Chapitre

15

Politique économique et Etat de Droit

La Chambre des Représentants... ne peut faire de loi qui ne s'applique pleinement à ses membres et à leurs amis tout autant qu'à la grande masse de la société. Cette (caractéristique) a toujours été considérée comme l'un des plus solides liens par lesquels la politique des hommes puisse maintenir l'union entre les gouvernants et le peuple. Elle crée entre eux cette communauté d'intérêt et cette sympathie de sentiments dont peu de gouvernements ont fourni des exemples, mais sans lesquelles tout système de gouvernement dégénère en tyrannie.

James Madison

I. La liberté individuelle est incompatible avec certaines méthodes de gouvernement

L'argument classique justifiant la liberté dans les affaires économiques repose sur le postulat implicite que l'Etat de Droit doit régir ce domaine au même titre que tous les autres. Nous ne pouvons comprendre la nature de l'opposition d'hommes comme Adam Smith et John Stuart Mill à « l'intervention » gouvernementale si nous ne la regardons pas sur cet arrière-plan. Leur position a ainsi été souvent mal comprise par ceux qui n'étaient pas familiers avec cette dimension fondamentale ; et la confusion s'est répandue en Angleterre et aux Etats-Unis dès que la plupart des lecteurs ont

cessé de se référer aux principes de l'Etat de Droit. La liberté de l'activité économique était conçue comme une liberté dans le cadre du droit, et non pas comme l'absence de toute action gouvernementale. L'« immixtion » ou l'« intervention » du pouvoir à laquelle ces auteurs s'opposaient par principe, était donc seulement ces empiétements ou ingérences dans la sphère privée que les principes généraux du droit visaient à protéger. Ils ne prétendaient nullement que le gouvernement n'ait jamais à s'occuper de questions économiques : ils soutenaient que certains types de mesures gouvernementales devaient être exclus par principe, et ne pouvaient se justifier par des considérations d'opportunité.

Pour Adam Smith et ses successeurs immédiats, l'application des règles ordinaires de la Common Law n'aurait certainement pas constitué une « ingérence » gouvernementale ; et ils n'auraient pas qualifié d'ingérence la modification de ces règles, ou l'adoption d'une nouvelle règle par l'autorité législative tant que modification ou règle adoptée étaient censées s'appliquer de manière égale à tout le monde et pour une période indéterminée. Bien qu'ils ne l'aient peut-être jamais dit aussi clairement, ils entendaient par « ingérence » l'exercice d'un pouvoir de coercition par le gouvernement en dehors de l'application régulière de la loi générale, et en vue d'atteindre un objectif spécifique (1). Cependant, le critère important n'était pas l'objectif poursuivi mais la méthode employée. Aucun objectif ne leur aurait paru illégitime s'il s'avérait que le peuple le désirait ; mais ils considéraient le recours à des ordres et à des interdictions spécifiques comme globalement inadmissible dans une société libre. Ce n'est qu'indirectement - en privant le gouvernement des moyens par lesquels il pourrait atteindre certaines fins - que le principe ôte au pouvoir la possibilité de poursuivre ces fins

Les économistes ultérieurs sont en grande partie responsables du désordre des idées en ce domaine (2). Il y a certes de bonnes raisons pour que l'intérêt qu'un gouvernement porte aux affaires économiques soit suspect, et il y a de bonnes raisons pour qu'existe une solide présomption à l'encontre de la participation active des pouvoirs publics à l'activité économique. Mais ces arguments sont différents de l'argument général en faveur de la liberté économique.

Ils reposent sur le fait que la grande majorité des mesures gouvernementales proposées dans ce domaine ont été inefficaces en pratique : soit qu'elles aient échoué, soit que leur coût excède d'ordinaire leurs avantages. Ce qui veut dire que, tant qu'elles sont compatibles avec l'Etat de Droit, ces mesures ne peuvent être rejetées *a priori* en tant qu'intervention gouvernementale, et doivent être examinées au cas par cas sous l'angle de l'opportunité. L'habitude d'invoquer le principe de non-intervention chaque fois qu'on s'élève contre une mesure mal conçue ou aux effets nuisibles, a eu pour conséquence d'effacer la distinction fondamentale entre mesures compatibles et mesures incompatibles avec un système de liberté. Les adversaires de la libre entreprise ont été trop heureux d'ajouter à la confusion

en soulignant que le bien-fondé d'une mesure particulière n'est jamais une question de principe, mais toujours une question d'opportunité.

En d'autres termes, c'est le caractère de l'activité du gouvernement qui importe, plus que son volume. Une économie de marché qui fonctionne nécessite certaines activités de la part de l'Etat ; quelques autres peuvent éventuellement faciliter son fonctionnement ; et elle peut sans doute en tolérer bien d'autres encore, pourvu que toutes soient compatibles avec le marché. Mais, en revanche, il en est d'autres qui vont à l'encontre du principe même sur lequel repose un système de liberté, et celles-ci doivent être complètement exclues pour qu'un tel système fonctionne. En conséquence, un gouvernement relativement peu actif, mais qui fait ce qu'il ne faut pas, peut paralyser plus gravement les forces d'une économie de marché, qu'un gouvernement plus soucieux des affaires économiques mais qui se limite à assister les forces spontanées de l'économie.

L'objet du présent chapitre est précisément de montrer que l'Etat de Droit est le critère qui nous permet de faire la distinction entre les mesures qui sont compatibles avec un système de liberté, et celles qui ne le sont pas. Nous examinerons les mesures compatibles plus loin pour des raisons d'opportunité. Plusieurs d'entre elles peuvent, bien sûr, être indésirables, voire dommageables ; mais les mesures incompatibles doivent être rejetées, même si elles offrent un moyen, voire le seul moyen efficace, de parvenir à un objectif désiré. Nous verrons que, même s'il ne suffit pas, le respect de l'Etat de Droit est une condition nécessaire du bon fonctionnement d'une économie libre. Le point important est que toute action coercitive du pouvoir politique doit être définie sans ambiguïté dans un cadre juridique permanent qui permette à l'individu de gérer ses projets en confiance, et qui réduise autant que possible les incertitudes inhérentes à l'existence humaine.

2. Le domaine légitime des activités gouvernementales

Examinons d'abord la distinction entre les activités étatiques coercitives et les activités étatiques de pur service où la coercition n'intervient pas, ou n'intervient qu'en raison de la nécessité de les financer par voie fiscale (3). Tant que l'Etat ne fait qu'entreprendre de fournir des services qui sans cela ne le seraient pas du tout (en général parce qu'il n'est pas possible d'en réserver les avantages à ceux qui sont en mesure de les payer), la seule question qui se pose est de savoir si le coût n'est pas plus élevé que les avantages. Si, bien entendu, l'état s'arrogeait le droit exclusif de fournir certains services, il y aurait en cela un élément de coercition ; en général une société libre implique non seulement que l'Etat ait le monopole de l'usage de la coercition, mais

aussi qu'il n'ait d'autre monopole que celui-là et, qu'à tous autres égards, il opère dans les mêmes conditions que tout le monde.

Un grand nombre des activités de service que les Etats ont universellement assumées, et qui restent dans les limites ainsi énoncées, sont celles qui facilitent l'accès à des connaissances fiables sur des faits d'importance générale (4). La plus importante de ces activités est l'instauration et le maintien d'un système monétaire honnête et efficace. D'autres, à peine moins importantes, sont la définition des poids et mesures ; la mise à disposition d'informations assemblées par observation statistique, cadastre foncier, etc. ; enfin, l'organisation partielle ou complète de l'éducation sous une forme ou sous une autre.

Toutes ces activités de l'Etat relèvent de son effort pour aménager un cadre favorable aux décisions individuelles ; elles fournissent des moyens dont les individus peuvent se servir en vue de leurs propres fins. Nombre d'activités d'ordre plus matériel entrent dans cette même catégorie. Ce n'est pas parce que l'Etat ne doit pas user de ses pouvoirs de coercition pour se réserver des activités qui n'ont rien à voir avec l'application de la loi qu'il violerait les principes en s'engageant dans toutes sortes d'activités sur les mêmes bases que les simples citoyens. S'il n'y a guère de raisons pour qu'il s'immisce dans la plupart des branches d'activité, il existe aussi des domaines où son action est incontestablement souhaitable.

Relèvent de cette catégorie tous les services qui sont nettement souhaitables, mais qui ne sont pas fournis par l'entreprise concurrentielle parce qu'il serait soit impossible, soit difficile de faire payer les bénéficiaires. On pourrait citer là l'essentiel des services sanitaires et de santé publique, la construction et l'entretien des routes, et la plupart des équipements urbains créés par les municipalités pour leurs administrés. On pourrait citer aussi les activités qu'Adam Smith décrivait comme « ces travaux publics qui, bien qu'ils soient au plus haut point avantageux à une grande société, sont d'une nature telle que le profit ne pourrait compenser la dépense qu'ils représenteraient pour un individu ou un groupe peu nombreux » (5). Et il y a bien d'autres activités où le gouvernement peut légitimement vouloir s'engager, celles permettant par exemple de maintenir le secret sur des préparatifs militaires, ou celles permettant d'encourager la recherche scientifique dans certains domaines (6). Mais quand bien même l'Etat peut à certains moments être le mieux qualifié pour prendre l'initiative dans un secteur tel que la recherche, cela ne veut pas dire qu'il en est toujours ainsi, et qu'il faut en conséquence lui confier là des responsabilités exclusives.

De plus, dans la plupart des cas, il n'est nullement nécessaire que l'Etat s'engage dans la gestion effective des activités concernées. Les activités en question peuvent en général être assurées plus efficacement si l'Etat se contente d'assumer tout ou partie de la responsabilité financière et laisse la conduite des affaires à des agences indépendantes et en concurrence.

La méfiance qu'inspire toute entreprise d'Etat aux entrepreneurs et hommes d'affaires est largement justifiée. Il est très difficile de garantir que de telles entreprises seront traitées par l'Etat sur un pied d'égalité avec les entreprises privées, alors que c'est à cette condition seulement que leur existence peut ne pas soulever d'objection de principe. Tant que l'Etat use de ses pouvoirs de coercition, et notamment son pouvoir fiscal, afin d'aider ses entreprises, il peut à tout moment les transformer en monopoles de fait. Pour empêcher cela, il faudrait que les avantages spéciaux, y compris les subventions, que l'Etat donne à ses entreprises soient donnés aussi aux entreprises privées concurrentes de la même branche. Il est inutile de dire qu'il est difficile à un Etat quel qu'il soit de satisfaire à une telle condition ; le préjugé général à l'encontre des entreprises d'Etat s'en trouve considérablement renforcé. Mais cela ne veut pas dire que toute idée d'entreprise d'Etat doit être exclue d'un système de liberté. Une entreprise d'état devrait, certes, y être maintenue dans des limites étroites ; la liberté courrait un grand danger si une part trop étendue de l'activité économique était directement contrôlée par l'Etat. Mais ce qui est contestable, ce n'est pas l'entreprise d'Etat, mais le monopole d'Etat.

3. Etendue du domaine de l'action administrative

En outre, un système de liberté n'exclut pas en principe toutes les réglementations générales de l'activité économique qui peuvent être édictées sous forme de règles indiquant les conditions auxquelles doit satisfaire quiconque s'engage dans une certaine activité. Ces réglementations incluent en particulier les règles qui régissent les techniques de production.

Nous ne nous posons pas ici la question de savoir si ces règles seront sages. Elles ne le seront sans doute qu'exceptionnellement. Elles limiteront, qui plus est, toujours le champ de l'expérimentation et fermeront ainsi la voie à des évolutions possibles. Enfin, elles alourdiront en général le coût de la production ou, ce qui revient au même, réduiront la productivité globale. Mais si l'effet de coût est pleinement pris en compte, et s'il est pensé malgré tout que cela vaut la peine de subir un surcoût dans la mesure où cela permettra d'atteindre un objectif donné, on ne peut guère y trouver à redire (7).

L'économiste demeurera soupçonneux et restera toujours imprégné d'un fort préjugé à l'encontre de règles de ce genre, parce que leur coût est presque toujours sous-évalué, tandis qu'il existe un désavantage - les entraves aux évolutions - qui ne peut même pas être effectivement mesuré. Mais si, par exemple, la production et vente d'allumettes au phosphore est interdite de façon générale pour des raisons de santé, ou permise seulement si certaines précautions sont prises, ou encore si le travail de nuit est interdit,

l'opportunité de telles mesures doit être évaluée sur la base de la comparaison entre le coût global et le bienfait escompté. Elle ne peut pas être déduite d'un principe général. Cela vaut pour l'essentiel des règles relevant de la législation du travail.

Il est souvent affirmé de nos jours que ces tâches régulatrices, dont on reconnaît qu'elles incombent à l'Etat, ne peuvent pas être correctement assurées si les autorités administratives ne reçoivent pas des pouvoirs discrétionnaires très larges, et si toute coercition est limitée par l'Etat de Droit. C'est une crainte non fondée. Si une loi ne peut pas toujours détailler les mesures spécifiques que les autorités peuvent adopter dans une situation spécifique, elle peut être rédigée de telle sorte qu'un tribunal impartial puisse juger si les mesures adoptées étaient nécessaires pour obtenir le résultat final visé. Même si on ne peut prévoir l'extrême variété des circonstances dans lesquelles les autorités peuvent avoir à agir, on peut prévoir assez précisément la manière dont elles devront agir dans une certaine situation. L'abattage du cheptel d'un fermier pour arrêter la progression d'une maladie contagieuse, la démolition de maisons pour éviter la propagation d'un incendie, l'interdiction d'utiliser l'eau d'un puits contaminé, l'exigence de mesures de protection lors de la pose de lignes à haute tension, et le respect de normes de sécurité dans la construction d'immeubles requièrent sans aucun doute que les autorités disposent d'une marge de décision dans l'application de règles générales. Mais cela ne veut pas dire que ce qui est laissé à leur discrétion ne doit pas être encadré par des règles générales, ou doit ne pas pouvoir être l'objet de recours éventuels en justice.

Nous avons tellement l'habitude d'entendre dire que des mesures de ce genre appellent la nécessité d'attribuer de pouvoirs discrétionnaires, que nous nous étonnons d'apprendre qu'il n'y a pas plus de trente ans, un éminent spécialiste du droit administratif pouvait encore insister sur le fait que « les réglementations légales en matière d'hygiène et de sécurité ne se signalent pas, en général, par le recours possible à des pouvoirs discrétionnaires ; au contraire, dans une grande partie des lois concernées, ces pouvoirs sont remarquablement absent... C'est ainsi que la législation du travail (même si elle a été établie en bonne partie par la réglementation administrative) a pu s'en remettre presque totalement à des principes généraux... beaucoup de codes du bâtiment ne comportent qu'un minimum de pouvoirs administratifs discrétionnaires, tous les règlements ou presque se limitant à des exigences à même d'être standardisées... Dans tous ces cas, les exigences de flexibilité se sont effacées devant celles, plus importante, du droit privé, sans que l'intérêt public ait apparemment été sacrifié » (8).

Dans toutes les situations analogues, les décisions sont dérivées de règles générales et non de préférences particulières du gouvernement en place, ni d'une opinion sur le sort que devraient connaître des individus particuliers. Les pouvoirs coercitifs de l'Etat servent des fins générales et intemporelles, non des objectifs spéciaux. Ils ne doivent pas faire de

distinction entre des gens différents. La latitude de décision qui est reconnue à l'Etat est une latitude limitée par le fait que l'agent doit appliquer la règle générale. Qu'on ne puisse éliminer toute ambiguïté dans cette application est une conséquence de l'imperfection humaine. Le problème, néanmoins, est d'appliquer la règle ; et cela ne peut se concevoir que si un juge indépendant, qui n'épouse en rien les intentions particulières ou les valeurs du gouvernement ou de la majorité en place, est à même de décider non seulement si l'autorité avait qualité pour agir, mais aussi sur le fond, si elle a fait exactement ce que la loi ordonnait de faire.

Ce dont nous discutons ici n'a rien à voir avec la question de savoir si les réglementations justifiant les actes de gouvernement sont uniformes pour tout le pays, ou si elles ont été posées par une assemblée démocratiquement élue. Il est à l'évidence nécessaire que certains règlements soient promulgués par des instances locales, et que beaucoup d'entre eux, comme ceux concernant le bâtiment, ne soient que formellement le produit de décisions majoritaires. Ce qui importe, rappelons-le, n'est pas l'origine, mais les limites des pouvoirs conférés. Les règlements établis par l'autorité administrative elle-même mais dûment publiés à l'avance et strictement observés par elle, seront plus conformes à l'Etat de Droit que de vagues pouvoirs discrétionnaires conférés à des organes administratifs par un acte législatif.

En dépit des plaidoyers sans cesse présentés au nom de l'administration, demandant que ces limites strictes soient assouplies, nous dirons qu'il n'est pas nécessaire qu'elles le soient pour atteindre les objectifs que nous avons évoqués jusqu'à présent. C'est après qu'on ait accepté que l'Etat de Droit soit transgressé sous l'invocation de différents mobiles que sa préservation a cessé de paraître plus importante que les considérations d'efficacité administrative.

4. Les mesures exclues par principe

Il nous faut maintenant tourner notre attention vers les mesures gouvernementales que l'Etat de Droit interdit par principe parce qu'elles ne peuvent pas être exécutées en appliquant simplement des règles générales, mais impliquent nécessairement une discrimination arbitraire entre des personnes. Les mesures les plus importantes ici sont les décisions concernant l'autorisation d'exercer une activité ou de vendre un service ou un marchandise à un prix et en une quantité donnés - autrement dit, les mesures visant à régir l'accès aux divers négoces et métiers, les termes des transactions, et les volumes produits ou commercialisés.

En ce qui concerne l'accès à divers métiers, notre principe ne nous oblige pas à méconnaître qu'il y ait intérêt dans certains cas à ne permettre de les exercer qu'à ceux qui possèdent certaines qualifications vérifiables. La limitation de la coercition à l'application de règles générales exige en

revanche que tout individu ayant ces qualifications ait un droit exécutoire à cette autorisation dès lors qu'il satisfait aux conditions précisées sous forme de règle générale ; et que l'autorisation ne soit pas subordonnée à des circonstances particulières (telles que les « besoins locaux ») dont l'importance serait laissée à l'appréciation de l'autorité qui la délivre. Le besoin de tels contrôles ne serait d'ailleurs pas nécessaire dans la plupart des cas, si on empêchait les gens de prétendre avoir des qualifications qu'ils n'ont pas, autrement dit si on appliquait les lois contre la fraude et la tromperie. A cette fin, la protection de certaines appellations ou de certains titres exprimant ces qualifications pourrait suffire (rien ne prouve que, même dans le cas des médecins, cela ne serait pas préférable à la délivrance de permis d'exercer). On peut toutefois difficilement nier que dans certains cas, par exemple quand il s'agit de le vente de poisons ou d'armes à feu, il est à la fois désirable et justifié que seules les personnes présentant certaines qualités intellectuelles et morales soient autorisées à pratiquer l'activité concernée. Aussi longtemps que toute personne possédant les qualités requises a le droit d'exercer et, si nécessaire, a la possibilité de faire respecter et reconnaître ce droit par un tribunal indépendant, le principe de base est satisfait (9).

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles tout contrôle des prix par l'Etat est inconciliable avec le fonctionnement d'un système de liberté, que l'Etat fixe directement les prix ou qu'il édicte simplement les règles indiquant comment les prix autorisés sont fixés. Tout d'abord, il est impossible de fixer des prix selon des règles à long terme qui guideraient effectivement la production. Les prix adéquats dépendent de circonstances qui changent constamment, et auxquelles ils doivent constamment s'ajuster. D'autre part, si les prix ne sont pas directement fixés, mais établis suivant une règle donnée (telle qu'un rapport avec le coût de revient), ils ne seront pas les mêmes pour tous les vendeurs, et bloqueront donc le fonctionnement du marché. Une considération plus importante encore est qu'avec des prix autres que ceux que dégagerait un marché libre, la demande et l'offre ne tendront pas à s'équilibrer ; de sorte que la mise en oeuvre du contrôle des prix obligera à trouver le moyen de décider qui est autorisé à vendre ou acheter. Cela serait obligatoirement une activité discrétionnaire et se ramènerait à des décisions prises au coup par coup, qui introduiraient des discriminations entre individus sur des bases essentiellement arbitraires. Comme l'a démontré l'expérience, les contrôles de prix ne peuvent être mis en oeuvre que par des contrôles quantitatifs, par des décisions des pouvoirs publics disant quelle quantité telle personne ou telle entreprise est autorisée à vendre ou acheter. Or, le contrôle des quantités est par nécessité discrétionnaire, inspiré non par des règles mais par le jugement de l'autorité quant à l'importance relative de finalités particulières.

S'il faut exclure ces mesures d'un système de libertés, ce n'est donc pas parce que les intérêts économiques qu'elles perturbent seraient plus importants que d'autres ; c'est parce que ce type de mesures ne peut être

exercé conformément à des règles et est inévitablement arbitraire et discrétionnaire. Conférer de tels pouvoirs à l'autorité publique, c'est en fait la mettre en mesure de déterminer arbitrairement ce qui doit être produit, par qui, et pour qui.

5. Sur les contenus du droit privé

Il y a donc, à strictement parler, deux raisons qui rendent tout contrôle des prix et des quantités incompatible avec un système de liberté : l'une est que de tels contrôles sont inévitablement arbitraires, et l'autre, qu'il est impossible de les exercer d'une façon qui permettrait au marché de fonctionner correctement. Un système de liberté peut s'adapter à presque n'importe quelle combinaison de données, à presque n'importe quelle interdiction ou régulation, à la condition que le mécanisme d'adaptation reste en Etat de fonctionner. Or, ce sont principalement les changements de prix qui apportent les adaptations nécessaires. Il en découle que, pour qu'un système de liberté fonctionne convenablement, il ne suffit pas que les règles de droit qui lui servent de cadre soient générales : il faut que leur contenu soit tel que le marché puisse opérer correctement. La logique d'un système de liberté ne se satisfait pas de la simple croyance que n'importe quel système fonctionnera de façon satisfaisante tant que la coercition sera encadrée par des règles générales, elle implique en supplément que ces règles puissent se voir donner une forme propice à l'efficacité du mécanisme d'adaptation.

Pour que les activités diverses du marché s'ajustent correctement, certaines conditions minimales doivent être remplies ; les plus importantes, nous l'avons vu, sont la prévention de la violence et de la fraude, la protection de la propriété et l'obligation d'exécuter les contrats, enfin la reconnaissance de droits égaux pour tous les individus de produire autant qu'ils l'entendent et de vendre aux prix de leur choix. Même lorsque ces conditions seront satisfaites, l'efficacité du système dépendra encore du contenu particulier de ses règles. Mais si ces conditions ne sont pas satisfaites, il ne restera plus à l'Etat qu'à imposer par décrets directs ce qui découle naturellement de décisions individuelles guidées par les mouvements de prix.

Le lien entre le caractère de l'ordre légal et le fonctionnement du système de marché n'a été que peu étudié, et lorsqu'il l'a été, l'a été bien plus par les adversaires de l'ordre concurrentiel que par ses partisans (10). Ces derniers se sont d'ordinaire contentés de formuler les exigences minimales que nous venons de mentionner. Une description sommaire de ces exigences soulève, cependant, presque autant de questions qu'elle n'offre de réponses. La manière dont le marché fonctionne dépend du caractère propre de chacune des règles. La décision de s'en remettre aux contrats volontaires entre individus, et de considérer ceux-ci comme l'instrument principal

d'organisation des relations interpersonnelles, ne dit pas ce que devrait spécifiquement contenir le droit des contrats ; et la reconnaissance du droit de propriété privée ne détermine pas par elle-même ce que devrait être le contenu de ce droit pour que le marché fonctionne de manière aussi efficace et profitable que possible. Alors que le principe de propriété privée ne soulève que peu de problèmes lorsqu'il s'agit de biens mobiliers, il en soulève d'énormes lorsqu'il s'agit de propriété foncière. Les conséquences que l'usage d'un lopin de terre peut avoir sur les lopins voisins rend manifestement contestable l'idée de donner au propriétaire un pouvoir illimité d'user et abuser de son bien comme il l'entend.

Mais tout en regrettant que les économistes aient dans l'ensemble peu contribué à la solution de ces problèmes, on peut dire que quelques bonnes raisons les en ont détournés. Spéculer de façon globale sur le caractère d'un ordre social ne peut guère que déboucher sur des déclarations générales concernant les principes qui devraient présider à l'ordre juridique. L'application détaillée de ces principes doit reposer essentiellement sur l'expérience et sur l'évolution graduelle. Elle suppose une connaissance de cas concrets qui est davantage du ressort du juriste que de celui de l'économiste. En tout cas, c'est sans doute parce que la tâche d'amender graduellement notre législation pour la rendre plus favorable au jeu normal de la concurrence est un processus nécessairement lent, qu'elle attire aussi peu ceux qui cherchent un exutoire à leur imagination créatrice, et brûlent de dessiner les contours de l'avenir.

6. La liberté des contrats

Un autre point mérite que nous l'examinions de plus près. Depuis l'époque d'Herbert Spencer (11), on a pris l'habitude de discuter plusieurs aspects du problème qui nous occupe ici sous l'intitulé de « liberté des contrats ». Et pendant un moment, ce concept a joué un rôle important dans la jurisprudence américaine (12). Si en un certain sens, la liberté des contrats est un élément important de la liberté individuelle, l'expression elle-même peut mener aussi à des conceptions erronées.

En premier lieu, la question n'est pas de savoir quels contrats les individus doivent être autorisés à conclure, mais de savoir quels contrats l'Etat doit-il faire respecter. Aucun Etat moderne n'a tenté de faire respecter n'importe quel contrat, et il ne serait pas souhaitable qu'un Etat le tente. Les contrats à teneur criminelle ou immorale, les contrats tacites entre joueurs, les contrats visant à restreindre la concurrence, les contrats permettant de s'assurer sans limitation de durée les services d'une personne, et même certains contrats stipulant des résultats spécifiques, n'ont pas à être appuyés par la puissance publique.

La liberté de contracter, comme la liberté dans tous les domaines, signifie réellement que la légalité d'un acte spécifique dépend seulement de règles générales et non de son approbation spécifique par une autorité. Ce qui veut dire que la validité et la force exécutoire d'un contrat doivent ne dépendre que de ces règles générales, égales et connues, par lesquelles sont déterminés tous les autres droits juridiques, et non de l'approbation de son contenu par une institution d'Etat. Cela n'exclut pas la possibilité que la loi ne reconnaisse que les seuls contrats satisfaisant à certaines conditions générales ; ou que l'Etat pose des règles pour l'interprétation des contrats qui s'ajouteront aux clauses explicites convenues. L'existence de formes reconnues de contrat qui, en l'absence de clauses contraires, sont présumées faire partie de l'accord, facilitent souvent grandement les transactions privées.

Une question beaucoup plus difficile est celle de savoir si la loi doit toujours considérer comme obligations de droit celles qui découlent d'un contrat, mais qui peuvent être contraires aux intentions des parties, comme c'est par exemple le cas pour ce qui concerne la responsabilité en matière d'accidents industriels à causes autres que la négligence. Mais nous dirons que même cela relève aussi plus probablement de la pratique que d'un principe. La force exécutoire des contrats est un outil que la loi nous fournit, et il incombe à la loi de dire quelles conséquences découleront de la conclusion d'un contrat. Dès lors que ces conséquences peuvent être prédites sur la base d'une règle générale, et dès lors que l'individu est libre de se servir des types de contrats disponibles pour la poursuite de ses propres objectifs, les conditions essentielles de l'Etat de Droit sont satisfaites.

7. L'Etat de Droit et la justice distributive

L'ampleur et la variété de l'action gouvernementale compatibles, au moins en principe, avec un système de liberté sont donc considérables. La vieille formule du laissez faire et de la non-intervention ne nous fournit pas de critère adéquat pour distinguer entre ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas dans un système de liberté. Il y a, à l'intérieur de la structure légale permanente qui donne à une société libre la possibilité de fonctionner efficacement, une large place pour l'expérimentation et l'amélioration. Nous ne pouvons en ce domaine probablement jamais être certains d'avoir déjà découvert les meilleurs arrangements ou les institutions qui feraient que l'économie de marché fonctionne de manière aussi avantageuse que possible. Il est vrai qu'une fois établies les conditions essentielles d'un système de liberté, tous les progrès ultérieurs en matière d'institutions ne peuvent être que lents et graduels.

Mais la croissance de la richesse et du savoir technologique qu'un tel système rend possible suggérera sans cesse des voies nouvelles par lesquelles

le gouvernement pourra rendre des services à ses citoyens, et faire entrer le possible dans la perspective du praticable.

Pourquoi, alors, y a-t-il eu une pression aussi persistante pour que soient rejetées ces limitations de pouvoirs qui ont été érigées pour protéger la liberté individuelle ? Et s'il y a de telles perspectives d'améliorations à l'intérieur du « l'Etat de Droit », pourquoi les réformateurs se sont-ils efforcés avec une telle constance de l'affaiblir et d'en saper les bases ? La réponse est que, pendant les récentes décennies, certains objectifs politiques sont apparus, qui ne peuvent être atteints dans les limites de l'Etat de Droit. Un gouvernement qui ne peut user de coercition que pour faire respecter des règles générales n'a pas le pouvoir de viser des buts particuliers qui exigeraient des moyens autres que ceux expressément confiés à ses soins ; en particulier, il ne peut attribuer une situation matérielle à des personnes données ou imposer la justice distributive ou « sociale ». Pour viser des buts de ce genre, il devrait pratiquer une politique parfaitement décrite par le terme français de *dirigisme*, autrement dit une politique consistant à définir à quels objectifs spécifiques doivent être affectés des moyens déterminés.

Or c'est là précisément ce que ne peut faire un gouvernement soumis à l'Etat de Droit. Si un gouvernement entend attribuer à des personnes données la situation qu'elles doivent occuper, il lui faut être en mesure de diriger les efforts individuels. On n'a pas à répéter ici les raisons pour lesquelles, si le pouvoir traite des gens différents de manière égale, le résultat sera inégal ; ni pourquoi, s'il permet aux individus de faire l'usage qu'ils désirent de leurs capacités et des moyens dont ils disposent, les conséquences au niveau individuel sont forcément imprévisibles. Les restrictions que l'Etat de Droit impose au gouvernement interdisent toutes les mesures qui seraient nécessaires pour que les individus soient rémunérés d'après l'estimation que quelqu'un d'autre fait de leur mérite ou de leur dû, et non d'après la valeur de leurs services aux yeux de leurs semblables - ou en d'autres termes, s'il repose sur la justice commutative, l'Etat de Droit exclut la poursuite d'une justice distributive. La justice distributive requiert l'allocation de toutes les ressources par une autorité centrale ; elle requiert qu'on dise aux gens quoi faire et quelles fins servir. Là où on se donne pour but la justice distributive, les décisions concernant ce que les divers individus doivent être amenés à faire ne peuvent découler de règles générales, mais doivent être prises sous l'éclairage des intentions particulières et des connaissances de l'autorité planificatrice. Comme nous l'avons déjà dit : quand l'opinion de la communauté décide de ce que chacun doit recevoir, elle doit aussi décider de ce que chacun doit faire.

Ce conflit entre l'idéal de liberté et le désir de « corriger » la répartition des revenus en vue de la rendre plus « juste », n'est en général pas perçu clairement. Mais ceux qui cherchent à réaliser la justice distributive vont en pratique se trouver bloqués à chaque mouvement par l'Etat de Droit.

La nature même de leur projet les oblige à favoriser l'action discriminante et discrétionnaire. Mais comme ils ne sont d'ordinaire pas conscients de ce que leur but et l'Etat de Droit sont incompatibles en principe, ils commencent par contourner, ou enfreindre, dans des cas particuliers un principe que souvent ils souhaiteraient voir préserver en général. L'effet ultime de leurs efforts sera néanmoins non pas une modification de l'ordre existant, mais son complet abandon et son remplacement par un système radicalement différent, l'économie autoritaire.

Alors qu'il n'est incontestablement pas vrai qu'un système de planification centrale serait plus efficace qu'un système basé sur le marché libre, il est vrai que seul un système de direction centralisée pourrait faire que les divers individus reçoivent ce que quelqu'un pense qu'ils méritent sur un plan moral. A l'intérieur des limites posées par l'Etat de Droit, on peut faire beaucoup pour rendre le fonctionnement du marché plus efficace et plus facile ; mais à l'intérieur de ces mêmes limites, ce que les gens considèrent comme la justice distributive ne peut se réaliser.

Nous aurons à examiner les problèmes que la recherche de la justice distributive a fait surgir dans quelques-uns des domaines les plus importants de la politique contemporaine. Mais, avant d'en arriver là, il nous faut analyser les mouvements intellectuels qui ont tant fait, au cours des quatre ou cinq décennies passées, pour discréditer l'Etat de Droit et qui, en dévaluant cet idéal, ont sérieusement sapé les bases de la résistance au retour offensif du gouvernement arbitraire.

BIBLIOTHEQUE
IES EUROPE

Chapitre

16

Le déclin du droit

Le dogme selon lequel le pouvoir absolu pourrait,
s'il est d'origine populaire,
être aussi légitime que la liberté constitutionnelle,
commença à assombrir l'atmosphère.

Lord Acton

1. Origines allemandes de la réaction

Dans les chapitres précédents, nous avons consacré plus d'attention que ce n'est habituellement le cas à ce qui s'était passé en Allemagne, en partie parce que c'est dans ce pays que la théorie, sinon la pratique, de l'Etat de Droit a connu ses plus profondes avancées, et en partie parce que cela nous est maintenant nécessaire pour comprendre la réaction en sens opposé. De même qu'une bonne part de la doctrine socialiste, les théories juridiques qui ont miné les bases de l'Etat de Droit sont nées en Allemagne et se sont répandues à partir de là dans le reste du monde.

L'intervalle entre la victoire du libéralisme et le glissement vers le socialisme, ou une sorte d'Etat-providence, a été plus court en Allemagne qu'ailleurs. Les institutions visant à garantir l'Etat de Droit venaient à peine d'être mises en place qu'un revirement de l'opinion les empêcha de servir aux fins pour lesquelles on les avait conçues. Les circonstances politiques et des événements de nature purement intellectuelle se combinèrent pour accélérer un processus qui progressa plus lentement dans les autres pays. Le fait que l'unification du pays ait finalement été réalisée grâce à des artifices d'hommes d'Etat plutôt que par une évolution graduelle renforça la croyance qu'un dessein délibéré pouvait permettre de reconstruire la société selon un schéma

préconçu. Les ambitions politiques et sociales que flattait cette approche reçurent le puissant appui des courants philosophiques alors prépondérants en Allemagne.

Réclamer du gouvernement qu'il fasse régner non seulement une justice « formelle », mais aussi substantielle (c'est-à-dire, « distributive » ou « sociale ») est une exigence qui avait été avancée à plusieurs reprises depuis la Révolution française. Vers la fin du XIXe siècle, cette idée avait déjà affecté profondément la doctrine juridique. En 1890, un des principaux théoriciens socialistes du droit pouvait exprimer ainsi ce qui devenait chaque jour un peu plus la doctrine dominante : « En traitant de manière parfaitement égale tous les citoyens, sans égard à leurs qualités personnelles ni à leur position économique, et en permettant entre eux une concurrence illimitée, il arriva que la production des biens s'accrut sans limite ; mais les pauvres et les faibles ne recevaient qu'une petite part de ce produit. La nouvelle législation économique et sociale s'efforce donc de protéger les faibles contre les forts, et de leur garantir une part modeste des bonnes choses de la vie. C'est qu'aujourd'hui, on comprend qu'il n'y a pas de plus grande injustice que de traiter comme égal ce qui en fait est inégal (!) » (1). C'était l'époque où Anatole France se gaussait de « la majestueuse égalité devant la loi qui interdit au riche autant qu'au pauvre de coucher sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain » (2). Cette phrase célèbre a été répétée par d'innombrables personnes pleines de bonnes intentions mais irréfléchies, qui ne comprenaient pas qu'elles étaient en train de saper les fondations de toute justice impartiale.

2. Ecoles opposées aux limitations traditionnelles

La montée en puissance de ces idées politiques fut grandement assistée par l'influence croissante de diverses conceptions théoriques qui étaient apparues précédemment au cours du siècle. Bien qu'opposées entre elles à bien des égards, elles avaient la même aversion pour toute limitation du pouvoir par des règles de droit, et le même désir de donner aux forces organisées de la puissance publique de plus amples moyens de modeler les relations sociales selon quelque idéal de justice sociale. Les quatre principaux mouvements qui travaillaient dans cette direction étaient, par ordre d'importance décroissante : le positivisme juridique, l'historicisme, l'école de la « loi libre », et celle de la « jurisprudence de l'intérêt ». Nous dirons seulement quelques mots des trois derniers avant de nous tourner vers le premier, qui doit nous retenir davantage.

Le courant qui fut appelé par la suite « jurisprudence de l'intérêt » incarnait une forme d'approche sociologique assez comparable au « réalisme juridique » tel qu'il existe en Amérique aujourd'hui. Au moins dans ses

formes extrêmes, il se donnait pour objectif de rejeter la construction logique implicite dans les décisions de justice prises par application stricte des règles de droit, et de la remplacer par une estimation directe des divers « intérêts » en cause dans le cas particulier (3). L'école de la « loi libre » était en quelque sorte une tendance parallèle s'occupant surtout de droit pénal ; son objectif était d'affranchir autant que possible le juge des entraves de lois fixes, et de lui permettre de décider sur la base de son « sens de la justice ». On a souvent fait remarquer que ce dernier courant, en particulier, a préparé la voie à l'arbitraire de l'Etat totalitaire (4).

L'historicisme, qui doit être soigneusement distingué des grandes écoles historiques (en jurisprudence et ailleurs) qui l'avaient précédé (5), prétendait comprendre les lois nécessaires de l'évolution historique, et être ainsi en mesure de définir le genre d'institutions appropriées à une situation existante. Cette façon de voir conduisait à un relativisme extrême, qui affirmait non pas que nous sommes un produit de notre époque et largement conditionnés par des opinions et idées dont nous héritons, mais que nous pouvons transcender ces limitations, constater explicitement que nos conceptions présentes sont déterminées par les circonstances, et employer le savoir acquis pour refaire nos institutions d'une manière appropriée à notre temps (6). Une telle vision des choses conduirait naturellement à rejeter toute règle qui ne peut être rationnellement justifiée, ou qui n'a pas été délibérément formulée pour atteindre un objectif spécifique. Sous cet angle, l'historicisme vient à l'appui de la principale thèse du positivisme juridique (7), comme nous allons le voir.

3. Le positivisme juridique

Les idées du positivisme juridique ont été élaborées en opposition directe à une théorie que nous n'avons pas directement examinée, bien qu'elle ait pendant deux mille ans fourni le cadre des problèmes essentiels que nous analysons. Il s'agit de la théorie du droit naturel, dont beaucoup pensent encore qu'elle fournit la réponse à notre interrogation fondamentale. Nous avons jusqu'à présent délibérément évité de l'évoquer dans nos analyses parce que les nombreuses écoles qui se réclament de son nom soutiennent des thèses en réalité différentes, et qu'entreprendre de les distinguer nécessiterait l'écriture d'un livre entier (8). Mais nous devons au moins reconnaître ici que ces diverses écoles ont un point en commun : elles s'intéressent au même problème. Ce qui sous-tend le grand conflit entre les partisans du droit naturel et ceux du positivisme juridique est en fait que si les premiers reconnaissent que le problème du droit naturel existe, les seconds nient son existence même, ou doutent qu'il ait sa place dans le domaine de la jurisprudence.

Toutes les écoles du droit naturel s'accordent sur l'existence de règles qui ne sont pas issues du cerveau d'un législateur. Elles admettent que toute loi positive tire sa validité de certaines règles qui n'ont pas été effectivement faites par les hommes mais qui peuvent être « découvertes » ; et que ces règles fournissent à la fois le critère de la justice du droit positif, et le fondement de l'obéissance que lui doivent les hommes. Qu'elles cherchent la réponse dans une inspiration divine, dans les capacités intrinsèques de l'esprit humain, ou dans des principes qui ne font pas partie de la raison humaine mais constituent les facteurs irrationnels régissant l'opération de l'intellect humain ; ou qu'elles considèrent le droit naturel comme permanent et immuable, ou comme variable dans son contenu, toutes cherchent à répondre à une question que le positivisme ne reconnaît pas. Pour ce dernier la loi, par définition, consiste exclusivement en commandements délibérés émanant d'une volonté humaine.

Pour cette raison, dès son origine le positivisme juridique ne pouvait avoir de sympathie pour ces règles méta-légales du droit qui sous-tendent l'idéal de l'Etat de Droit ou du *Rechtsstaat* au sens originaire du concept, pour ces principes qui impliquent une limitation du pouvoir législatif. En aucun autre pays, ce positivisme n'a eu une influence aussi large et aussi incontestée qu'en Allemagne pendant la seconde moitié du siècle dernier. Il est donc logique que ce soit là que l'idéal de l'Etat de Droit ait d'abord été vidé de contenu réel. La conception « substantive » du *Rechtsstaat*, qui exigeait que les lois aient des propriétés définies, fut remplacée par une conception purement formelle requérant seulement que toute action de l'état soit autorisée par le législateur. En résumé, une « loi » était ce qui indiquait simplement que serait légal tout ce que ferait une certaine autorité. Le problème se réduisait ainsi à une simple question de légalité (9). Au tournant du siècle, il était presque unanimement admis que l'idéal « individualiste » du *Rechtsstaat* substantif était périmé,« vaincu par les pouvoirs créatifs des idées nationales et sociales » (10). Une autorité en droit administratif décrivait ainsi la situation peu avant que n'éclate la Première Guerre mondiale : « Nous sommes revenus aux principes de l'Etat policier (!) à un point tel que nous pouvons de nouveau reconnaître l'idée d'un *Kulturstaat*. La seule différence est dans les moyens. Sur la base de lois, l'Etat moderne s'autorise tout, bien davantage que l'Etat policier ne le fit. Ainsi, au cours du XIXe siècle, le terme de *Rechtsstaat* a-t-il reçu un nouveau sens. Nous entendons par là un Etat dont l'activité entière se fonde sur les lois et les formes légales. Sur les objectifs de l'Etat et l'étendue de sa compétence, le terme *Rechtsstaat* dans son acception actuelle n'a par contre rien à dire » (11).

Ce ne fut, cela dit, qu'après la Première Guerre mondiale que ces idées reçurent leur formulation la plus efficace et commencèrent à exercer une influence considérable loin au-delà des frontières de l'Allemagne. Cette nouvelle formulation, connue comme « la pure théorie du droit » et exposée par le professeur H. Kelsen (12), éclipsa définitivement toute tradition de

gouvernement limité. Ses principes furent avidement absorbés par tous ces réformistes qui trouvaient dans les limitations traditionnelles un obstacle irritant à leurs ambitions, et souhaitaient balayer toutes les restrictions aux pouvoirs de la majorité. Kelsen lui-même avait très tôt observé que « la liberté fondamentalement irrécupérable de l'individu recule à l'arrière-plan, tandis que la liberté du collectif social occupe le devant de la scène » (13), et que ce changement dans la signification de la liberté représentait « une émancipation du démocratisme par rapport au libéralisme » (14), ce qu'il approuvait évidemment. La conception-clef du système est l'identification de l'état avec un ordre légal.

Dans ce contexte, le Rechsstaat devient un concept extrêmement formel, un attribut de tous les Etats (15), et même d'un Etat despotique (16) Il n'y a pas de limite au pouvoir du législateur (17) et il n'y a aucune « soi-disant liberté fondamentale » (18). Toute tentative de refuser à un despotisme arbitraire le caractère d'un ordre légal ne représente « rien d'autre que la naïveté et la présomption de la pensée du droit naturel » (19). Aucun effort n'est épargné non seulement pour brouiller la distinction fondamentale entre les vraies lois au sens de règles abstraites générales, et les lois au sens uniquement formel (comprenant tout acte législatif), mais aussi pour rendre impossible la distinction entre les lois et les ordres émanant de n'importe quelle autorité, le tout étant inclus dans le vague terme de « normes » (20). Même la distinction entre la jurisprudence et les actes administratifs est pratiquement oblitérée. En bref, tous les axiomes de la conception traditionnelle de l'Etat de Droit sont représentés comme de la superstition métaphysique.

Cette version, logiquement très cohérente, du positivisme juridique illustre l'état d'esprit qui dans les années 20 imprégnait la pensée allemande, et se répandait rapidement dans le reste du monde. A la fin de la décennie, cet état d'esprit avait conquis l'Allemagne à un degré tel qu'« être pris en flagrant délit d'adhésion aux théories du droit naturel, était considéré comme la manifestation d'une tare intellectuelle » (21). Les possibilités que cet état de l'opinion ouvrait à une dictature illimitée ont été clairement discernées par certains observateurs perspicaces au temps où Hitler cherchait à accéder au pouvoir. En 1930, un spécialiste allemand du droit, dans une étude fouillée sur les conséquences des « efforts pour réaliser l'Etat socialiste, le contraire du Rechsstaat » (22) eut la lucidité de montrer que ces « évolutions doctrinales ont déjà supprimé tous les obstacles à la disparition du *Rechtsstaat*, et ouvert la voie à la victoire de la volonté de l'Etat du type fasciste ou bolchevik » (23). L'inquiétude croissante devant ces événements que Hitler devait finalement porter à leur terme, fut exprimée par plus d'un orateur lors d'un congrès des juristes allemands spécialisés en droit constitutionnel (24). Mais il était trop tard. Les forces antilibérales n'avaient que trop bien appris les leçons du positivisme juridique selon lesquelles l'état ne doit être tenu à aucune règle. Dans l'Allemagne hitlérienne et l'Italie

fasciste aussi bien qu'en Russie, on finit par croire que dans le cadre de l'Etat de Droit, l'Etat était « dépourvu de liberté » (25), « prisonnier de la loi » (26) - et que pour agir « justement », il devait être débarrassé de l'entrave des règles abstraites (27). Un Etat « libre » devait être celui qui peut traiter ses sujets comme il l'entend.

4. Le sort de la loi en régime communiste

L'impossibilité de séparer liberté individuelle et Etat de Droit apparaît très bien dans la négation absolue du droit, même en théorie, dans le pays où le despotisme moderne a été poussé le plus loin. L'histoire de la théorie juridique en Russie pendant les premières phases du communisme où les idéaux du socialisme étaient encore pris au sérieux et où le problème du rôle de la loi dans un tel système était largement discuté est très instructive. Dans leur brutale logique, les arguments présentés dans les débats montrent la nature du problème plus clairement que la position prise par les socialistes occidentaux, qui d'ordinaire tentent d'avoir le meilleur de l'un et l'autre monde.

Les théoriciens russes continuaient délibérément une direction de recherche qui, de leur propre aveu, avait été établie depuis longtemps en Europe occidentale. Comme l'un d'entre eux l'exprima, la conception de la loi même était globalement en voie de disparition, et « le centre de gravité se déplaçait toujours davantage, passant de l'élaboration de règles générales à l'énoncé de décisions et instructions individuelles qui réglementent, assistent et coordonnent les activités de l'administration » (28). Ou, comme un autre l'affirma à la même époque, « étant donné qu'il est impossible d'établir clairement une distinction entre lois et réglementations administratives, cette distinction est simplement une fiction de la théorie et de la pratique bourgeoises » (29). Nous devons la meilleure description de cette orientation à un chercheur russe non-communiste qui nota que « ce qui distingue le système soviétique de tout autre gouvernement despotique est... qu'il représente une tentative pour fonder l'état sur des *principes* qui sont à l'opposé de ceux de l'Etat de Droit... (et qu'il) a élaboré une *théorie* qui exempte les gouvernants de toute obligation ou limitation » (30). Ou, pour citer un théoricien communiste : « le principe fondamental de notre législation et de notre droit privé - principe que la théorie bourgeoise ne reconnaîtra jamais - est que : tout ce qui n'est pas expressément permis est interdit » (31)

Finalement, les attaques communistes s'en prirent à la conception même de droit. En 1927, le président de la Cour suprême de l'URSS expliquait dans un manuel officiel de droit privé : « Le Communisme signifie non pas la victoire du droit socialiste, mais la victoire du socialisme sur toute espèce de

droit, car avec l'abolition de classes aux intérêts antagonistes, le droit disparaîtra totalement » (32).

Les raisons de cette phase du processus furent très clairement expliquées par le théoricien du droit E. Pashukanis, dont l'oeuvre attira pendant un moment beaucoup d'attention tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Russie, mais qui plus tard tomba en disgrâce et disparut (33). Il écrivit : « A la direction technique administrative par subordination à un plan économique général, correspond la méthode de direction directe, techniquement déterminée, sous la forme de programmes de production et de distribution. La victoire progressive de cette tendance signifie l'extinction graduelle du droit comme tel » (34). Bref : « Comme dans une communauté socialiste, il n'y avait pas matière à relations juridiques privées autonomes, mais seulement à réglementation dans l'intérêt de la communauté, tout le droit a été transformé en administration ; toutes les règles fixes en pouvoir discrétionnaire et en considérations d'utilité (35).

5. Les juristes socialistes en Angleterre

En Angleterre, les divergences par rapport à l'Etat de Droit avaient commencé de bonne heure, mais étaient longtemps restées confinées à la pratique et avaient rarement fait l'objet de réflexions théoriques. Néanmoins en 1915, Dicey pouvait constater que « l'ancienne vénération pour l'Etat de Droit a subi, au cours des trente dernières années, un déclin marqué » (36). Les infractions de plus en plus fréquentes au principe attiraient peu l'attention. Même lorsqu'en 1929 un livre intitulé *The New Despotism* (37) parut dans lequel le juge à la Cour de cassation Hewart signalait à quel point la situation était devenue peu conforme à l'Etat de Droit, le livre eut un succès de scandale, mais ne put ébranler sérieusement l'illusion vaine que les libertés des sujets britanniques étaient protégées par cette tradition. Il fut traité comme un simple pamphlet conservateur, et la virulence des critiques qu'il reçut (38) est difficile à comprendre un quart de siècle plus tard, alors que non seulement des organes libéraux comme *The Economist* (39), mais également des auteurs socialistes (40) en viennent à parler du danger dans les mêmes termes. Le livre conduisit à la constitution d'un très officiel « Comité sur les Pouvoirs des ministres » ; mais le rapport remis par celui-ci (41), tout en confirmant poliment les analyses de Dicey, tendit dans l'ensemble à minimiser les choses. Son principal effet fut de rendre plus subtile l'opposition à l'Etat de Droit, et de susciter de nombreux textes esquissant une doctrine anti-Etat de Droit qui, par la suite, a été adoptée même par de nombreux non-socialistes.

Le mouvement était animé par un groupe (42) de juristes et de politologues socialistes rassemblés autour du professeur Harold Laski.

L'attaque fut ouverte par le Docteur (maintenant Sir) Ivor Jennings dans ses commentaires sur le *Rapport* et les *Documents* à l'appui (43). Adoptant totalement la doctrine positiviste à la mode depuis peu, il soutenait que « l'idée d'Etat de Droit au sens où elle est invoquée dans le Rapport, c'est-à-dire au sens d'égalité devant la loi ordinaire du pays administrée par les tribunaux ordinaires, prise au pied de la lettre... est tout simplement un non-sens » (44).

L'Etat de Droit ainsi conçu, argumentait-il, « est ou commun à toutes les nations, ou inexistant » (45). Tout en concédant que « la fixité et la certitude du droit... ont fait partie de la tradition anglaise pendant des siècles », il ne le faisait qu'avec une irritation évidente devant le fait que cette tradition « ne cédait du terrain qu'à contrecoeur » (46). Et le Dr Jenings ne se privait pas d'ironiser sur la croyance partagée « par la plupart des membres du Comité et la plupart des témoins... qu'il y a une nette distinction entre la fonction d'un juge et la fonction d'un administrateur » (47).

Par la suite, il développa ce point de vue dans un manuel largement diffusé, où il disait expressément que « l'Etat de Droit et les pouvoirs discrétionnaires ne sont nullement contradictoires » (48), et niait qu'il y eût une opposition entre « loi régulière » et « pouvoirs administratifs » (49). Le principe énoncé par Dicey selon lequel les autorités publiques ne devaient pas avoir de pouvoirs discrétionnaires était « une règle d'action pour des Whigs, et pouvait être ignorée par les autres » (50). Si le Dr Jennings reconnaissait que « pour un praticien du droit constitutionnel, en 1870 ou même 1880, il pouvait sembler que la Constitution britannique était essentiellement fondée sur l'Etat de Droit individualiste, et que l'Etat britannique était le *Rechtsstaat* de la théorie politique et juridique individualiste » (51), cela signifiait simplement pour lui que « la Constitution répugnait aux pouvoirs " discrétionnaires ", à moins qu'ils ne soient exercés par des juges. Lorsque Dicey disait que " les Anglais sont gouvernés par le droit, et seulement par le droit ", il voulait dire que " les Anglais sont gouvernés par les juges, et seulement par les juges ". C'était une exagération, mais c'était du bon individualisme » (52). Il semble n'être jamais venu à l'esprit de l'auteur de ces formules que c'est une conséquence nécessaire de l'idéal de liberté respectueuse du droit, que seuls les experts en matière juridique aient compétence pour ordonner le recours à la coercition - à l'exclusion de tous autres experts, et notamment de membres de l'administration chargés de poursuivre des objectifs spécifiques.

Il convient d'ajouter que par la suite, l'expérience semble avoir amené Sir Ivor à modifier considérablement ses vues. Il commence et conclut un livre récent largement diffusé (53), par des phrases élogieuses pour l'Etat de Droit et trace même un tableau idéalisé du degré auquel il prévaut encore en Grande-Bretagne. Mais cette rectification n'intervient qu'après que ses attaques eurent produit des effets profonds. C'est ainsi que dans un *Vocabulaire de la Politique* (54) paru dans la même collection l'année

précédente, et lui-même très diffusé, nous trouvons le raisonnement suivant : « ... Il est étrange que prédomine la conception selon laquelle l'Etat de Droit est quelque chose que certaines gens ont, et d'autres pas, comme les automobiles ou le téléphone. Qu'est-ce que " ne pas avoir d'Etat de Droit " veut dire ? Est-ce n'avoir pas de lois du tout » ? Je crains que cette question ne reflète fidèlement le point de vue de la plupart des membres de la jeune génération, élevée sous l'influence exclusive des enseignements positivistes.

La présentation de l'Etat de Droit par le biais d'un traité de droit administratif très diffusé aussi, écrit par un autre membre du même groupe, le professeur W.A. Robson, a été également importante et influente. L'analyse de Robson associe un désir méritoire de redonner vigueur au contrôle juridique de l'action administrative, avec une interprétation de la tâche des tribunaux administratifs qui, si on l'appliquait, rendrait ces derniers totalement incapables de protéger la liberté individuelle. L'auteur entend expressément accélérer la « rupture avec l'Etat de Droit que le professeur A.V. Dicey considérait comme un aspect essentiel du système constitutionnel anglais » (55). L'argumentation commence par une attaque contre « ce chariot antique et délabré », la « légendaire séparation des pouvoirs » (56). La distinction établie entre droit et politique est pour lui « complètement fausse » (57), et l'idée que le juge n'a pas à se soucier d'objectifs gouvernementaux, mais doit administrer la justice est à ses yeux ridicule. Il présente même comme l'un des principaux avantages des tribunaux administratifs le fait qu'ils « peuvent imposer une politique sans s'encombrer de règles de droit et de précédents judiciaires... De toutes les caractéristiques du droit administratif, aucune n'est plus avantageuse, lorsqu'elle est correctement employée en vue du bien commun, que le pouvoir d'un tribunal de décider des affaires dont il est saisi, avec l'objectif avoué d'appuyer une politique d'amélioration sociale dans un domaine particulier ; et d'adapter dans le litige son attitude à ce qui servira les besoins de cette politique » (58).

Peu de textes parus sur ces questions montrent aussi clairement à quel point beaucoup des idées « progressistes » de notre époque sont en réalité réactionnaires ! Il n'est pas très surprenant que les vues du Pr Robson aient très vite connu la faveur de conservateurs, et qu'une brochure récente du parti conservateur sur l'*Etat de droit* lui fasse écho en faisant l'éloge des tribunaux administratifs pour le fait que « flexibles et non entravés par des règles de droit ou une jurisprudence, ils peuvent assister réellement leur ministre dans l'application d'une politique » (59). Cette adhésion à une doctrine socialiste par les conservateurs est peut-être l'aspect le plus alarmant de ces péripéties. Elle est allée si loin qu'on a pu dire d'un récent symposium de conservateurs sur *La Liberté dans l'Etat moderne* (60) : « Nous nous sommes tant éloignés de la conception de l'Anglais protégé par les tribunaux contre les risques d'oppression par le Gouvernement ou ses fonctionnaires, qu'aucun des orateurs n'a suggéré que nous puissions désormais retourner à cet idéal du XIXe siècle » (61).

On peut voir où pourraient mener ces idées en lisant les déclarations moins circonspectes de certains membres moins connus de ce groupe de juristes socialistes. L'un d'eux commence un essai appelé *L'Etat planifié et l'Etat de Droit* en « redéfinissant » l'Etat de Droit (62) ; le résultat de cette chirurgie maladroite est qu'à ses yeux l'Etat de Droit « est tout ce que décide qu'il sera le Parlement en tant que législateur suprême » (63). Ce qui permet à l'auteur d'« affirmer avec confiance que l'incompatibilité entre la planification et l'Etat de Droit » (soulignée d'abord par des écrivains socialistes !) « est un mythe auquel on ne peut se rallier que par préjugé ou ignorance » (64). Un autre membre du groupe trouve même possible de répondre à la question de savoir si, au cas où Hitler aurait obtenu le pouvoir de façon constitutionnelle, l'Etat de Droit aurait subsisté en Allemagne nazie, « La réponse est : oui ; la majorité aurait eu raison : l'Etat de Droit aurait continué à exister si la majorité avait voté pour qu'il accède au pouvoir. La majorité aurait pu être dénuée de sagesse, la majorité paurait pu être perverse, mais l'Etat de Droit aurait prévalu. Car en démocratie, le droit est ce que la majorité veut qu'il soit » (65). Nous avons là la confusion la plus pernicieuse de notre époque, exprimée dans les termes les plus nets.

Il n'est pas étonnant que, sous l'influence de telles conceptions, se soit opéré en Grande-Bretagne au cours des deux ou trois dernières décennies une croissance rapide et, pour l'essentiel, incontrôlée des pouvoirs de l'administration sur la vie privée et la propriété des citoyens (66). La nouvelle législation économique et sociale a conféré des pouvoirs discrétionnaires toujours accrus aux organismes gouvernementaux, et n'a prévu que des recours occasionnels et insuffisants sous forme d'un mélange de tribunaux et de commissions d'appel. Dans des cas vraiment extrêmes, la loi est allée jusqu'à donner à des organismes administratifs le pouvoir de définir « les principes généraux » sur la base desquels il était possible de procéder à ce qui revenait à une expropriation (67), l'autorité exécutive refusant de se lier elle-même par quelque règle fixe que ce soit (68). Ce n'est que récemment, et à la suite d'un cas flagrant d'action arbitraire désinvolte porté à l'attention de l'opinion publique par la ténacité d'un homme riche soucieux du bien public (69), que l'inquiétude devant ces dérapages, depuis longtemps ressentie par quelques observateurs attentifs, s'est communiquée à des cercles élargis et a produit les premiers signes d'une réaction dont nous parlerons plus loin.

6. L'évolution aux Etats-Unis

Il est assez surprenant de constater qu'en bien des domaines, une évolution dans la même direction s'est opérée aux Etats-Unis et y est allée très loin. En fait, aussi bien les tendances modernes en théorie juridique, que

les façons de voir de « l'expert administratif » sans formation juridique ont eu là une influence plus grande encore qu'en Grande-Bretagne ; on peut même dire que les juristes socialistes britanniques que nous venons d'évoquer ont trouvé leur inspiration davantage chez les philosophes du droit américains que chez les philosophes du droit britanniques. Les circonstances qui ont amené cet état de fait sont peu connues, même aux Etats-Unis, et méritent de l'être davantage.

Les Etats-Unis ont, à vrai dire, ceci d'unique, que la stimulation reçue des mouvements réformistes européens s'y est cristallisée de bonne heure sous la forme de ce qu'on a appelé le *Public administration movement*. Ce mouvement a joué un rôle analogue à celui de l'école « fabienne » en Angleterre (70), ou à celui des « socialistes de la chaire » en Allemagne. Ayant pour mot d'ordre l'efficacité dans le gouvernement, il fut habilement conçu pour mener les milieux d'affaire à soutenir des objectifs foncièrement socialistes. Ses membres dirigèrent, généralement avec la sympathie et l'appui des « progressistes », leurs plus rudes attaques contre les garde-fous traditionnels de la liberté individuelle, tels que l'Etat de Droit, les limitations constitutionnelles, le recours possible aux tribunaux, et le concept de « droits fondamentaux ». Une des caractéristiques de ces « experts en administration » était qu'ils faisaient preuve d'une égale hostilité (et d'une égale ignorance) à l'égard du droit et à l'égard de l'économie (71). Dans leur effort pour créer une « science » de l'administration, ils étaient guidés par une conception assez naïve de la procédure scientifique, et manifestaient envers la tradition et les principes, un mépris caractéristique du rationalisme extrême. Ce sont eux surtout qui popularisèrent l'idée que « la liberté en soi est à l'évidence une notion vide de sens : la liberté doit être liberté de faire quelque chose et d'en jouir. Si davantage de gens achètent des automobiles et prennent des vacances, il y a davantage de liberté » (72).

C'est essentiellement grâce à leurs efforts que les conceptions du pouvoir administratif nées en Europe continentale pénétrèrent aux Etats-Unis plus tôt qu'en Angleterre. Ainsi, dès 1921, l'un des plus éminents spécialistes américains des questions juridiques pouvait parler d'une « tendance à se détourner des tribunaux et du droit, et à en revenir à une justice sans lois prenant la forme d'une justice émanant de l'exécutif, voire du législatif, et d'une délégation de pouvoirs gouvernementaux arbitraires » (73). Quelques années plus tard, un ouvrage de droit administratif pouvait déjà présenter comme un principe accepté, que « tout fonctionnaire public a un certain domaine de compétence délimité pour lui par la loi. Dans les limites de ce domaine, il peut user librement de son pouvoir discrétionnaire, et les tribunaux respecteront ses décisions comme définitives, sans chercher à vérifier leur bien-fondé. S'il sort de ces limites par contre, les tribunaux interviendront. Sous cette forme, la loi concernant le recours en justice à l'encontre de décisions de fonctionnaires publics devient un simple prolongement de la loi *ultra vires* (loi sur l'excès de pouvoir). La seule

question à soulever devant les tribunaux est celle du domaine de compétence, et les tribunaux n'ont pas droit de regard sur la façon dont le fonctionnaire a exercé son pouvoir discrétionnaire dans les limites de son domaine de compétence » (74).

La réaction contre la tradition de contrôle rigoureux de l'action administrative et législative par les tribunaux avait débuté dès avant la Première Guerre mondiale. Elle fit irruption pour la première fois sur la scène politique en 1924, lors de la campagne présidentielle du sénateur La Folette, quand celui-ci fit de la réduction des pouvoirs des juges l'un des points importants de son programme électoral (75). La Folette inaugura ainsi une tradition qui, aux Etats-Unis plus qu'ailleurs, fit des progressistes les principaux avocats d'une extension des pouvoirs discrétionnaires des organismes administratifs. A la fin des années 30, cette attitude des progressistes américains avait pris une tournure telle que les socialistes européens « lorsqu'ils eurent connaissance de la dispute entre les libéraux américains et leurs concitoyens conservateurs concernant les questions de droit administratif et les pouvoirs discrétionnaires des administrations », furent enclins à les « mettre en garde contre les dangers inhérents au développement des pouvoirs discrétionnaires des administrations, et à leur dire qu'eux-mêmes (socialistes d'Europe) pouvaient se porter garants de la pertinence du point de vue des conservateurs sur ce point » (76). Ils commencèrent néanmoins à revoir leur position, quand ils constatèrent que l'attitude des progressistes américains facilitait un glissement progressif et subreptice du système américain vers le socialisme.

Le conflit évoqué ci-dessus atteignit évidemment son paroxysme pendant les années Roosevelt, mais le chemin des évolutions qui se sont opérées alors avait déjà été tracé par les courants intellectuels de la décennie précédente. Les années 20 et 30 avaient vu la publication de nombreux textes anti-Etat de Droit qui influèrent considérablement sur le cours ultérieur des choses. Nous ne pouvons mentionner ici que deux exemples caractéristiques. L'un des personnages les plus actifs dans l'attaque frontale menée contre la tradition américaine du « gouvernement par la loi et non par les hommes » fut le professeur Charles G. Haines, qui non seulement qualifiait l'idéal traditionnel d'illusion (77), mais soutenait sérieusement que « le peuple américain devrait établir les gouvernements sur la base d'une théorie de la confiance dans les gestionnaires des affaires publiques » (78). Pour comprendre à quel point cela était complètement à l'opposé de la conception sous-tendant la Constitution américaine, il suffit de rappeler la déclaration de Thomas Jefferson : « Un gouvernement libre a pour base la jalousie et non la confiance, c'est la jalousie et non la confiance qui prescrit des limitations constitutionnelles, de façon à lier ceux à qui nous sommes obligés de confier le pouvoir... notre Constitution a par conséquent posé les limites jusqu'auxquelles notre confiance peut aller. En matière de pouvoirs, donc, qu'on ne parle plus de confiance dans l'homme, mais qu'on l'empêche de mal

faire par les chaînes de la Constitution » (79).

Peut-être plus caractéristique encore des tendances intellectuelles de l'époque, est un ouvrage de feu le juge Jerome Frank, intitulé *Law and the Modern Mind* qui, lors de sa parution en 1930, rencontra un succès difficilement compréhensible pour le lecteur d'aujourd'hui. Cet ouvrage constitue une violente diatribe contre l'idéal de la certitude du droit, que l'auteur tourne en ridicule et décrit comme le produit du « besoin infantile d'un père autoritaire » (80). Fondé sur la théorie psychanalytique, l'ouvrage fournissait exactement le type de justification du mépris pour les idéaux traditionnels, qu'une génération rebelle à toute entrave aux actions collectives recherchait. Ce furent les jeunes gens éduqués dans ce climat intellectuel qui devinrent les instruments empressés des politiques paternalistes du New Deal.

Vers la fin des années 30, ces dérives provoquèrent un malaise croissant, et cela déboucha sur la création d'un Comité d'investigation (le « US Attorney-General's Committee on Administrative Procedure ») dont la mission était analogue à celle du comité constitué en Angleterre dix ans auparavant. Mais plus encore que le comité britannique, le comité américain, dans son Rapport majoritaire (81), eut tendance à présenter ce qui arrivait comme tout à la fois inévitable et sans danger. La teneur générale du rapport a été très bien décrite par le doyen Roscoe Pound : « Même si c'est tout à fait étranger à ses intentions, la majorité évolue dans le sens de l'absolutisme administratif, qui est une phase de l'absolutisme en marche à travers le monde entier. Des idées de disparition du droit, d'une société dans laquelle il n'y aura pas de loi, ou une seule loi, à savoir qu'il n'y a pas de lois mais seulement des ordres administratifs ; des doctrines exposant qu'il n'existe rien que l'on puisse appeler « droits », que les lois ne sont que des menaces de mettre en oeuvre la force publique, les règles et principes n'étant que superstitions et voeux pieux ; un enseignement disant que la séparation des pouvoirs n'est qu'une mode intellectuelle périmée venue du XVIIIe siècle, ou que la conception coutumière de l'Etat de Droit est dépassée, et exposant qu'un droit public doit être un droit « de subordination », qui subordonne les intérêts de l'individu à ceux du fonctionnaire, et permet à ce dernier dans un litige d'identifier l'une des thèses avec l'intérêt public pour conférer à celle-ci une valeur supérieure et faire ignorer les autres ; et enfin une théorie affirmant qu'est loi tout ce qui est fait officiellement, et que par conséquent tout ce qui est fait officiellement est de l'ordre du droit, hors d'atteinte pour les critiques des juristes - tel est le décor dans lequel se situent les propositions de la majorité du Comité » (82).

7. Signes d'un retour en force des principes de droit

Heureusement, il y a dans nombre de pays des signes convergents d'une réaction contre les errements des récentes décennies. Ces signes sont sans doute plus visibles dans les pays qui sont allés le plus loin dans l'expérience de régimes totalitaires, et qui ont appris ce qu'il y avait de dangereux à dissoudre les limites des pouvoirs de l'Etat. Même parmi ces socialistes qui, naguère, n'avaient que mépris pour les traditionnelles sauvegardes de la liberté individuelle, on peut observer une attitude beaucoup plus respectueuse. Peu de gens ont si franchement exprimé ce revirement que le doyen des philosophes du droit socialistes, feu Gustav Radbruch, qui dans l'un de ses derniers ouvrages disait : « Bien que la démocratie soit incontestablement estimable, le Rechsstaat est comme le pain quotidien, l'eau que nous buvons et l'air que nous respirons ; et le plus grand mérite de la démocratie est que seule elle est apte à protéger l'existence du Rechsstaat » (83). Que la démocratie, en réalité, n'aie pas obligatoirement et dans tous les cas cette aptitude apparait clairement dans la description que fait Radbruch de l'évolution en Allemagne. Il serait probablement plus vrai de dire que la démocratie ne peut durer longtemps si elle ne préserve pas l'Etat de Droit.

Les progrès du principe de recours judiciaire depuis la guerre, et le regain d'intérêt pour les théories du droit naturel en Allemagne, sont des symptômes supplémentaires de la même tendance (84). Dans d'autres pays du continent, des mouvements semblables font du chemin. En France, G. Ripert y a largement contribué par son ouvrage *Le Déclin du droit*, où il écrit que « par-dessus tout, nous devons adresser le blâme aux juristes. Ce sont eux qui pendant un demi-siècle ont sapé les bases du concept de droits individuels sans se rendre compte qu'ainsi ils livraient ces droits à l'omnipotence de l'Etat politique. Certains d'entre eux voulaient se montrer progressistes, pendant que d'autres croyaient redécouvrir la doctrine traditionnelle que l'individualisme libéral du XIXe siècle avait oblitérée. Les savants manifestent souvent une certaine passion d'aboutir qui les empêche de voir les conclusions pratiques que d'autres tireront de leurs doctrines désintéressées » (85).

Des voix ont donné l'alerte (86) en Grande-Bretagne aussi et le premier résultat de cette crainte croissante a été une tendance dans les lois récentes, à restituer aux tribunaux ordinaires l'autorité finale dans les différends administratifs. Des signes encourageants peuvent être observés en outre dans un rapport récent d'une commission d'enquête sur la procédure d'appel devant des juridictions d'exception (87). Dans ce dernier cas, la commission n'a pas seulement fait des suggestions importantes pour éliminer les anomalies et les défauts du système existant, mais elle a aussi réaffirmé admirablement la distinction entre « ce qui est juridique, l'antithèse étant ce qui est

administratif, et ce qui est conforme à l'Etat de Droit, l'antithèse étant ce qui est arbitraire ». Et elle poursuivait : « L'Etat de Droit professe que les décisions doivent être prises selon des principes connus, ou lois. En général, de telles décisions sont prévisibles, et le citoyen sait face à quoi il se trouve » (88). Mais il reste en Grande-Bretagne « pour l'administration un champ d'action considérable où n'existe ni recours possible au tribunal ni moyen d'enquête » (89) (on notera que ce problème n'était pas inclus dans la mission de ladite commission) et où la situation reste aussi insatisfaisante qu'elle l'a toujours été, et où le citoyen est en fait à la merci d'une décision administrative arbitraire. Si on veut arrêter le processus d'effritement de l'Etat de Droit, il paraît urgent de créer une cour indépendante devant laquelle on puisse faire appel dans de telles situations, comme cela a été proposé de divers côtés (90).

Finalement, nous pouvons mentionner comme un effort au niveau international, l'« Acte d'Athènes » adopté en juin 1955, à un congrès de la Commission internationale de juristes, où l'importance de l'Etat de Droit est vigoureusement réaffirmée (91).

On ne peut toutefois guère dire que ce désir largement répandu de réanimer une ancienne tradition s'accompagne d'une claire vision de ce que cela impliquerait (92), ou que les gens seraient disposés à faire observer les principes de cette tradition, s'ils devenaient des obstacles sur la route la plus directe et la plus sûre conduisant à un objectif donné. Ces principes, qui étaient voici peu des lieux communs à peine dignes d'être réaffirmés, et qui peut-être aujourd'hui encore sembleront plus évidents au profane qu'au juriste, ont été si longtemps oubliés qu'un exposé détaillé de leur histoire et de leur caractère paraissait nécessaire. C'est seulement sur cette base que nous pourrons tenter dans la prochaine partie d'examiner plus en détail les différents moyens par lesquels les diverses aspirations contemporaines en matière de politique économique et sociale peuvent ou non être satisfaites dans le cadre d'une société libre.

Partie
III

La liberté dans l'Etat-providence

Je veux imaginer sous quels traits nouveaux
le despotisme pourrait se produire dans le monde :
je vois une foule innombrable d'hommes semblables
et égaux qui tournent sans repos sur eux-mêmes
pour se procurer de petits et vulgaires plaisirs,
dont ils emplissent leur âme.
Au-dessus de cette race d'hommes
s'élève un pouvoir immense et tutélaire, qui se charge seul
d'assurer leur jouissance et de veiller sur leur sort.
Il est absolu, détaillé, régulier, prévoyant et doux.
Il ressemblerait à la puissance parentale si, comme elle,
il avait pour objet de préparer les hommes à l'âge viril ;
mais il ne cherche, au contraire,
qu'à les fixer irrévocablement dans l'enfance ;
il aime que les citoyens se réjouissent,
pourvu qu'ils ne songent qu'à se réjouir.
Il travaille volontiers à leur bonheur ;
mais il veut en être l'unique agent et le seul arbitre ;
il pourvoit à leur sécurité, prévoit et assure leurs besoins,
facilite leurs plaisirs, conduit leurs principales affaires,
dirige leur industrie, règle leurs successions, divise leurs héritages ;
que ne peut-il leur ôter entièrement
le trouble de penser et la peine de vivre ?

A. de Tocqueville

Chapitre

17

Le déclin du socialisme et l'essor de l'Etat-providence

L'expérience devrait nous apprendre à veiller
d'une façon particulièrement vigilante
sur la protection de la liberté,
lorsque les intentions du pouvoir sont bienveillantes.
Des hommes éveillés à la liberté
sont naturellement prompts à repousser
l'envahissement de leur liberté propre par des dirigeants
mal intentionnés.
Les dangers les plus grands pour la liberté
résident dans les empiétements insidieux
émanant d'hommes pleins de zèle et désireux de bien faire,
mais sans discernement.

L. Brandeis

1. La fin d'un siècle de socialisme

Depuis un siècle environ, les efforts de réforme sociale ont été inspirés principalement par les idéaux du socialisme - et pendant une partie de cette période, ils l'ont été même dans des pays comme les Etats-Unis qui n'ont jamais eu de parti socialiste important. Au cours des cent dernières années, le socialisme a attiré un part notable des intellectuels marquants, et en est venu à paraître pour beaucoup de gens constituer le but ultime vers lequel la société avance inévitablement. Cette tendance a atteint son apogée après la Seconde Guerre mondiale, lorsque la Grande-Bretagne plongea dans son expérience socialiste. Cet épisode semble avoir constitué l'avancée ultime de

la marée socialiste. Les historiens à venir considèreront probablement la période qui va de la révolution de 1848 jusqu'aux environs de 1948 comme le siècle du socialisme européen.

Au cours de ce laps de temps, le mot socialisme a eu un sens assez précis et a correspondu à un programme défini. Le but commun de tous les mouvements socialistes était la nationalisation des « moyens de production, de distribution et d'échange », de sorte que toute l'activité économique puisse être dirigée selon un plan général, inspiré par tel ou tel idéal de justice sociale. Les diverses écoles socialistes différaient surtout sur le plan des méthodes politiques par lesquelles elles comptaient réaliser la réorganisation sociale, marxisme et fabianisme différaient ainsi en ce que le premier était révolutionnaire et le second gradualiste, mais leur conception de la nouvelle société qu'elles espéraient créer était fondamentalement la même. Socialisme voulait dire appropriation collective des moyens de production et utilisation de ceux-ci « en vue des besoins et non du profit ».

La grande nouveauté des dix dernières années est que le socialisme en tant que méthode spécifique de réalisation de la justice sociale s'est effondré. Il n'a pas perdu seulement son attrait intellectuel ; il a été abandonné par les masses de façon si manifeste que partout les partis socialistes se sont mis à rechercher un nouveau programme à même de leur assurer le soutien de leurs adhérents (1). Ils n'ont pas renoncé à leur objectif ultime, à leur idéal de justice sociale. Mais les méthodes par lesquelles ils avaient espéré y parvenir, et pour lesquelles on avait forgé l'appellation de « socialisme », ont perdu tout crédit. Il ne fait aucun doute que le nom sera apposé sur n'importe quel programme qu'adopteront les partis socialistes existants. Mais le socialisme au sens ancien et précis du mot est désormais mort dans le monde occidental.

Bien qu'une affirmation aussi radicale puisse encore provoquer quelque étonnement, un simple examen des textes désabusés publiés par des socialistes dans de nombreux pays, et des débats à l'intérieur des partis socialistes, suffit à la confirmer (2). A ceux qui ne l'observent que dans un seul pays, le déclin du socialisme peut encore paraître n'être qu'un recul momentané, la réaction à une défaite électorale. Mais son caractère international, et l'évolution semblable qui s'opère dans divers pays, ne permettent pas de douter qu'il s'agit de davantage. S'il y a une quinzaine d'années, le socialisme doctrinaire apparaissait comme la menace la plus grave contre la liberté, aujourd'hui ce serait s'attaquer à des moulins à vent que de diriger contre lui notre charge. La plupart des arguments qui étaient opposés au socialisme proprement dit sont maintenant repris à l'intérieur des mouvements socialistes pour justifier un changement de programme.

2. Les raisons de ce déclin

Les causes de cette réorientation sont multiples. Si on considère l'école socialiste qui fut, à un moment donné, la plus influente, l'exemple constitué par la « plus grande expérience sociale » de notre temps a été décisif : le marxisme a été tué dans le monde occidental par ce qui s'est passé en Russie. Pendant un temps assez long pourtant, relativement peu d'intellectuels ont compris que cela était le résultat inévitable de l'application systématique du système socialiste traditionnel. Aujourd'hui, certes, même dans les cercles socialistes c'est un argument efficace de dire : « Si vous voulez un socialisme à cent pour cent, qu'avez-vous à reprocher à l'Union soviétique ? » (3). Mais l'expérience de ce pays n'a globalement discrédité que la version marxiste du socialisme. La déception, très répandue, vis-à-vis des méthodes fondamentales du socialisme est née de l'expérience plus immédiate des gens.

Les principaux facteurs qui ont concouru à dissiper les illusions sont probablement ceux-ci : il a été compris de plus en plus largement que l'organisation socialiste de la production n'est pas plus fructueuse mais bien moins que la libre entreprise ; il a été compris plus largement encore qu'au lieu de conduire à ce qui avait été énoncé comme une plus grande « justice sociale », cette organisation déboucherait sur une hiérarchisation plus arbitraire et plus rigide qu'avant ; il a été compris enfin qu'au lieu de susciter la liberté promise, elle signifierait l'émergence d'un nouveau despotisme.

Les premiers déçus furent les dirigeants syndicaux qui ont pu constater que, lorsqu'ils avaient affaire à l'Etat et non à un entrepreneur privé, leur pouvoir s'en trouvait fortement amoindri. Mais les individus eux-mêmes se sont aperçus qu'être confrontés partout à l'autorité de l'Etat n'améliorait nullement leur position dans une société concurrentielle. Cela s'est produit à un moment où l'élévation générale du niveau de vie de la classe laborieuse (spécialement chez les travailleurs manuels) a détruit l'idée reçue d'une classe distincte de prolétaires, et avec elle l'idée d'une « conscience de classe » des salariés - ce qui a créé dans la plupart des pays européens une situation analogue à celle qui, aux Etats-Unis, avait toujours fait obstacle au développement d'un courant socialiste organisé (4). Dans ceux de ces pays qui avaient connu un régime totalitaire, il s'est produit en outre une forte réaction individualiste chez les jeunes, qui se sont montrés très méfiants à l'égard de toute activité collective, et soupçonneux envers toute autorité (5).

Sans doute le facteur de désenchantement le plus important chez les intellectuels socialistes a-t-il été l'émergence d'une peur croissante que le socialisme ne signifie l'extinction de la liberté individuelle. Même si nombre d'entre eux ont rejeté avec indignation l'idée que socialisme et liberté individuelle s'excluaient mutuellement lorsque c'était un adversaire qui l'énonçait (6), l'impact a été plus profond lorsque l'idée a été exprimée sous une forme littéraire saisissante par quelqu'un venu de leur milieu (7). Plus

récemment, la situation a été décrite avec beaucoup de franchise par l'un des intellectuels du Parti travailliste britannique, R.H.S. Crossman, dans une brochure intitulée *Socialism and the New Despotism*. Il y constate que « de plus en plus de personnes réfléchies ont commencé à douter de ce qui leur avait paru constituer les avantages évidents de la planification centralisée et de l'extension de l'appropriation étatique » (8) ; et il poursuit en expliquant que « la découverte du fait que le " Socialisme " du gouvernement travailliste signifie l'émergence de vastes corporations bureaucratiques » (9), et d'une « vaste bureaucratie étatique centralisée (qui) constitue une grave menace potentielle pesant sur la démocratie » (10) a créé une situation telle que « la tâche principale des socialistes aujourd'hui est de convaincre le pays que ses libertés sont menacées par cette nouvelle féodalité » (11).

3. Effets durables de l'ère socialiste

Si les méthodes caractéristiques du socialisme collectiviste n'ont plus guère de partisans en Occident, ses objectifs à long terme ont, eux, peu perdu de leur attrait. Et même si les socialistes n'ont plus d'idée précise quant aux moyens de parvenir à leurs fins, ils entendent encore manipuler l'économie de façon que la distribution des revenus soit conforme à leur conception de la justice sociale. La conséquence la plus importante de l'ère socialiste reste, cela dit, la destruction des limitations traditionnelles des pouvoirs de l'Etat.

Tant que le socialisme proposait une réorganisation complète de la société selon de nouveaux principes, il traitait ceux sur lesquels reposait le système existant comme de simples obstacles à balayer. Aujourd'hui qu'il n'a plus de principes qui lui soient propres, il doit se contenter de formuler ses nouvelles ambitions sans dépeindre clairement les moyens de les réaliser. Le résultat est que les nouvelles tâches proposées par ces ambitions à l'homme moderne sont, au sens propre du terme, sans principes comme jamais auparavant.

La conséquence est que, bien que le socialisme en tant qu'objectif à poursuivre délibérément ait été en général abandonné, cela ne veut pas dire que nous ne lui permettrons pas d'avancer sans que ce soit notre intention. Les réformistes qui sont prêts à employer toute méthode qui leur parait susceptible de permettre un résultat déterminé, et qui ne prêtent aucune attention à ce qu'il est nécessaire de sauvegarder pour qu'un système de marché fonctionne correctement, sont susceptibles d'imposer toujours davantage de contrôles centralisés sur les décisions économiques (tout en affirmant que la propriété privée est maintenue), et ce jusqu'à un point où nous aurons un système effectif de planification centralisée que peu de gens aujourd'hui souhaitent consciemment voir s'instaurer. Nombre des anciens socialistes se sont en outre rendu compte du fait que nous avons déjà dérivé si

loin en direction de l'Etat redistributeur, qu'il leur semble bien plus aisé de pousser dans cette direction que de s'attarder à revendiquer encore une socialisation des moyens de production quelque peu discréditée. Ils semblent avoir compris qu'en accroissant le contrôle étatique sur ce qui reste nominalement l'industrie « privée », ils peuvent plus facilement opérer cette redistribution des revenus qui avait été le véritable but de la politique, plus visible, de l'expropriation.

Critiquer des dirigeants socialistes qui ont clairement renié les formes ouvertement totalitaires du socialisme « chaud », pour se tourner vers un socialisme « froid » (qui en réalité n'est peut-être pas très éloigné du précédent) est parfois considéré comme inélégant, et comme la marque de préjugés conservateurs à courte vue. Pourtant, tant qu'on n'aura pas, parmi les ambitions nouvelles, distingué celles qui seraient réalisables dans une société libre de celles dont la réalisation requiert le recours aux méthodes du collectivisme totalitaire, le danger restera présent.

4. Rôle de l'Etat dans le bien-être public

A la différence du mot socialisme, celui d'Etat-providence (*Welfare state*) n'a pas de signification précise (12). L'expression est parfois employée pour parler d'un Etat qui « se préoccupe », d'une manière ou d'une autre, de problèmes autres que le respect de la loi et de l'ordre. Quand bien même quelques théoriciens ont soutenu que les activités gouvernementales doivent se limiter au maintien de la loi et de l'ordre, il n'est, cela dit, pas possible de prendre cette position au nom du principe de liberté. Seules les mesures coercitives du gouvernement doivent être strictement limitées. Nous avons déjà vu (au chapitre 15) qu'il y a sans doute un large champ ouvert aux activités non coercitives des gouvernements, et qu'il y a un besoin évident de les financer par les impôts.

En fait, aucun gouvernement dans les temps modernes ne s'est borné au « minimum individualiste » qui a parfois été évoqué (13), et aucun économiste « orthodoxe » classique n'a plaidé pour une telle restriction des activités gouvernementales (14). Tous les Etats modernes ont consacré des ressources à secourir les indigents, les malheureux, les invalides, et se sont souciés de questions de santé publique et de diffusion des connaissances. Il n'y a pas de raison pour que le volume de ces activités de service pur n'augmente pas à proportion de l'accroissement de la richesse globale. Il existe des besoins communs qui ne peuvent être satisfaits que par une action collective, et qui peuvent l'être sans qu'on porte atteinte à la liberté individuelle. On peut difficilement nier qu'à mesure que nous devenons plus riches, ce minimum vital que la communauté a toujours fourni à ceux qui ne peuvent se prendre en charge, et qui peut être fourni hors marché, peut

augmenter aussi ; ni que le gouvernement peut utilement et sans nuire à personne, contribuer à ces efforts d'assistance, ou même en prendre l'initiative. Il y a peu de raison non plus, pour que le pouvoir n'ait pas aussi un rôle à jouer, et puisse même participer à des domaines tels que l'assurance sociale et l'éducation, ou subventionner temporairement des expériences nouvelles. Notre problème ici ne concerne pas tant les buts que les méthodes des actions gouvernementales.

On se réfère souvent à ces objectifs modestes et inoffensifs des activités gouvernementales, pour montrer combien sont déraisonnables les oppositions à l'Etat-providence en soi. Mais quand bien même ils laissent de côté la position rigide selon laquelle le gouvernement ne devrait pas s'occuper de ces problèmes, - position qui peut se défendre mais n'a pas grand chose à voir avec la liberté - les partisans de la liberté constatent en général néanmoins que le programme de l'Etat-providence comprend beaucoup plus que ce qu'on peut considérer comme à la fois légitime et acceptable. Et ce n'est pas par exemple parce qu'ils admettent n'avoir rien à reprocher aux lois sur l'hygiène alimentaire, qu'ils sont censés ne pas devoir s'opposer à toute activité du pouvoir orientée vers un objectif désirable. Ceux qui entreprennent de délimiter les fonctions de l'Etat en termes de buts, et non en termes de méthodes, se trouvent obligés tantôt de s'opposer à une action gouvernementale alors même qu'elle semble n'avoir que des effets désirables, tantôt d'admettre qu'ils n'ont pas de règle générale sur laquelle fonder leur opposition à des mesures qui, bien qu'efficaces pour des buts bien précis, détruiraient la société libre par leur effet cumulatif.

Bien que la position selon laquelle l'Etat ne devrait s'occuper que de maintenir la loi et l'ordre peut sembler logique si on ne pense l'Etat qu'en tant qu'appareil coercitif, il faut reconnaître qu'en tant que prestataire de services, il peut sans dommage contribuer à la réalisation d'objectifs désirables qui ne pourraient vraisemblablement être atteints autrement. La raison pour laquelle tant de nouvelles activités sociales du gouvernement sont une menace pour la liberté est que, tout en étant présentées comme de simples activités de service, elles constituent en réalité un exercice du pouvoir coercitif de l'Etat, et reposent sur la prétention de l'Etat à des droits exclusifs dans certains domaines.

5. De nouvelles tâches pour les défenseurs de la liberté

La situation actuelle a profondément modifié le travail des défenseurs de la liberté et l'a rendu plus difficile. Tant que le danger venait du socialisme de tendance collectiviste, il était possible de montrer que les doctrines socialistes étaient tout bonnement fausses : que le socialisme ne réaliserait

pas ce qu'en attendaient les socialistes, et produirait d'autres conséquences qu'ils ne désiraient pas. On ne peut argumenter de la même façon concernant l'Etat-providence, car l'appellation ne désigne pas un système défini. Ce qu'elle recouvre est un conglomérat d'éléments nombreux, divers et contradictoires à un point tel que, si certains pourraient sans doute rendre une société libre plus séduisante, d'autres seraient incompatibles avec elle et pourraient représenter un péril pour elle.

Nous verrons que certains des objectifs de l'« Etat-providence » peuvent être atteints sans nuire à la liberté, mais pas nécessairement grâce aux méthodes qui semblent les plus logiques, et ont de ce fait la faveur populaire ; que d'autres objectifs peuvent être réalisables dans une certaine mesure, mais seulement à un coût beaucoup plus élevé que les gens ne l'imaginent, ou qu'ils ne seraient disposés à le supporter, ou seulement de manière lente et graduelle et à mesure que la richesse globale s'accroît ; que d'autres objectifs encore - précisément ceux que les socialistes ont le plus à coeur d'atteindre - qui ne peuvent être visés dans une société soucieuse de préserver la liberté individuelle.

Il y a des équipements publics que tous les membres de la communauté peuvent avoir intérêt à créer par le biais d'un effort collectif, ainsi les parcs et les musées, les théâtres et les terrains de sport ; cependant il y a de bonnes raisons pour que l'effort se situe au niveau des autorités locales, et non à celui des autorités nationales. Il y a aussi l'important domaine de la sécurité, de la protection contre les risques communs, où le gouvernement peut souvent soit réduire les risques, soit aider les gens à se protéger. Là toutefois, une importante distinction est à faire entre deux conceptions de la sécurité : une sécurité limitée qu'il est possible de fournir à tous et ne comporte donc pas de privilège, et une sécurité absolue qui, dans une société libre, ne peut être donnée à tous. La première sécurité est la protection contre les privations physiques extrêmes, l'assurance d'un minimum de moyens de subsistance ; la seconde est la garantie d'un certain niveau de vie, déterminé par comparaison entre celui de la personne considérée, ou d'un certain groupe, et celui des autres. En somme, la distinction est entre l'assurance d'un minimum égal pour tous, et l'assurance d'un certain revenu qu'une personne est censée mériter (15). Cette dernière est en relation étroite avec la troisième ambition qui anime l'Etat-providence : le désir d'utiliser les pouvoirs de l'Etat pour imposer une répartition des biens plus égale ou plus juste. Etant donné qu'il s'agit là d'assigner à des gens déterminés des ressources particulières, cela implique une discrimination et un traitement inégal des individus ; ce qui est inconciliable avec une société libre. Cette ambition est au centre du type d'Etat-providence qui vise la « justice sociale », et devient « essentiellement un redistributeur de revenus » (16). Ce type d'Etat-providence est fatalement conduit à glisser vers un socialisme aux méthodes coercitives et essentiellement arbitraires.

6. L'expansion de l'Etat administratif

Bien que *certains* des objectifs de l'Etat-providence puissent être atteints *seulement* par des moyens nuisibles à la liberté, *tous* ses objectifs, sans aucune exception, *peuvent* être poursuivis par de tels moyens. Le danger capital aujourd'hui est qu'à partir du moment où un certain objectif gouvernemental est tenu pour légitime, on suppose qu'on peut légitimement employer à son service même des moyens contraires aux principes de la liberté. Le fait est malheureusement que, dans la plupart des cas, le moyen qui apparaîtra le plus efficace, certain et rapide, pour atteindre un objectif donné, sera d'affecter directement toutes les ressources disponibles à la solution désormais en vue.

Aux yeux du réformateur ambitieux et impatient, plein d'indignation devant un mal spécifique, rien ne paraîtra convenir si ce n'est la disparition complète de ce mal par les moyens les plus rapides et les plus directs. Si toute personne affligée par le chômage, la maladie, ou l'insuffisance de sa retraite, doit être immédiatement délivrée de ses soucis, rien d'autre ne saurait convenir qu'un système obligatoire et global. Mais si, dans notre impatience de résoudre de tels problèmes sans tarder, nous conférons à l'Etat des pouvoirs exclusifs et monopolistiques, nous risquons fort de n'avoir pas vu assez loin. Si le plus court chemin vers une solution immédiate devient le seul autorisé, si on s'interdit toute autre expérience, et si ce qui parait maintenant la meilleure façon de parer à un besoin devient l'unique point de départ pour toute évolution ultérieure, nous pourrons peut-être parvenir plus vite à notre objectif, mais nous aurons probablement, ce faisant, empêché l'émergence de solutions alternatives plus efficaces. Ce sont souvent, les gens les plus pressés d'utiliser entièrement les connaissances et les capacités que nous avons qui sont aussi, par leurs méthodes, la cause de blocages dans la croissance ultérieure du savoir. Le progrès contrôlé à voie unique qui, pour des raisons d'impatience et de commodité administrative a souvent eu la faveur des réformateurs et qui est devenu la caractéristique de l'Etat-providence moderne, spécialement dans le domaine de la Sécurité sociale, pourrait bien devenir le principal obstacle aux améliorations futures.

Si le gouvernement ne se contente pas de faciliter aux individus l'accès à un niveau moyen, mais prétend en outre s'assurer que tout le monde accède à ce niveau, il ne peut le faire qu'en privant les individus de la faculté de choisir en la matière. L'Etat-providence devient ainsi un Etat chef de famille, au sein duquel un pouvoir paternaliste contrôle et régit la majeure partie du revenu de la communauté et l'attribue aux individus sous les formes et dans la mesure qu'il estime correspondre à leurs besoins ou à leurs mérites.

Dans plusieurs domaines, on peut présenter des arguments convaincants, fondés sur des considérations d'efficacité et d'économie en faveur de la prise en charge exclusive par l'Etat d'un certain service ; mais lorsqu'on s'en remet

ainsi à l'Etat, le résultat est d'ordinaire que non seulement les avantages se révèlent illusoires, mais aussi que le caractère des services concernés devient tout à fait différent de celui qu'ils auraient revêtu s'ils avaient été rendus par des fournisseurs concurrentiels. Si, au lieu de gérer des ressources données mises à sa disposition pour un service spécifique, le gouvernement emploie ses pouvoirs de coercition pour faire en sorte que les gens reçoivent ce qu'un expert juge adéquat à leurs besoins, si les gens ne peuvent plus choisir à leur gré dans plusieurs domaines importants de l'existence, tels que la santé, l'emploi, le logement, et la retraite, mais doivent accepter des décisions prises à leur place par une autorité subalterne, sur la base de l'évaluation qu'elle aura effectué de ce qui leur est nécessaire, si certains services passent sous le contrôle exclusif de l'Etat, et si des professions entières - que ce soit la médecine, l'enseignement ou l'assurance - finissent par ne plus être que des hiérarchies bureaucratiques monolithiques, ce ne sera plus désormais l'expérimentation concurrencielle de tous qui dira ce que chacun doit recevoir, mais seulement les décrets du pouvoir en place (17).

Les raisons même qui font que généralement le réformateur impatient veut organiser de tels services sous la forme de monopoles étatiques, le mènent aussi à penser que les autorités responsables doivent disposer de pouvoirs discrétionnaires importants sur les individus. Si l'objectif était simplement d'améliorer les possibilités de tous en fournissant des services bien précis conformément à une règle, cela pourrait se faire dans un cadre essentiellement entrepreneurial. Mais nous ne serions jamais certains, alors, que les résultats pour les individus coïncideraient avec ce que nous voudrions qu'ils soient. Si nous voulons que chaque personne soit traitée de façon spécifique, rien ne saurait remplacer le traitement paternaliste, individualisé, appliqué par une autorité discrétionnaire dotée du pouvoir de faire des distinctions entre individus.

C'est pure illusion de penser que lorsque certains besoins des citoyens sont du ressort exclusif d'une machine bureaucratique unique, le contrôle démocratique de cette machine peut encore protéger effectivement la liberté du citoyen. S'agissant d'assurer cette protection, la division du travail entre une assemblée législative qui dit simplement que ceci ou cela doit être fait (18), et un appareil administratif qui reçoit le pouvoir exclusif d'appliquer ces instructions, représente la combinaison la plus dangereuse possible. Toute l'expérience confirme qu'il ressort « clairement de l'expérience américaine et de l'expérience anglaise, que le zèle des organes administratifs à poursuivre des fins immédiates qu'ils ont dans leur ligne de mire, les amène à s'obnubiler sur leur fonction, et à se persuader que les limitations constitutionnelles et les garanties des droits individuels doivent céder le passage à leur efforts enthousiastes pour mener à bien ce qu'ils considèrent comme un objectif primordial du gouvernement » (19).

On exagérerait à peine en disant que le plus grand péril que court de nos jours la liberté, vient des hommes les plus nécessaires et les plus influents

dans le gouvernement moderne, à savoir les experts administratifs efficaces, exclusivement préoccupés de ce qu'ils considèrent comme le bien public. Bien que les théoriciens puissent encore parler du contrôle démocratique de ces activités, tous ceux qui ont une expérience directe sur ce plan conviennent du fait que (comme l'a exprimé récemment un écrivain anglais) : « Si le contrôle par le ministre... est devenu un mythe, le contrôle par le Parlement est, et a toujours été, un simple conte de fées » (20). Il est inévitable que ce genre de gestion du bien-être de la population débouche sur l'émergence d'un appareil autonome et incontrôlable, devant lequel l'individu est désarmé, et que cet appareil se trouve de plus en plus investi de la *mystique* de l'autorité souveraine - le *Hoheitsverwaltung* ou *Herrschaftsstaat* de la tradition allemande, si étranger à la mentalité des Anglo-Saxons qu'il a fallu forger pour le traduire le terme bizarre de pouvoir « hégémonique » (21).

7. Pourquoi il faut cantonner la discussion à la politique intérieure

Notre objet dans les chapitres suivants n'est pas d'exposer un programme complet de politique économique pour une société libre. Nous nous intéresserons surtout à ces aspirations relativement nouvelles dont la place dans une société libre est encore incertaine, à l'égard desquelles nos positions oscillent encore entre deux extrêmes, et par rapport auxquelles la nécessité de dégager des principes qui nous permettraient de séparer le bon du mauvais devient urgente. Les problèmes que nous avons choisi de traiter sont ceux qui nous semblaient particulièrement importants si nous voulons sauver quelques objectifs modestes et légitimes du discrédit que des projets trop ambitieux pourraient bien attirer sur toutes les activités de l'Etat-providence.

Il y a de nombreuses aspects de l'activité gouvernementale qui sont de la plus haute importance pour la préservation d'une société libre, mais que nous ne pouvons examiner ici de façon approfondie. Tout d'abord, il nous faudra laisser de côté tout l'écheveau compliqué des problèmes de relations internationales - non seulement parce qu'une tentative d'examiner sérieusement ces problèmes gonflerait indûment ce livre, mais aussi parce qu'une approche adéquate exigerait des fondements philosophiques autres que ceux que nous avons pu fournir. Des solutions valables à ces problèmes ne se dégageront probablement pas tant qu'il nous faudra accepter comme unités ultimes d'un ordre international les entités historiquement données qu'on appelle « nations souveraines ». Et savoir à quels groupes nous devrions confier les divers pouvoirs de gouvernement, si nous avions le choix, est une question bien trop complexe pour qu'on puisse y répondre brièvement. Les fondations morales d'un Etat de Droit à l'échelle internationale semblent manquer encore totalement ; et nous perdrions

vraisemblablement tous les avantages que l'Etat de Droit nous procure à l'intérieur des nations si aujourd'hui nous remettions l'un quelconque des nouveaux pouvoirs de gouvernement à des organismes supra-nationaux.

Je dirais simplement qu'on ne pourra proposer aux problèmes de relations internationales que des solutions provisoires aussi longtemps que nous n'aurons pas appris comment limiter efficacement les pouvoirs de tout gouvernement, et comment répartir ces pouvoirs entre les divers niveaux de l'autorité. On devrait dire aussi que les évolutions contemporaines des politiques nationales ont rendu les problèmes internationaux beaucoup plus ardus qu'ils ne l'étaient au XIXe siècle (22). Qu'il me soit permis d'ajouter en outre qu'à mon avis, jusqu'à ce que la protection de la liberté individuelle soit beaucoup plus solidement assurée qu'elle ne l'est aujourd'hui, la création d'un gouvernement mondial serait un danger plus grand pour l'avenir de la civilisation que la guerre elle-même (23).

A peine moins important que le problème des relations internationales est celui de la centralisation, ou de la décentralisation des fonctions gouvernementales. En dépit de ses liens traditionnels avec la plupart des problèmes que nous allons examiner, nous ne pourrons l'examiner de façon systématique. Si ceux qui souhaitent accroître les pouvoirs gouvernementaux ont à peu près toujours proposé la centralisation maximale, ceux que préoccupe surtout la liberté individuelle ont recommandé le plus souvent la décentralisation. Il y a de bonnes raisons de penser que l'action des autorités locales offre en général la solution la meilleure par défaut là où on ne peut compter sur l'initiative privée pour fournir certains services, et où une certaine action collective est donc nécessaire, ce dans la mesure où elle dispose de plusieurs des avantages de l'entreprise privée, et présente moins de dangers que l'action coercitive de l'Etat. La concurrence entre autorités locales ou entre ensembles plus larges à l'intérieur d'un espace commun où il y a liberté de mouvement donne globalement la possibilité d'expérimenter des méthodes alternatives, et procure la plupart des avantages d'une libre croissance.

Bien que la majorité des individus puisse ne pas envisager de changer de résidence, il y aura toujours assez de gens, spécialement parmi les jeunes et les plus entreprenants, pour inciter l'autorité locale à fournir des services aussi bon et aussi peu chers que ceux de ses concurrents (24). C'est d'habitude le planificateur autoritaire qui, obnubilé par l'uniformité, l'efficacité gouvernementale et les convenances de l'administration, appuie les tendances centralisatrices, et reçoit à cette fin l'appui énergique des minorités défavorisées, qui souhaitent pouvoir puiser dans les ressources des régions les plus riches.

8. Monopole et autres problèmes mineurs

Plusieurs autres problèmes sérieux de politique économique ne peuvent être mentionnés que brièvement. Personne ne niera que la stabilité économique et la prévention de dépressions majeures dépendent en partie de l'action gouvernementale ; nous aborderons ce problème sous l'angle de l'emploi et de la politique monétaire. Mais une étude systématique nous conduirait à des analyses de théorie économique d'un haut degré de technicité, et les positions que je défendrais sur la base de mes recherches dans ce domaine spécifique seraient largement indépendantes des principes étudiés dans le présent ouvrage

De même, le soutien à des efforts particuliers par le biais de subventions prélevées sur les rentrées fiscales (soutien dont nous parlerons sous l'angle du logement, de l'agriculture, et de l'enseignement) soulève des problèmes d'un ordre plus général. Nous ne pouvons écarter ces problèmes en disant simplement que nulle subvention gouvernementale ne devrait jamais être accordée. Il existe en effet quelques domaines incontestés de l'activité gouvernementale, par exemple la défense nationale, où la subvention est probablement la méthode la plus sûre et la moins dangereuse pour stimuler des recherches nécessaires, et où elle est souvent préférable à la prise en mains directe par l'Etat. Le seul principe général qu'on puisse probablement poser en matière de subventions est qu'elles ne peuvent se justifier par l'intérêt du bénéficiaire (qu'il soit fournisseur ou consommateur du service subventionné), mais seulement par les avantages généraux qui en découleront pour l'ensemble des citoyens - autrement dit par le bien public au sens propre du terme. Les subventions sont un outil politique légitime si on les utilise non en tant que moyen de redistribuer les revenus, mais seulement en tant que moyen de recourir au marché pour fournir des services qu'on ne peut réserver à ceux qui les paient individuellement.

La lacune la plus évidente dans ce qui suit est sans doute l'absence de toute analyse systématique des entreprises monopolistiques. Après mûre réflexion, j'ai décidé d'écarter le sujet, principalement parce qu'il ne m'a pas paru avoir l'importance qu'on lui donne en général (25). La politique antimonopoles est habituellement l'objet majeur du zèle réformateur des libéraux. Je crois avoir moi-même dans le passé employé l'argument tactique selon lequel nous ne pouvons faire échec aux pouvoirs coercitifs des syndicats de salariés sans nous attaquer en même temps aux entreprises monopolistiques. Mais j'ai fini par me convaincre de ce qu'il y aurait quelque hypocrisie à présenter les monopoles qui existent dans le domaine du travail et dans le domaine de l'entreprise comme s'ils étaient de même nature. Cela ne veut pas dire que je partage le point de vue de certains auteurs (26), qui soutiennent que les entreprises monopolistiques sont à certains égards bienfaisantes et souhaitables. Je considère toujours, comme il y a quinze

ans (27), qu'il peut être parfois bon de faire du monopoleur une sorte de bouc émissaire ou de brebis galeuse de la politique économique ; et je reconnais qu'aux Etats-Unis, la législation a réussi à créer un climat d'opinion défavorable aux monopoles. S'il est bon, cela dit, de faire observer des règles générales (telles que la règle de non-discrimination) susceptibles de limiter la puissance des monopoles, ce qui pourrait être effectivement accompli dans ce domaine devrait prendre la forme d'une amélioration graduelle du droit des sociétés, des brevets et de la fiscalité d'entreprise ; et ce qui devrait être dit sur ce plan ne peut l'être brièvement. J'ai par ailleurs de plus en plus de doutes concernant le caractère bénéfique de toute action arbitraire du gouvernement contre des monopoles particuliers ; et je suis très inquiet du caractère arbitraire de toute politique visant à limiter la dimension des entreprises individuelles. Lorsque la politique crée une situation où - comme c'est le cas aux Etats-Unis - de grandes entreprises hésitent à se faire concurrence en baissant leurs prix, de crainte de tomber sous le coup de la loi antitrust, on en arrive à une forme d'absurdité.

La politique courante ignore la réalité que ce n'est pas le monopole en lui-même, ni la grande dimension, qui est nuisible, mais seulement l'obstacle à l'entrée dans un secteur industriel ou commercial, et d'autres pratiques restrictives. Le monopole est sans aucun doute chose indésirable, mais seulement au même titre que la rareté est indésirable ; dans l'un et l'autre cas, cela ne veut pas dire que nous puissions l'éviter (28). Tout comme c'est un fait que certains biens sont rares, c'est l'un des inconvénients inévitables de la vie que certaines capacités (et aussi certaines qualités et traditions d'organisations données) ne peuvent se copier. Il est déraisonnable de négliger cet inconvénient et d'essayer de créer des conditions permettant de faire « comme si » la concurrence était effective. La loi ne peut prohiber des situations, mais seulement des actions. Tout ce qu'on peut espérer est que, chaque fois qu'une possibilité de concurrence apparaît, personne ne soit empêché d'en tirer parti. Lorsque le monopole est fondé sur des barrières à l'entrée du marché délibérément dressées par certains, il est tout à fait légitime de les faire tomber. Il est également parfaitement justifié d'interdire les discriminations de prix dans la mesure où il est possible de faire appliquer une règle générale. Mais les performances des gouvernements dans ce domaine sont si déplorables, qu'il est stupéfiant de voir des gens espérer encore qu'en donnant aux gouvernants des pouvoirs discrétionnaires, ils pourront faire autre chose qu'aggraver les problèmes. Dans tous les pays, l'expérience a montré que des pouvoirs discrétionnaires concernant le traitement des monopoles sont rapidement utilisés pour opérer une distinction entre les « bons » et les « mauvais » monopoles, et que les autorités se préoccupent plus de protéger ceux qu'elles estiment être les « bons » que de faire échec aux « mauvais ». Je doute qu'il puisse y avoir des

monopoles dignes d'être protégés. Mais il y aura toujours des monopoles inévitables, dont le caractère transitoire et temporaire ne se transformera en caractère permanent que sous l'effet de l'intervention des gouvernements.

Bien qu'on ne puisse espérer grand-chose d'une action gouvernementale spécifique à l'encontre d'une entreprise monopolistique, la situation est, cela dit, différente là où, comme dans le domaine du travail, les gouvernements ont délibérément encouragé le développement de monopoles, et même failli à leur mission primordiale - qui est d'empêcher le recours à la coercition - en accordant des exemptions aux règles de droit commun. Il est malheureux que, dans nos démocraties, après une période où les mesures en faveur d'une classe sociale donnée ont été populaires, la lutte contre les privilèges doive prendre la forme d'une lutte contre des groupes qui, dans un passé récent, jouissaient de la faveur du public aux yeux duquel ils méritaient une aide spéciale. Il est néanmoins indubitable que nulle part les principes fondamentaux de l'Etat de Droit n'ont été plus généralement violés, et avec autant de conséquences, que dans ce qui concerne des syndicats de salariés. La politique à leur égard sera donc le premier problème majeur que nous devons étudier.

Chapitre

18

Les syndicats et l'emploi

Le gouvernement, longtemps hostile aux autres monopoles,
en vint soudain à soutenir et favoriser
des monopoles d'organisations de salariés,
que la démocratie ne peut tolérer,
qu'elle ne peut contrôler sans les détruire,
et sans doute ne peut détruire sans se détruire elle-même.

Henry C. Simons

1. Liberté d'association

L'attitude de la puissance publique concernant les syndicats est, en moins d'un siècle, passée d'un extrême à l'autre. Partant d'une situation où peu de ce qu'ils pouvaient faire était légal et où l'essentiel était interdit, nous sommes arrivés à un état de choses où ils sont devenus des institutions pourvues de privilèges uniques, et auxquelles les règles générales du Droit ne sont pas applicables. Ils représentent aujourd'hui le seul cas important où les gouvernements ont manifestement failli à leur tâche primordiale - qui est d'empêcher la coercition et la violence.

Ce phénomène a été considérablement favorisé par le fait que les syndicats ont pu, au début, en appeler aux principes généraux du Droit (1), puis conserver l'appui des libéraux longtemps après que toute discrimination à leur encontre eut cessé et qu'ils eurent été dotés de privilèges exceptionnels. Il y a peu d'autres domaines dans lesquels les progressistes se soient montrés aussi peu regardants sur le bien-fondé de mesures particulières, et se soient demandés simplement si les mesures prises étaient « pour ou contre les syndicats » ou, comme on dit, « pour ou contre les travailleurs » (2). Le

moindre coup d'oeil à l'histoire des syndicats devrait pourtant suggérer que l'attitude raisonnable se situe quelque part entre les deux extrêmes qui marquent leur évolution.

La plupart des gens se rendent si peu compte de ce qui s'est passé qu'ils soutiennent encore les prétentions des syndicats en croyant ainsi lutter pour la « liberté d'association », alors même que ce terme a perdu sa signification et que le véritable problème est désormais celui de la liberté pour les individus d'adhérer ou non à un syndicat. La confusion est en partie due à la rapidité avec laquelle le problème a changé de nature ; dans nombre de pays, les associations volontaires de travailleurs avaient à peine été légalisées qu'elles ont commencé à user de coercition pour faire adhérer les salariés et pour empêcher les non-membres de trouver un emploi. La plupart des gens pensent encore qu'un « conflit du travail » consiste en un désaccord sur la rémunération ou les conditions de travail, alors que la cause réelle est désormais souvent une tentative des syndicats pour enrôler de force des salariés.

L'acquisition de privilèges par les syndicats n'a nulle part été aussi spectaculaire qu'en Angleterre, où le Trade Dispute Act de 1906 a conféré à un « syndicat professionnel une exemption de responsabilité civile pour tous dommages, même les plus odieux, commis par ses agents ou au nom de sa direction ; et (a conféré)... en fait à tout syndicat de travailleurs un privilège et une protection que ne possède aucune personne, ou groupe de personnes » (3). Des lois aussi indulgentes pour les syndicats ont été promulguées aux Etats-Unis : d'abord le Clayton Act de 1914 qui les exemptait des dispositions antimonopoles du Sherman Act ; ensuite le Norris-La Guardia Act de 1932 qui allait très loin dans la direction de l'instauration d'une immunité pratiquement complète des syndicats par rapport aux demandes de dommages et intérêts (4) ; la Cour suprême, dans un arrêt crucial, soutint enfin « la prétention d'un syndicat au droit d'empêcher un entrepreneur de participer aux activités économiques » (5). Une situation plus ou moins semblable s'est progressivement établie dans les pays européens au cours des années 20, « moins par le biais de décisions législatives explicites, que par celui de la tolérance tacite du pouvoir et des tribunaux » (6). Partout la légalisation des syndicats a été interprétée comme la reconnaissance légale de leur objectif majeur, et de leur droit de faire tout ce qu'ils jugent nécessaire pour la réalisation de cet objectif - à savoir, le monopole. On les traita de plus en plus non comme un groupe d'intérêt poursuivant un but légitime mais intéressé et qui, comme tout autre groupe d'intérêt, est en concurrence avec des groupes d'intérêt concurrents dotés des mêmes droits, mais comme un groupe dont le but - l'organisation intégrale et globale de toute la force de travail - doit être encouragé pour le bien public (7).

Bien que de flagrants abus de pouvoir des syndicats aient souvent choqué l'opinion publique au cours d'une période récente, et que la faveur

dont ils jouissaient soit en déclin, le public n'a certainement pas encore réalisé à quel point leur situation juridique actuelle est fondamentalement néfaste, et à quel point les pouvoirs qu'ils se sont arrogés menacent les fondements des sociétés libres. Nous ne nous arrêterons pas ici sur les excès criminels qui ont attiré l'attention récemment aux Etats-Unis, bien qu'ils ne soient pas entièrement sans lien avec les privilèges juridiques des syndicats. Nous ne nous intéresserons qu'aux pouvoirs que les syndicats actuels détiennent en général, soit avec la bénédiction explicite des lois, soit au moins grâce à la tolérance tacite des autorités qui ont la charge de préserver le Droit. Notre argumentation ne visera pas les syndicats en tant que tels ; et elle ne se bornera pas non plus aux pratiques qui désormais sont largement reconnues commes abusives. Nous porterons notre attention sur certains des pouvoirs syndicaux qu'aujourd'hui on considère partout comme légitimes, voire comme faisant partie de leurs « droits sacrés ». La remise en cause de ces pouvoirs se trouve plus confortée qu'affaiblie par le fait que les syndicats ont souvent montré beaucoup de retenue dans leur utilisation. C'est précisément parce que, dans la situation légale existante, les syndicats seraient en mesure de faire infiniment plus de mal qu'ils n'en font, et parce que nous devons à la modération et au bon sens de maints dirigeants syndicaux que la situation ne soit pire encore, que nous ne pouvons tolérer que cette situation puisse durer (8).

2. Coercition syndicale et salaires

On ne saurait trop souligner que la coercition que les syndicats se sont vus permis d'exercer, au mépris de tous les principes de la liberté selon le Droit, est avant tout une coercition exercée à l'encontre des salariés, et que l'intégralité du pouvoir coercitif dont les syndicalistes disposent à l'égard des employeurs découle d'un pouvoir primordial de coercition à l'encontre d'autres travailleurs. La coercition qu'ils exercent à l'encontre des employeurs soulèverait moins d'objections si les syndicats étaient privés de la capacité d'embrigader les gens contre leur gré. Ni le droit des travailleurs de s'entendre comme ils le veulent, ni même le droit de cesser leurs services de concert ne sont en question.

Il faut dire toutefois que ce second droit - le droit de grève - s'il est normal, ne peut guère être considéré comme un droit « inaliénable ». De bonnes raisons existent pour que, dans certains cas, il soit stipulé dans le contrat d'embauche que le salarié renonce à s'en prévaloir : dès lors que des emplois comportent des obligations à long terme de la part des employés, toute tentative concertée pour enfreindre ces obligations devrait être illégale.

Il est clair, ainsi, qu'un syndicat qui contrôle effectivement tout le potentiel de main-d'oeuvre d'une firme, ou d'une industrie, dispose de

possibilités illimitées de pression sur l'employeur, et qu'en particulier quand des capitaux considérables ont été investis dans du matériel très spécialisé, ce syndicat peut pratiquement déposséder le propriétaire et s'emparer de la quasi totalité du revenu de l'entreprise (9). Le point important, cependant, est que ce type de comportement ne serait jamais conforme à l'intérêt de tous les travailleurs - sauf dans le cas invraisemblable où le gain total de l'opération était également partagé entre eux, qu'ils soient employés ou non - et que, par conséquent, le syndicat ne pourrait agir de la sorte sans contraindre certains travailleurs à soutenir son action contre leur propre intérêt.

La raison à cela est que les travailleurs ne peuvent faire monter le niveau des salaires réels au-dessus de celui qui résulterait d'un marché libre qu'en limitant l'offre, c'est-à-dire en condamnant à l'inactivité une partie de la main-d'oeuvre. L'intérêt de ceux qui seront embauchés à un niveau de salaire plus élevé sera toujours contraire à l'intérêt de ceux qui, en conséquence, ne trouveront un emploi que dans des postes moins rémunérés, ou ne trouveront pas d'emploi du tout.

Le fait que les syndicats incitent en général l'employeur à convenir d'un certain salaire et veillent ensuite à ce que personne ne soit embauché à un salaire moindre n'est pas l'essentiel là. La fixation du salaire est un moyen aussi efficace qu'un autre pour exclure ceux qui ne seraient embauchés qu'à un salaire moindre. L'essentiel est que l'employeur ne s'engagera sur le salaire que s'il sait que le syndicat est capable d'interdire à d'autres de se présenter (10). En règle générale, la fixation d'un salaire minimum (que ce soit par les syndicats ou par le pouvoir politique) ne fera monter les salaires au-dessus de ce qu'ils seraient sans cela que si elle les fait monter aussi au dessus du niveau auquel seraient employés tous ceux qui sont prêts à faire le travail considéré.

Bien que les syndicats pour justifier leur action affirment souvent le contraire, il ne fait désormais aucun doute qu'ils ne peuvent à long terme faire monter les salaires réels pour tous ceux qui cherchent du travail au-dessus du niveau où ils s'établiraient dans un marche libre - ce quand bien même ils peuvent effectivement faire monter le niveau monétaire des salaires, avec des conséquences que nous examinerons plus tard. Leur aptitude à faire passer les salaires réels au-dessus de ce niveau ne peut profiter - du moins de façon durable - qu'à un groupe déterminé, au détriment des autres. Cela veut dire que, leur politique salariale n'étant pas à l'avantage de tous les travailleurs, des syndicats où l'adhésion est strictement volontaire ne pourraient longtemps avoir l'appui de tous. Des syndicats qui n'auraient pas le pouvoir de contraindre les réfractaires n'auraient pas la puissance nécessaire pour faire monter les salaires au-dessus du niveau auquel tous ceux qui cherchent du travail pourraient en trouver ; c'est-à-dire au-dessus du niveau qui s'établirait de lui-même dans un marché du travail libre.

Si les salaires réels de tous les employés ne peuvent être relevés par l'activité syndicale qu'au prix d'un certain niveau de chômage, les syndicats

d'un secteur ou d'une profession peuvent parfaitement faire monter les salaires de leurs membres en forçant les non-membres à rester dans des activités moins rémunérées. Le degré de la distorsion dans la structure des rémunérations ainsi provoquée est difficile à préciser. Néanmoins, quand on voit que certains syndicats trouvent opportun d'user de violence pour empêcher les entrées dans leur secteur d'activité, tandis que d'autres exigent le versement de sommes élevées pour l'accès à l'emploi (voire que des emplois futurs soient réservés aux enfants des membres actuels), on peut penser que cette distorsion est considérable. Il est important de noter que de telles pratiques ne peuvent s'employer avec succès que dans des secteurs relativement prospères et lucratifs, et que par conséquent leur effet est d'exploiter les secteurs relativement pauvres au profit des plus aisés.

Même si au niveau spécifique d'une un secteur donné, les actions d'un syndicat peuvent tendre à réduire les différences entre membres, il est très vraisemblable qu'à un niveau plus général et si on parle de salaires relatifs entre les secteurs majeurs de l'industrie et du commerce, les syndicats aujourd'hui sont largement responsables d'une inégalité qui ne sert à rien et qui est uniquement le résultat de privilèges (11). Ce qui veut dire que leurs pratiques abaissent la productivité globale du travail en général, et par conséquent aussi le niveau général des salaires réels. Si, en effet, l'action syndicale parvient à réduire le nombre des salariés dans les secteurs bien payées, et accroît de ce fait le nombre de ceux qui doivent rester dans ceux qui le sont moins bien, il en résulte forcément que le niveau d'ensemble sera plus bas. Il est de fait plus que probable que, dans les pays où le syndicalisme est très puissant, le niveau moyen des salaires réels est plus bas qu'il ne serait sans cela (12). C'est certainement vrai dans la plupart des pays européens, où l'influence des syndicats est renforcée par le recours général à des mesures restrictives du genre du « partage du travail ».

Si beaucoup de gens continuent à considérer comme un fait évident et incontestable, que si le niveau des salaires s'est élevé aussi rapidement qu'il l'a fait, cela a été grâce aux syndicats, c'est qu'ils ne tiennent pas compte des conclusions de l'analyse empirique, qui ne laissent aucune place à l'ambiguïté. Les salaires réels ont en général augmenté plus vite quand les syndicats étaient faibles que lorsqu'ils étaient puissants ; de surcroit, le progrès dans les secteurs où les salariés n'étaient pas « organisés », a été souvent nettement plus rapide, à niveau de prospérité égale, que dans ceux qui étaient fortement syndicalisés (13). L'impression contraire est due en partie au fait que les hausses de salaires, qui aujourd'hui résultent essentiellement des accords avec les syndicats, sont de ce fait tenues pour impossibles par d'autres moyens (14). Et, plus encore au fait que, comme nous allons le voir, l'activité syndicale provoque des hausses des salaires monétaires, plus rapides que l'accroissement des salaires réels. Ces hausses en termes nominaux ne peut survenir sans produire de chômage endémique que

dans la mesure où elles sont régulièrement neutralisées en termes réels par l'inflation - ce qui en réalité est nécessaire pour maintenir le plein-emploi.

3. Limites du pouvoir des syndicats sur les salaires

Si les syndicats ont accompli avec leur politique des salaires bien moins de choses que ne le croit l'opinion, leurs activités dans ce domaine sont néanmoins économiquement très dommageables et politiquement très dangereuses. Ils emploient leur pouvoir d'une façon qui rend le fonctionnement du marché partiellement inefficient et qui, en même temps, leur donne une prise sur l'orientation de l'activité économique qui serait déjà dangereuse aux mains du gouvernement, mais qui est intolérable lorsqu'elle est entre celles d'un groupe particulier. Ils agissent en influençant les niveaux relatifs de salaire des différents groupes de travailleurs, et en exerçant une pression constante à la hausse sur le niveau des salaires nominaux qui a d'inévitables répercussions inflationnistes.

Cela entraîne une plus grande uniformité et une plus grande rigidité des salaires relatifs à l'intérieur de chaque groupe dominé par un syndicat, et des différences de salaires accrues entre groupes différents. Ce qui s'accompagne d'une restriction de la mobilité du travail, dont les défauts que nous venons de signaler sont tantôt l'effet, tantôt la cause. Il est inutile d'insister sur le fait que le tout peut être avantageux pour des groupes particuliers, mais ne peut qu'amoindrir la productivité générale, et par conséquent les revenus des travailleurs dans leur ensemble, ou sur le fait que la plus grande stabilité des salaires à l'intérieur d'un même groupe, garantie par l'action syndicale, implique une plus forte instabilité de l'emploi. Il est plus important de montrer que les différences fortuites de puissance syndicale entre les divers secteurs d'activité ne produisent pas seulement des inégalités de rémunération choquantes et sans justification économique entre leurs salariés respectifs, mais aussi des disparités anti-économiques dans le développement des divers secteurs. Des secteurs socialement importants, comme le bâtiment, ont vu leur croissance gravement entravée, et ne sont pas à la hauteur de besoins urgents, ce simplement parce que leur caractère propre offre aux syndicats des possibilités plus nettes de recourir à des pratiques monopolistiques et coercitives (15). Les syndicats étant spécialement puissants là où les investissements de capitaux sont les plus lourds, il tendent à créer aujourd'hui chez les investisseurs une dissuasion presque aussi importante que celle créée par la fiscalité. Enfin, c'est souvent la collusion entre monopole syndical et entreprise, qui crée la base d'une monopolisation globale de la branche concernée.

Le principal danger inhérent à l'évolution actuelle du syndicalisme est qu'en établissant des monopoles effectifs dans l'offre de différentes sortes de

travail, les syndicats empêchent la concurrence de jouer son rôle de régulateur efficace de l'affectation des ressources. Or, si la concurrence est ainsi paralysée, d'autres moyens doivent être adoptés à sa place. La seule alternative au marché est la direction par une autorité. Cette direction ne peut manifestement pas être confiée à des syndicats représentant des intérêts sectoriels et ne peut être effectuée correctement par une organisation unifiée de toute la main-d'oeuvre, qui deviendrait ainsi non seulement le pouvoir le plus puissant au sein de l'Etat, mais un pouvoir dominant complètement l'Etat lui-même. Le syndicalisme tel qu'il est pratiqué actuellement conduit à instaurer un système de planification générale d'inspiration socialiste que ne désirent pas en général les syndicats, et qu'il est de leur intérêt d'éviter.

4. Méthodes de coercition utilisées par les syndicats

Les syndicats ne peuvent atteindre leurs principaux objectifs sans disposer du contrôle complet de l'offre de travail dans le secteur dont ils s'occupent ; et comme il n'est pas de l'intérêt de tous les travailleurs de se soumettre à leurs orientations, quelques-uns d'entre eux doivent être amenés à agir contre leur intérêt personnel. Ce résultat peut être obtenu en recourant à une simple pression psychologique et morale incitant à croire que les syndicats sont utiles à tous les travailleurs. Lorsqu'ils parviennent à créer le sentiment général que tout travailleur doit, dans l'intérêt de sa classe, soutenir l'action syndicale, la coercition finit par apparaître comme un moyen légitime de ramener un récalcitrant à son devoir. Les syndicats se servent là d'un outil particulièrement efficace, à savoir le mythe selon lequel c'est grâce à leurs efforts que le niveau de vie de la classe laborieuse s'est élevé rapidement, et seule la poursuite de ces efforts permettra une progression rapide des salaires. Ce mythe est soigneusement entretenu grâce à l'appui actif des adversaires mêmes des syndicats. Son abandon ne pourra naitre que d'une approche plus rigoureuse des faits ; ce qui dépend de l'efficacité du travail que feront les économistes pour éclairer l'opinion publique.

Bien que les pressions morales exercées par les syndicats puissent être très puissantes, elles suffiraient, cela dit, rarement à leur donner le pouvoir de provoquer des dégâts réels. Apparemment, les dirigeants syndicaux sont d'accord sur ce point avec ceux qui étudient le syndicalisme : des formes bien plus énergiques de coercition sont nécessaires pour que soient atteints les objectifs visés. Ce sont les techniques de coercition que les syndicats ont mises au point pour rendre effectivement obligatoire l'adhésion, techniques qu'ils appellent « activités d'organisation » (ou aux Etats-Unis « sécurité syndicale » - curieux euphémisme !), qui leur donnent leur réel pouvoir. Dans la mesure où recourir à l'adhésion vraiment volontaire les réduirait à la défense des intérêts communs à tous les travailleurs, les syndicats en sont

venus à consacrer l'essentiel de leurs efforts à obliger les réfractaires à obéir aux ordres qu'ils donnent.

Ils n'auraient jamais pu parvenir à ce résultat sans l'appui d'une opinion publique abusée, et sans l'aide concrète du gouvernement. Il est malheureux qu'ils aient dans une large mesure réussi à persuader l'opinion qu'une syndicalisation intégrale est non seulement légitime, mais importante pour le bien commun. Dire que les travailleurs ont le droit de former des syndicats, ne revient pourtant pas à dire que les syndicats ont le droit d'exister indépendamment de la volonté des salariés. Loin d'être une catastrophe, une situation où les salariés n'éprouveraient pas la nécessité de former des syndicats serait au contraire souhaitable. Le fait que le but naturel des syndicats soit d'amener tous les travailleurs à donner leur adhésion, a été néanmoins interprété comme signifiant qu'ils doivent être autorisés à employer tout moyen qui leur semble nécessaire pour parvenir à leurs fins. Identiquement, le fait qu'il soit légitime pour les syndicats de tenter d'obtenir les salaires les plus élevés possibles pour leurs adhérents a été interprété comme impliquant qu'ils pouvaient employer tous les moyens pour obtenir satisfaction. En particulier, parce que la grève a été reconnue comme une arme légitime des syndicats, on en est venu à croire qu'il est légitime qu'ils employent n'importe quelle méthode pour qu'une grève réussisse. D'une manière générale, la légalisation des organisations ouvrières a fini par signifier que toute méthode qui leur semble indispensable à leurs objectifs doit aussi être tenue pour légale.

Les pouvoirs coercitifs actuels des syndicats reposent dès lors principalement sur le recours à des procédés qui ne seraient tolérés pour aucun autre objectif, et qui sont contraires à la protection de la sphère privée des individus. En premier lieu, les syndicats recourent - beaucoup plus souvent qu'on ne le reconnaît officiellement - aux piquets de grève comme instrument d'intimidation. Que même les piquets de grève soi-disant « pacifiques » mobilisant des effectifs nombreux sont coercitifs, et que la tolérance à leur égard constitue un privilège reposant sur ce que leurs objectifs sont présumés légitimes est démontré par le fait que le procédé peut être utilisé, et l'est effectivement, par des gens qui ne sont pas eux-mêmes ouvriers pour en forcer d'autres à former un syndicat dont ils seront les dirigeants, et par le fait que le fait que le procédé peut être utilisé aussi à des fins purement politiques, ou pour exprimer de l'animosité envers une personnalité impopulaire. L'aura de légitimité qui entoure ces méthodes en raison du fait que les buts poursuivis font souvent l'objet d'une approbation, ne change rien au fait qu'elles constituent une forme de pression organisée sur des individus, pression qu'aucune organisation privée ne devrait être en mesure d'exercer dans une société libre.

Outre la tolérance envers les piquets de grève, le principal facteur qui permet aux syndicats de contraindre le travailleur individuel est la sanction accordée tant par la législation que par les tribunaux aux systèmes de « closed

shop » ou de « union shop », et à leurs variantes. Ceux-ci constituent des conventions contraires à la liberté de contracter, et il a fallu les soustraire aux règles ordinaires du Droit pour en faire les objets légitimes des « activités d'organisation » des syndicats. La législation a parfois été jusqu'à stipuler que non seulement une convention passée par les représentants de la majorité d'une usine ou d'un secteur sera valable pour tout salarié qui voudra s'en réclamer, mais qu'elle devra être appliquée à tous les employés, même ceux qui préféreraient ou désireraient disposer d'autres types d'avantages (16). Il nous faut aussi considérer comme d'inadmissibles procédés de coercition toutes les « grèves de soutien » et toutes les formes de boycott qu'on emploie non comme des instruments de négociation salariale, mais comme des moyens de forcer d'autres salariés à s'aligner sur les consignes syndicales.

La plupart de ces tactiques coercitives ne peuvent être pratiquées que parce que la loi a exempté les groupes de travailleurs de la responsabilité ordinaire liée aux actions collectives, soit en leur permettant d'éviter la déclaration légale, soit en les soustrayant explicitement aux règles générales qui s'appliquent aux associations. Il n'est pas utile de parler en détails d'autres aspects de la pratique syndicale contemporaine, tels que, par exemple, la négociation collective à l'échelon d'un secteur, ou du pays entier. Leur possibilité même repose sur les méthodes déjà évoquées, et disparaîtrait sans aucun doute si on supprimait les pouvoirs coercitifs fondamentaux (17) analysés ci-dessus.

5. Fonctions légitimes des syndicats

On ne peut guère nier qu'aujourd'hui l'objectif principal des syndicats soit de pousser les salaires à la hausse en recourant à la coercition. Même si c'était là leur seul et unique but, l'interdiction légale des syndicats serait injustifiée. Dans une société libre beaucoup de situations indésirables doivent être tolérées si on ne peut les empêcher sans législation discriminatoire. Aujourd'hui, cela dit, pousser les salaires n'est pas le seul rôle joué par les syndicats ; et ils sont indubitablement susceptibles de rendre des services qui non seulement ne soulèvent pas d'objections, mais ont une réelle utilité. Si leur seule raison d'être était d'imposer des hausses de salaires, ils disparaîtraient vraisemblablement avec la suppression de leur pouvoir de coercition. Mais ils ont d'autres rôles à jouer ; et s'il serait contraire à nos principes d'envisager leur interdiction, il serait bon néanmoins de montrer explicitement pourquoi il n'y a aucune raison économique d'agir ainsi, et pourquoi, en tant qu'associations vraiment volontaires et non contraignantes, ils peuvent avoir d'importants services à rendre. Il est en fait plus que probable que les syndicats ne développeront pleinement leur utilité potentielle qu'après qu'ils ont été détournés de leurs ambitions antisociales

actuelles grâce à une prévention efficace du recours possible à la coercition (18).

Des syndicats sans pouvoirs coercitifs joueraient probablement un rôle utile et important, même dans le processus de détermination des salaires. En premier lieu, il y a souvent un choix possible entre une hausse de salaires et des avantages autres que l'employeur pourrait procurer au même prix, mais qu'il ne peut offrir que si la plupart des salariés les préfèrent à une augmentation du salaire. Il y a aussi que pour l'individu, sa position dans l'échelle des rémunérations lui importe presque autant que le montant de ce qu'il touche. Dans toute organisation hiérarchique, il est important que les différences de rémunération entre les divers emplois, et les règles de promotion, soient considérées comme équitables par la majorité du personnel (19). Le moyen sans doute le plus efficace d'obtenir un tel assentiment est d'avoir un schéma général convenu au terme d'une négociation collective entre les diverses parties représentées. Même du point de vue de l'employeur, il serait difficile de trouver un autre procédé permettant de concilier toutes les considérations qui, dans une grande organisation, doivent être prises en compte pour parvenir à une structure salariale satisfaisante. Un ensemble conventionnel de clauses normalisées, disponible pour ceux qui veulent en profiter, mais n'excluant pas des aménagements spéciaux pour des cas individuels, semble nécessaire pour répondre aux besoins des organisations de grandes dimensions.

Des considérations du même type pourraient valoir pour tous les problèmes relatifs aux conditions de travail autres que les rémunérations individuelles, problèmes qui concernent tous les employés, et qui, dans l'intérêt commun des salariés et des employeurs, devraient être réglés d'une façon qui prenne en compte le plus grand éventail possible d'aspirations. Une grande organisation doit dans une large mesure être gouvernée selon des règles, et de telles règles ont les meilleures chances d'être appliquées correctement si elles sont conçues avec la participation des personnels (20). Comme un contrat entre employeurs et employés ne concerne pas seulement leurs relations bilatérales, mais aussi les relations entre divers groupes de salariés, il est souvent plus pertinent de donner à ce contrat le caractère d'un accord multilatéral et de prévoir dans certains domaines, comme celui des procédures de réclamation, une dose d'autogestion du personnel.

On pourrait parler enfin de la plus ancienne et la plus bénéfique des activités des syndicats : en tant qu'« associations d'entraide », ils entreprennent d'aider leurs membres à se prémunir contre les risques inhérents à leur métier. C'est une fonction qu'on doit à tous points de vue considérer comme une forme hautement souhaitable de prévoyance autonome, bien qu'elle soit peu à peu supplantée par la politique de sécurité sociale. Nous laisserons cependant ouverte la question de savoir si les arguments ci-dessus justifient l'existence d'organisations syndicales débordant le cadre de l'usine ou de l'entreprise.

Nous n'évoquerons qu'en passant une question totalement différente, qui est celle de la prétention des syndicats à participer à la conduite des affaires. Sous l'appellation de « démocratie dans l'entreprise » ou, plus récemment, de « cogestion », cette idée a acquis une popularité considérable, spécialement en Allemagne et, à un moindre degré, en Angleterre. Elle représente une curieuse résurgence des aspirations de la branche syndicaliste du socialisme du XIXe siècle, la moins sérieusement conçue et la plus irréaliste de ce courant de pensée. Bien que l'idée ait en surface un certain attrait, elle révèle à l'examen des contradictions internes. Une entreprise ne peut jamais être dirigée dans l'intérêt d'un groupe permanent de travailleurs si en même temps elle doit répondre aux besoins de consommateurs. De plus, la participation effective à la direction d'une entreprise est un travail à temps plein, et toute personne qui s'y engage cesse bientôt de voir les choses et ses intérêts sous l'angle propre du salarié. Ce n'est donc pas seulement dans l'intérêt des employeurs qu'un tel projet doit être rejeté ; de nombreuses raisons expliquent qu'aux Etats-Unis, les dirigeants syndicaux ont toujours repoussé catégoriquement toute reponsabilité dans la conduite des affaires. Pour un examen plus complet de ce problème, nous devons toutefois renvoyer le lecteur aux études précises, aujourd'hui disponibles, qui montrent toutes ses implications (21).

6. Comment faire échec à la coercition

Bien qu'il soit peut-être impossible de protéger l'individu contre la coercition syndicale tant que l'opinion générale la tient pour légitime, la plupart de ceux qui étudient ce sujet conviennent que des modifications de la loi et de la jurisprudence relativement peu nombreuses, et à première vue mineures, suffiraient à modifier profondément, et de manière probablement décisive, la situation présente (22). La simple abolition des privilèges spéciaux explicitement conférés aux syndicats, ou usurpés par eux avec la tolérance des tribunaux, semblerait suffire à les priver de l'essentiel des pouvoirs de coercition dont ils se servent actuellement, et à canaliser leur action jusqu'à la rendre socialement bénéfiques.

L'exigence essentielle est que la véritable liberté d'association soit assurée et que la coercition soit considérée comme illégale, qu'elle soit exercée en faveur ou à l'encontre de l'organisation, qu'elle soit le fait de l'employeur ou des employés. On devrait appliquer strictement le principe que la fin ne justifie pas les moyens, et donc que les buts des syndicats ne justifient pas qu'on les dispense des règles générales. Aujourd'hui, cela impliquerait d'abord que la pratique des piquets de grève en nombre soit prohibée, car celle-ci n'est pas seulement une cause majeure et régulière de

violences, mais aussi et surtout, même dans ses formes les plus « pacifiques », un moyen d'exercer une coercition.

Ensuite, les syndicats ne devraient pas être autorisés à exclure les non-adhérents de la possibilité d'accéder à un emploi quel qu'il soit. Cela veut dire que les contrats de « closed shop » ou « union shop » (y compris des variantes telles que les clauses de « maintien d'adhésion » ou « d'embauche préférentielle »), devraient être considérés comme des conventions contraires à la liberté de contracter et ne pas être entérinés par les tribunaux. Ils ne diffèrent en rien juridiquement du contrat de « yellow dog », qui interdit à l'employé d'adhérer à un syndicat - et que la loi prohibe presque partout.

L'invalidation des conventions de ce genre, en éliminant les principaux objectifs des grèves de soutien et des boycotts, rendrait ces moyens de pression inopérants, comme tous les moyens de pression similaires. Il serait nécessaire également de rendre nulles les stipulations légales en vertu desquelles un contrat conclu avec des représentants de la majorité des employés d'un établissement ou d'une entreprise industrielle, est obligatoirement appliqué à la totalité d'entre eux, y compris ceux qui n'ont pas volontairement délégué leurs droits aux négociateurs du contrat (23) ; aucune organisation ne doit avoir le pouvoir de conclure de tels contrats. Enfin, la responsabilité civile pour les actions organisées ou concertées contrevenant aux obligations contractuelles ou aux lois générales, devrait clairement peser sur ceux qui ont pris la décision, quelle que soit la forme de l'action adoptée.

On ne saurait valablement objecter à cela qu'une législation invalidant certains types de contrats serait en contradiction avec le principe de la liberté de contracter. Nous avons vu précédemment (au chapitre 15) que ce principe ne peut jamais signifier que tous les contrats seront exécutoires et entérinés par les tribunaux ; il signifie seulement que tous les contrats doivent être jugés selon les mêmes règles générales, et qu'aucune autorité ne doit être investie du pouvoir discrétionnaire de confirmer ou d'infirmer des contrats particuliers. On peut classer parmi les contrats que la loi devrait considérer comme non valides les contrats portant atteinte à la concurrence. Les contrats de « closed shop » ou de « union shop » rentrent manifestement de cette catégorie. Si la législation, la jurisprudence et la tolérance des organes de l'exécutif n'avaient pas créé des privilèges pour les syndicats, il n'y aurait pas eu nécessité de créer de lois spéciales sur ce plan dans les pays de « common law ». Il faut regretter que le besoin s'en fasse sentir, et le partisan de la liberté considérera toujours avec méfiance ce genre de loi. Mais une fois que les privilèges spéciaux sont entrés dans les moeurs juridiques du pays, on ne peut les en faire sortir que par des lois adéquates. Il ne devrait, à l'évidence, pas y avoir besoin de lois spéciales concernant le droit de travailler, mais il est difficile de ne pas reconnaître que, dans la situation créée aux Etats-Unis par les lois et les décisions de la Cour suprême, une loi particulière soit le seul chemin possible vers la restauration des principes de liberté (24).

Les mesures spécifiques qu'il faudrait prendre dans un pays donné pour y rétablir les principes de libre association dans le domaine du travail dépendront de la situation à laquelle son évolution l'a conduit. La situation des Etats-Unis est particulièrement intéressante, dans la mesure où on y est allé plus loin qu'ailleurs (25) pour légaliser les moyens de pression utilisés par les syndicats, et vraiment très loin en conférant des pouvoirs discrétionnaires et essentiellement irresponsables à l'autorité administrative. Pour plus de détails, on renverra le lecteur à l'importante étude du professeur Sylvester Petro, *The Labor Policy of the Free Society* (26), où les réformes à opérer sont clairement décrites.

Bien que l'ensemble des changements nécessaires pour réduire les pouvoirs dangereux des syndicats n'implique rien d'autre que la volonté qu'ils se soumettent aux règles de Droit applicables à tous, on peut compter que les syndicats existants s'y opposeront de toutes leurs forces. Ils savent très bien que la réussite de ce leurs projets actuels dépend précisément de ces pouvoirs de coercition qui devront être restreints si la société libre veut survivre. Cependant, tout espoir n'est pas perdu. Des évolutions sont en cours qui, tôt ou tard, prouveront aux syndicalistes que la situation présente ne peut durer. Ils verront que, parmi les différentes voies qui s'offrent à eux pour l'avenir, celle qui consiste à se plier au principe général qui s'oppose à toute coercition, sera à long terme préférable à la poursuite de leur comportement présent ; car celui-ci ne peut déboucher que sur l'une ou l'autre de deux conséquences également fâcheuses

7. Le rôle de la politique monétaire

Si les syndicats ne peuvent à la longue modifier substantiellement le niveau des salaires réels, et sont plus à même de le faire baisser que de le faire monter, il en va tout autrement pour ce qui concerne les salaires nominaux. Pour ces derniers, l'effet de la pression syndicale dépend des principes régissant la politique monétaire. Etant données les idées qui prédominent aujourd'hui en ce domaine, et les mesures qu'en déduisent en général les autorités monétaires, il est logique que le comportement courant des syndicats entraine une inflation continue et croissante. La raison essentielle en est que le dogme du « plein-emploi » décharge explicitement les syndicats de la responsabilité du chômage, et attribue la mission de préserver l'emploi aux autorités fiscales et monétaires. Le seul moyen qu'aient ces dernières d'empêcher que la politique syndicale engendre du chômage, est de neutraliser par de l'inflation les excès de hausses des salaires réels découlant de la pression syndicale.

Pour comprendre la situation dans laquelle nous nous trouvons, il va nous falloir jeter un regard sur les sources intellectuelles de la politique de

plein-emploi de type « keynésien ». L'élaboration des théories de Lord Keynes est partie de l'intuition exacte que la cause habituelle d'une hausse du chômage est que les salaires réels sont trop élevés. L'étape suivante consista pour lui à considérer qu'une baisse directe des salaires nominaux ne pouvait être obtenue que par une bataille si douloureuse et si longue qu'on ne pouvait l'envisager. La conclusion qu'il tira sur ces bases fut que les salaires réels devaient être abaissés par une baisse de la valeur de la monnaie. C'est, dans les faits, ce raisonnement qui sous-tend toute la politique de « plein-emploi » aujourd'hui si largement adoptée (27) : si du côté des salariés on exige un niveau des salaires nominaux trop élevé pour permettre le plein-emploi, l'offre de monnaie doit être accrue de sorte que le niveau des prix monte jusqu'au point où la valeur réelle des salaires nominaux prédominants cesse d'excéder la productivité des travailleurs à la recherche d'un emploi. En pratique, cela signifie nécessairement que chaque syndicat, dans son secteur, ne cessera de réclamer de nouvelles augmentations des salaires nominaux, et que l'ensemble des efforts des divers syndicats aura pour effet une inflation croissante.

Cela se produirait même si chaque syndicat se bornait à contrer toute réduction des salaires nominaux dans un secteur particulier. Là où les syndicats rendent impraticables de telles réductions, et où les salaires deviennent, comme disent les économistes, « rigides à la baisse », tous les changements de salaires relatifs des différents groupes d'activité rendus nécessaires par les constantes évolutions de l'économie, doivent se réaliser par la hausse de tous les salaires nominaux, à l'exception de ceux du secteur où le salaire réel relatif doit baisser. De plus, une hausse généralisée des salaires nominaux et la hausse corrélative du coût de la vie provoqueront généralement des tentatives, même dans le dernier secteur, pour obtenir des augmentations de salaires, et plusieurs vagues de hausses successives seront requises avant qu'un réajustement des salaires relatifs soit atteint. Etant donné que le besoin de tels réajustements se manifeste sans cesse, ce processus suffit à engendrer la spirale des prix et des salaires qui a prévalu depuis la Seconde Guerre mondiale - c'est-à-dire depuis que les politiques de plein-emploi ont été généralement acceptées (28).

Le processus est parfois présenté comme si les hausses de salaires produisaient directement l'inflation. Ce n'est pas exact. Si l'offre de monnaie et de crédit n'était pas accrue, les hausses de salaires produiraient du chômage. Mais sous l'influence des idées attribuant aux autorités monétaires le devoir de fournir assez de moyens de paiement pour assurer le plein-emploi à n'importe quel niveau des salaires, il est politiquement inévitable que chaque vague de hausse des salaires conduise à une inflation supplémentaire (29). Cela est inévitable au moins jusqu'à ce que la hausse des prix devienne suffisamment forte et durable pour que le public s'en inquiète sérieusement. Des efforts seront alors entrepris pour freiner l'expansion monétaire. Mais comme à ce moment-là, l'économie se sera adaptée à la

perspective d'une inflation, et que beaucoup d'emplois existants dépendront de la poursuite de l'expansion monétaire, la tentative d'arrêter celle-ci provoquera rapidement un chômage substantiel ; d'où une pression nouvelle et accrue en faveur de davantage d'inflation. Comme au moyen de doses croissantes d'inflation, il est possible de retarder assez longtemps l'apparition du chômage que la hausse des salaires déclencherait sans cela, il semblera, aux yeux du profane, que l'inflation croissante soit la conséquence directe de la politique salariale des syndicats, et non celle d'une tentative d'en pallier les effets.

Bien que cette course entre salaires et inflation puisse durer quelque temps, elle ne peut se poursuivre indéfiniment sans que les gens finissent par se rendre compte qu'il faut bien l'arrêter d'une façon ou d'une autre. Une politique monétaire qui briserait les pouvoirs de coercition des syndicats en produisant un chômage étendu et persistant doit être exclue car elle serait politiquement et socialement désastreuse. Mais si on ne parvient pas assez tôt à maîtriser à sa source même la puissance syndicale, ceux qui la manient se trouveront bientôt devant des exigences qui seront bien plus déplaisantes pour les salariés personnellement, sinon pour leurs dirigeants, que l'acceptation des règles de droit commun par les organisations de salariés : ce qui sera demandé sera soit la fixation des salaires par le gouvernement, soit l'abolition complète des syndicats.

8. Perspectives à long terme

Dans le domaine du travail, comme en tout autre, l'élimination du marché en tant que mécanisme directeur nécessiterait son remplacement par un système de direction administrative. Afin d'approcher - même de loin - la fonction régulatrice du marché, cette direction aurait à coordonner toute l'économie et par conséquent, en dernière analyse, à émaner d'une autorité centrale unique. Et bien qu'une telle autorité pourrait d'abord ne s'occuper que de la répartition et de la rémunération du travail, sa politique conduirait inévitablement à la transformation de la société tout entière en un système de planification et d'administration centralisées, avec toutes les conséquences économiques et politiques que cela impliquerait.

Dans les pays où les tendances inflationnistes sont installées depuis quelque temps, on peut voir émerger des demandes de plus en plus fréquentes d'instaurer une « politique globale des salaires ». Dans les pays où ces tendances ont été les plus prononcées, notamment en Grande-Bretagne, la doctrine semble-t-il établie, chez les intellectuels de gauche, est que les salaires devraient être globalement déterminés par une « politique unifiée », ce qui impliquerait que le gouvernement les fixe (30). Si le marché était ainsi radicalement privé de sa fonction, il n'y aurait aucun moyen efficace, autre

que la fixation des salaires par l'autorité, pour répartir les forces de travail dans les secteurs de production, les régions, et les divers métiers. De proche en proche, en instaurant des mécanismes officiels de conciliation et d'arbitrage investis de pouvoirs contraignants, et en créant des « bureaux des salaires », nous avançons vers une situation où les salaires seront déterminés par ce qui sera, pour l'essentiel, des décisions autoritaires arbitraires.

Tout cela n'est que le résultat inévitable de l'actuelle politique des syndicats, qui sont guidés par la volonté que les salaires soient déterminés par une certaine idée de « justice » plutôt que par les forces du marché. Dans aucun système viable, on ne peut admettre qu'un groupe quelconque de gens puisse imposer par le chantage à la violence que lui soit donné ce qu'il estime lui être dû. Et quand ce ne sont pas seulement quelques catégories privilégiées, mais les plus gros bataillons de la main-d'oeuvre qui sont effectivement organisés pour exercer des actions coercitives, laisser chaque groupe agir à sa guise aboutirait non seulement à produire l'opposé de la justice, mais aussi à entraîner le chaos économique. Lorsqu'on ne peut plus se fonder sur la détermination impersonnelle des rémunérations qu'opère le marché, le seul moyen de conserver un système économique viable est de les faire définir autoritairement par le gouvernement. Une telle méthode ne peut être qu'arbitraire, car il n'y a aucun critère objectif de justice qu'on puisse invoquer (31). Comme n'importe quel prix de bien ou de service, les taux de salaire susceptibles de permettre à tous de postuler pour un emploi, ne correspondent à aucun mérite mesurable, ou à aucun critère de justice impersonnel, mais dépendent de conditions que personne ne peut maîtriser.

Si le gouvernement se chargeait de déterminer la structure d'ensemble des salaires, et qu'il se trouvait alors en position de régir l'emploi et la production, les présents pouvoirs des syndicats seraient bien plus radicalement annihilés que s'ils se soumettaient à la règle de l'égalité devant la loi. Dans un tel système, les syndicats n'auraient d'autre choix que de devenir des instruments volontaires de la politique gouvernementale et d'être incorporés dans la machinerie gouvernementale, d'une part, et de se voir totalement abolis, d'autre part. C'est la première option qui serait vraisemblablement préférée, puisqu'elle permettrait à la bureaucratie syndicale existante de conserver sa situation et une partie de son influence. Mais pour les travailleurs, cela signifierait l'assujettissement complet au pouvoir d'un Etat corporatif. La situation dans la plupart des pays ne nous laisse d'autre choix que d'attendre une telle issue, ou de revenir sur nos pas. La position actuelle des syndicats ne peut être indéfiniment préservée, car ils ne peuvent fonctionner que dans cette même économie de marché qu'ils s'obstinent à détruire peu à peu.

9. Le choix auquel nous sommes confrontés

Le problème des syndicats constitue tout à la fois un test adéquat pour nos principes, et une illustration éloquente des conséquences que pourrait avoir le non-respect de ceux-ci. Ayant failli à leur devoir d'empêcher l'usage privé de la coercition, les gouvernements sont maintenant partout poussés à sortir de leur mission propre afin de corriger les résultats de leur manquement, et se retrouvent ainsi chargés de tâches qu'ils ne peuvent remplir qu'en se montrant aussi arbitraires que les syndicats. Tant qu'on tient pour intangibles les pouvoirs qu'on a permis aux syndicats d'acquérir, il n'est d'autre moyen de réparer le dommage qu'ils causent que de donner à l'Etat des pouvoirs de coercition encore plus arbitraires. Nous subissons déjà, c'est indéniable, un déclin prononcé de l'Etat de Droit dans le domaine du travail salarié (32). Tout ce qui est nécessaire pour remédier à cette situation est d'en revenir aux principes de la suprématie du Droit et à leur application sans failles par les autorités législative et exécutive.

Cette voie reste bloquée, cependant, par le plus absurde des arguments à la mode, à savoir qu'il n'est pas possible de « revenir en arrière ». On peut se demander si ceux qui reprennent ce cliché se rendent compte qu'il exprime la conviction fataliste que nous ne pouvons apprendre de nos erreurs, ce qui équivaut à admettre stupidement que nous sommes incapables d'utiliser notre intelligence. Je doute que quiconque cherche à voir plus loin puisse croire qu'il n'y ait une solution alternative satisfaisante que la majorité accepterait d'adopter si elle comprenait pleinement où nous entraîne le cours actuel des événements. Certains dirigeants syndicaux perspicaces commencent eux même à discerner qu'à moins de nous résigner à l'extinction progressive de la liberté, il faut renverser la tendance et décider de rétablir l'Etat de Droit, et que pour sauver ce qu'il y a de valable dans leur mouvement, il leur faut renoncer aux illusions qui les ont guidés si longtemps (33).

Seule une complète reconversion de la politique actuelle en direction des principes qu'elle a abandonnés nous permettra d'écarter le péril qui menace la liberté. Ce qui est nécessaire avant tout est un changement de la politique économique. Car, dans la situation présente, les décisions tactiques que, d'urgence en urgence, sembleront appeler les impératifs à court terme du gouvernement ne pourront que nous enfoncer davantage dans le bourbier des contrôles arbitraires. L'effet cumulatif de ces décisions tactiques, impliquées par la poursuite d'objectifs contradictoires, ne peut que se révéler stratégiquement fatal. De la même façon que tous les problèmes de politique économique, le problème des syndicats ne peut être résolu correctement par le recours à des solutions *ad hoc* apportées à des problèmes particuliers, mais seulement par l'application cohérente d'un principe qui soit respecté

uniformément dans tous les domaines. Il n'y a qu'un seul principe qui puisse préserver la société libre de la disparition : la stricte interdiction de toute coercition qui ne soit pas de l'ordre de la mise en oeuvre de règles abstraites également applicables à tous.

Chapitre

19

Sécurité sociale

Le principe du « filet de sécurité »
destiné à recueillir ceux qui tombent
a été vidée de sa signification
par le principe du partage équitable
entre ceux d'entre nous
qui sont parfaitement capables de se tenir debout.

The Economist

1. Assistance publique et assurance obligatoire

Dans le monde occidental, prévoir des ressources pour ceux que menacent des situations extrêmes de pauvreté et de disette résultant de circonstances dont ils ne sont pas responsables, a depuis longtemps été reconnu comme un devoir de la communauté. Les dispositifs locaux qui, au début, prirent ce devoir en charge se révélèrent inadéquats lorsque le développement de vastes cités, et la mobilité croissante des individus relâchèrent les anciens liens de voisinage ; et pour éviter que l'organisation au niveau local ne devienne un obstacle aux déplacements, ces activités durent être réorganisées au niveau national, et il fallut créer des institutions spéciales pour les gérer. Ce que nous connaissons maintenant sous le nom d'assistance publique ou de secours aux indigents, et qui, sous des formes diverses, existe dans tous les pays, n'est que la vieille « loi sur les pauvres » adaptée aux conditions modernes. La nécessité d'une organisation de ce genre dans une société industrialisée est incontestable - ne serait-ce que dans l'intérêt de ceux qui entendent être protégés contre les réactions de désespoir des nécessiteux.

Il est sans doute inévitable que l'aide ainsi accordée ne puisse être réservée uniquement à ceux qui n'ont pu personnellement mettre des ressources de côté - les « pauvres méritants », comme on disait - et que le montant des secours apportés dans une société aisée excède ce qui serait strictement nécessaire à la subsistance et à la santé. On peut aussi s'attendre à ce que l'accès possible à cette aide induise certaines personnes à négliger de se prémunir par elles-même contre les risques de l'existence. Il semblerait donc logique en ces conditions que ceux qui veulent pouvoir bénéficier d'une aide et qui ont un niveau de vie qui leur en donne les moyens soient incités à mettre de côté aux fins de cette prévention. Dès lors qu'il est admis qu'existe un devoir public de répondre aux besoins extrêmes créés par la vieillesse, le chômage, la maladie, etc., sans égard au fait que ceux qui en souffrent auraient pu et dû s'en prémunir, et particulièrement lorsque l'assistance est garantie à un point tel qu'elle a pour effet de réduire les efforts individuels, le corollaire évident est d'obliger les gens à s'assurer (ou à trouver d'autres moyens équivalents) contre les risques ordinaires de la vie. La justification en ce cas n'est pas que les gens devraient être contraints de faire ce qu'il est dans leur propre intérêt de faire, mais qu'en négligeant toute prévoyance, ils deviendraient une charge pour la communauté. C'est pour cette raison même que nous obligeons les conducteurs de véhicules à moteur à s'assurer contre les dommages à tierces personnes non dans leur intérêt, mais dans celui de ceux qui pourraient être victimes de leurs actes.

Enfin, dès lors que l'Etat exige de tous qu'ils prennent des précautions qu'auparavant seuls certains prenaient spontanément, il semble raisonnable qu'il aide aussi à la création des organismes appropriés. Puisque c'est l'intervention de l'Etat qui rend nécessaire l'accélération d'évolutions qui, sans cela, auraient été plus lentes, le coût d'expérimentation et de développement des nouvelles institutions doit être à sa charge, tout comme l'est le coût de la recherche et de la diffusion des connaissances dans d'autres domaines où l'intérêt collectif est en jeu. L'aide fournie sur fonds publics à cette fin devrait être temporaire par nature, et fonctionner comme une subvention destinée à faciliter un processus décidé par la collectivité, et conçue pour une période transitoire qui se terminera quand l'institution existante se sera développée jusqu'à satisfaire les besoins nouveaux.

Jusqu'à ce point, la justification du dispositif global de la « sécurité sociale » peut probablement être admise par les défenseurs les plus vigilants de la liberté. Même si nombre d'entre eux pourront trouver déraisonnable d'aller aussi loin, on ne peut pas dire qu'il y ait là quoi que ce soit qui entre en conflit avec les principes que nous avons affirmés. Un programme tel que celui que nous venons de décrire comporterait de la coercition, mais seulement de la coercition visant à prévenir une coercition plus grave de l'individu dans l'intérêt d'autrui ; et les arguments en faveur de ce programme

reposent autant sur le désir des gens de se protéger contre les conséquences de l'extrême misère de leurs voisins que sur la volonté d'inciter les individus à pourvoir plus sérieusement à leurs besoins futurs.

2. Les tendances des évolutions récentes

C'est seulement lorsque les tenants de la « sécurité sociale » font un pas de plus que les questions cruciales apparaissent. Même au tout début de l'« assurance sociale » dans l'Allemagne des années 1880, les individus n'étaient pas seulement tenus de se prémunir contre des risques qu'à défaut l'Etat aurait dû assumer : ils étaient obligés de demander cette protection à un organisme unitaire régi par l'Etat. Bien que l'idée de cet organisme soit née des institutions créées par les travailleurs à leur propre initiative (notamment en Angleterre), et bien qu'en Allemagne, là où des institutions analogues avaient vu le jour - surtout en matière d'assurance-maladie - elles aient été autorisées à continuer de fonctionner, il fut décidé que partout où des innovations étaient nécessaires, par exemple pour ce qui concernait la vieillesse, les accidents du travail, l'invalidité, les personnes dépendantes, ces innovations devaient prendre la forme d'un organisme unifié qui serait fournisseur unique des services, et auquel tous ceux susceptibles de bénéficier de sa protection devraient appartenir.

Dès le début, « assurance sociale » ne signifia donc pas seulement assurance obligatoire, mais adhésion obligatoire à un organisme unitaire contrôlé par l'Etat. La justification de cette décision, à l'époque largement contestée, mais aujourd'hui considérée comme irréversible, était la plus grande efficacité et la plus grande commodité supposées, autrement dit le caractère plus économique, d'un organisme unitaire. On a souvent affirmé que c'était là le seul moyen d'assurer d'un coup à tous les intéressés une couverture suffisante.

Il y a une part de vérité dans ce raisonnement, mais cela ne le rend pas concluant. Il est sans doute vrai qu'à tout moment donné, une organisation unitaire mise au point par les meilleurs experts que l'autorité ait pu choisir sera la plus efficace qu'on puisse créer au moment concerné. Mais une telle organisation a bien peu de chances de rester durablement la plus efficace si on en fait la base unique de tous les progrès futurs, et si ceux qui la dirigent restent seuls juges des changements nécessaires. C'est une erreur de penser que, sur le long terme, la façon la meilleure ou la moins chère de faire quelque chose puisse naitre d'idées préconçues plutôt que la constante réévaluation des ressources disponibles. Le principe selon lequel tout monopole protégé devient inefficace à la longue s'applique ici comme partout ailleurs.

Certes, si nous voulons à un moment donné nous assurer de parvenir au plus tôt à tout ce que nous savons être réellement possible, l'organisation délibérée de toutes les ressources disponibles à cette fin est la bonne méthode. Dans le domaine de la sécurité sociale, s'en remettre à l'évolution progressive d'institutions appropriées impliquerait sans aucun doute que certains besoins individuels qu'une organisation centralisée prendrait en compte immédiatement pourraient pendant quelque temps ne se voir consacrer qu'une attention inadéquate. Pour le réformateur impatient, que rien ne peut satisfaire sinon l'élimination immédiate de tous les maux remédiables, la création d'un appareil unique, ayant tout pouvoir de faire ce qui est possible immédiatement, ne peut que sembler être la seule méthode acceptable. Avec le temps néanmoins, le prix à payer, même si on s'en tient aux réalisations dans un seul domaine, pourrait être lourd. Si nous nous en remettons à une seule organisation globale, au prétexte qu'elle couvre tout de suite un champ plus large, nous risquons d'empêcher l'émergence d'autres organisations dont la contribution éventuelle au bien commun aurait pu être plus précieuse (1).

Si au début on a mis l'accent sur le fait que l'organisation unique et obligatoire serait la plus efficace, d'autres considérations aussi étaient manifestement présentes à l'esprit de ses partisans. Une organisation gouvernementale dotée de pleins pouvoirs peut poursuivre deux objectifs distincts, bien que liés, et qui sont hors de portée de toute institution opérant selon des règles entrepreneuriales. Une institution privée ne peut offrir que des services spécifiques définis dans un contrat ; elle ne peut répondre qu'à un besoin qui se fera jour indépendamment de la volonté du bénéficiaire, et qui peut être mesuré par des critères objectifs, et elle ne peut agir qu'en fonction de besoins prévisibles. Quelle que soit la façon dont on conçoive un système d'assurance au sens propre du terme, le bénéficiaire ne pourra obtenir que la satisfaction d'une obligation contractuelle - ce qui veut dire qu'il ne recevra pas ce dont on pourrait estimer qu'il a besoin dans les circonstances où il se trouve. Une institution d'Etat monopolistique peut agir, elle, sur la base d'un principe d'allocation selon le besoin, sans tenir compte d'une obligation contractuelle. Seule une institution de ce genre à pouvoirs discrétionnaires est en mesure de donner aux individus ce qu'ils « doivent » avoir, ou de leur faire faire ce qu'ils « doivent » faire pour atteindre un « niveau social » uniforme. Seule aussi une institution de ce genre peut être en mesure - et c'est le second objectif majeur - de redistribuer les revenus entre personnes ou groupes de la façon qui semble souhaitable. Même si toute assurance implique la mise en commun de risques, l'assurance privée concurrentielle ne peut jamais effectuer un transfert délibéré de revenus d'un groupe préalablement défini de gens vers un autre (2).

Une telle redistribution de revenus est devenue aujourd'hui l'objectif principal de ce qu'on appelle encore « assurance » sociale - vocable trompeur même dès les premiers jours du système. Lorsque le système fut introduit aux

Etats-Unis en 1935, le terme « assurance » fut délibérément utilisé - pour des raisons de « propagande » (3) - aux fins de rendre l'idée plus sympathique. Dès le départ, il n'y avait pour autant rien là de commun avec de l'assurance et depuis, le peu de ressemblance qu'il pouvait y avoir a disparu. Il en va de même aujourd'hui dans la plupart des pays qui, à l'origine, avaient mis sur pied quelque chose qui ressemblait davantage à de la véritable assurance.

Si la redistribution de revenus n'a jamais été l'objectif initialement avoué du système de sécurité sociale, elle est aujourd'hui le but qui lui est donné partout (4). Aucun système monopolistique d'assurance obligatoire n'a résisté à cette transformation en une chose très différente : un instrument de redistribution forcée des revenus. L'éthique inhérente à un tel système, où ce n'est pas une majorité de donateurs qui décide de ce qui doit être donné à une minorité d'infortunés, mais une majorité de bénéficiaires qui décide de ce qu'elle prendra à une minorité plus aisée, sera le sujet du chapitre suivant. Nous ne nous intéressons ici qu'au processus par lequel un dispositif qui au départ avait été conçu pour améliorer le sort des pauvres a été partout transformé en un instrument de redistribution égalitaire. C'est en tant que moyen de socialiser le revenu, de créer une sorte d'Etat paternaliste qui distribue des bienfaits en argent ou en nature à ceux qu'il estime les plus méritants, que l'Etat-providence est devenu pour beaucoup de gens le substitut d'un socialisme passé de mode. Conçu comme la solution de remplacement pour la méthode désormais discréditée de l'économie dirigée, l'Etat-providence, en ce qu'il entreprend de créer une « juste répartition » en distribuant des revenus dans les proportions et sous les formes de son choix, n'est effectivement qu'une nouvelle façon de poursuivre les vieux objectifs du socialisme. La raison pour laquelle il a été beaucoup plus largement accepté que le socialisme ancienne mode, est qu'il a été d'abord présenté comme s'il n'était rien autre qu'une manière plus efficace de secourir les gens les plus démunis. Or le consensus autour de l'idée, apparemment raisonnable, d'une organisation de bienfaisance a ensuite été interprété comme l'acceptation de quelque chose de très différent. C'est principalement par le biais de décisions qui, aux yeux de beaucoup de gens, semblaient ne porter que sur des questions techniques d'importance mineure, alors qu'elles créaient des dévoiements importants habilement masqués par une propagande habile, que la transformation s'opéra. Il est capital que nous ayons clairement conscience de la frontière qui sépare la situation où la communauté assume son devoir de prévenir le dénuement et de procurer un minimum de bien-être, de celle où cette même communauté s'arroge le pouvoir de déterminer la « juste » position de tous et d'allouer à chacun ce qu'elle estime qu'il mérite. La liberté est menacée lorsqu'on donne à l'Etat des pouvoirs exclusifs pour la fourniture de certains services - pouvoirs dont on sait que, s'il veut atteindre ses objectifs, l'Etat devra les utiliser sous la forme d'une coercition discrétionnaire sur les individus (5).

3. La démocratie et l'expert

L'extrême complexité, et l'opacité subséquente des systèmes de sécurité sociale créent pour la démocratie un sérieux problème. Et on peut légitimement dire que, bien que le développement du gigantesque appareil de la sécurité sociale ait été un facteur clé dans la transformation de notre économie, il n'en est pas moins très mal compris. Cela se voit non seulement dans la croyance persistante (6) que le bénéficiaire individuel a un droit moral aux services parce qu'il a payé pour ceux-ci, mais aussi dans le fait curieux que les éléments majeurs de la législation sur la sécurité sociale sont souvent présentés aux assemblées légiférantes d'une façon qui ne leur laisse de choix qu'entre les accepter ou les rejeter en bloc, et ne leur autorise pratiquement aucune modification (7). Et cela conduit au paradoxe selon lequel cette même majorité des gens dont on prétend qu'ils seraient individuellement incapables de choisir - ce qui justifierait qu'on administre à leur place une bonne partie de leurs revenus -, serait dotée d'une capacité collective suffisante pour qu'on lui demande de déterminer par qui les revenus individuels doivent être dépensés (8).

Ce n'est pas seulement pour les profanes du grand public, néanmoins, que les complexités de la sécurité sociale restent très mystérieuses. L'économiste, le sociologue, ou le juriste ordinaires sont aujourd'hui presque aussi ignorants des détails de ce système complexe et toujours changeant. Ce qui fait au total que l'expert en vient à dominer dans ce domaine comme dans les autres.

Le nouveau type d'expert, que nous rencontrons là, mais que nous trouvons aussi dans des domaines tels que le travail, l'agriculture, le logement et l'éducation, fait partie de ceux qui exercent leurs talents dans l'organisation d'une institution particulière. Les organisations qui se sont édifiées dans ces domaines sont devenues si complexes qu'il faut à peu près la totalité du temps d'une seule personne pour en comprendre le fonctionnement. L'expert institutionnel n'est pas nécessairement quelqu'un qui sait tout ce qu'il faut savoir pour juger de la valeur de l'institution, mais il est souvent le seul qui comprenne pleinement les modalités organisationnelles de celle-ci, ce qui le rend indispensable. Les raisons pour lesquelles il s'est intéressé à une institution particulière ont en général peu à voir avec les connaissances spécifiques qui font sa qualité d'expert. Mais il n'en a pas moins presque toujours une caractéristique propre : il est un défenseur inébranlable de l'institution qu'il connaît bien. Ce qui est en question là n'est pas simplement que seul quelqu'un qui approuve les objectifs d'une institution aura la curiosité et la patience d'en scruter les détails, mais surtout qu'un tel effort serait inutile pour quelqu'un d'autre : les opinions de celui qui n'est pas disposé à accepter les principes des institutions existantes, n'ont aucune

chance d'être prises au sérieux, et n'auront aucun poids dans les débats déterminant la politique en cours (9).

C'est un fait d'une importance considérable qu'en conséquence de cela, dans des domaines de plus en plus nombreux de la politique, presque tous les « experts » reconnus sont désormais, quasiment par définition, des personnes favorables aux principes qui inspirent les mesures prises. Ce fait est incontestablement l'un des facteurs qui provoquent l'accélération des événements à laquelle nous assistons aujourd'hui. Le politicien qui, en recommandant une accentuation des politiques en cours, déclare que « tous les experts sont de cet avis » a souvent parfaitement raison dans la mesure où seuls ceux qui sont de cet avis sont devenus experts institutionnels, et où les économistes ou les juristes extérieurs ne sont pas considérés comme experts. Une fois le dispositif mis en place, son développement futur sera modelé selon l'idée que se font de ses besoins les gens qui ont choisi d'être à son service (10).

4. Croissance contre dessein

Il est assez paradoxal que l'Etat prétende aujourd'hui défendre la supériorité d'un développement exclusif à voie unique, celle de l'autorité, dans un domaine où il apparaît sans doute plus qu'en tout autre que de nouvelles institutions émergent non d'un dessein, mais d'un processus d'évolution graduelle. Notre conception moderne de la couverture des risques par l'assurance n'est pas le résultat de la constatation d'un besoin par quelqu'un et de la conception par ce quelqu'un d'une solution rationnelle. Nous sommes tellement habitués à voir fonctionner les compagnies d'assurances que nous pourrions aisément imaginer qu'un homme intelligent, moyennant un peu de réflexion, pourrait en découvrir bien vite les principes. En réalité, la façon dont l'assurance a pris naissance et s'est développée est la plus éloquente démonstration de l'outrecuidance dont font preuve ceux qui veulent enfermer l'évolution future dans un canal unique choisi par voie d'autorité. On a dit fort justement que « jamais un homme n'a eu l'intention de créer les assurances maritimes de la façon dont on a créé par la suite les assurances sociales », et que nous devons nos techniques actuelles à une croissance prolongée dans laquelle des étapes successives « dues aux innombrables contributions d'individus connus ou inconnus ont finalement créé une oeuvre d'une telle perfection qu'en comparaison, toutes les savantes conceptions issues d'une seule intelligence créative ne peuvent que sembler rudimentaires » (11).

Sommes-nous en réalité tellement certains de posséder le fin mot de la sagesse que, pour atteindre plus vite certains objectifs présentement visibles, nous puissions penser pouvoir nous dispenser de l'assistance reçue, dans le

passé, d'évolutions non planifiées et de l'adaptation progressive d'anciens procédés à des fins nouvelles ? Il est assez significatif que, dans les deux branches principales que l'Etat veut monopoliser - la prévoyance pour les vieux jours, et les soins médicaux - nous assistions partout où l'Etat n'a pas encore pris totalement le contrôle à l'émergence spontanée et rapide de nouvelles méthodes, et à diverses expérimentations d'où sortiront presque certainement de nouvelles réponses à des besoins constants, des réponses que nulle planification ne peut prévoir (12). Est-il vraiment sûr qu'à long terme nous vivions mieux sous un monopole d'Etat ? Faire de la meilleure connaissance disponible à un moment donné la référence obligatoire pour toute initiative à venir pourrait bien constituer le plus sûr moyen d'empêcher l'émergence de connaissances nouvelles.

5. Expansionnisme du dispositif sécuritaire

Nous avons vu comment la pratique consistant à secourir sur fonds publics ceux qui sont dans l'extrême dénuement, combinée avec la pratique consistant à obliger les gens à se prémunir contre le risque d'être à la charge de la communauté, a fini par engendrer un système très différent dans lequel les gens, en certaines circonstances (telles que maladie ou vieillesse), sont pris en charge indépendamment du fait qu'ils soient pauvres ou non, et indépendamment du fait qu'ils aient ou non contribué à se prémunir (13). Dans le cadre de ce système, toutes les personnes reçoivent la part de bien-être dont on estime qu'elles doivent jouir, sans considération de ce qu'elles peuvent faire pour elles-mêmes ou des contributions qu'elles ont fournies ou qu'elles sont encore capables de fournir.

La transition vers ce tiers système s'est généralement effectuée d'abord en prélevant sur les fonds publics une partie de plus en plus grande de ce qui était jusque-là fourni par les cotisations obligatoires, ensuite en attribuant aux gens sous forme de droits ce qu'ils n'ont que très partiellement payé. Faire de ces transferts de revenus un « droit » légal ne change évidemment rien au fait qu'ils ne se justifient que dans le cas d'un manque de ressources, et sont donc de l'ordre de la charité. Mais cette dimension des choses est habituellement masquée par le fait que ce droit est attribué à tous, et par le fait qu'on prend simplement dans la poche de ceux qui sont plus riches un multiple de ce qui leur est versé. Le « refus » chez la majorité des gens de recevoir quelque chose qu'ils n'auraient pas mérité et qui ne leur serait donné que parce qu'ils sont dans le besoin, ou la répugnance de cette même majorité devant l'idée d'être confrontée à un « critère de ressources », ont servi de prétextes pour enrober le tout de telle façon que l'individu ne sache plus ce qu'il a payé ou n'a pas payé (14). Cela fait partie des efforts effectués pour persuader l'opinion publique, à force de dissimulation, d'accepter une nouvelle forme de

redistribution des revenus. Et ceux qui dirigent la nouvelle mécanique semblent avoir dès le début considéré qu'il ne s'agit que d'un système transitoire, qui devra croître et évoluer vers un système expressément chargé de cette redistribution (15). L'évolution ne peut être évitée que si une distinction est clairement faite d'emblée entre les services pour lesquels le bénéficiaire a payé, et auxquels il a donc droit moralement et légalement, et ceux qui sont fondés sur le seul besoin, et qui devraient dépendre de la preuve de l'incapacité de payer.

Nous devons noter sous cette incidence une autre singularité de la machine étatique et centralisée de sécurité sociale : son pouvoir d'utiliser des fonds prélevés par la force pour faire de la propagande en faveur de sa propre expansion. L'absurdité fondamentale inhérente à une majorité qui se soumet elle-même à des impôts destinés à financer la propagande visant à la convaincre d'aller plus loin qu'elle ne l'a consenti devrait sauter aux yeux. Même si, aux Etats-Unis au moins, le recours par des services d'Etat à des procédés de « relations publiques » légitimes seulement dans les affaires privées en est venu à être largement accepté, le fait que de tels services puissent, dans une démocratie, dépenser de l'argent public pour faire de la propagande en faveur de l'extension de leurs activités reste fort contestable. Et, dans aucun autre domaine que la sécurité sociale, cette pratique n'est devenue, nationalement et internationalement, aussi courante. Elle se ramène en somme à ce qu'un groupe de spécialistes intéressés à un processus donné se voit autorisé à employer des fonds publics pour manipuler l'opinion en sa faveur. Le résultat est que les électeurs et les législateurs ne reçoivent leur information que de ceux-là mêmes dont ils devraient surveiller les activités. On ne doit pas sous estimer le degré auquel ce facteur a contribué à accélérer le mouvement et à le conduire bien au-delà de ce que le public eût accepté sans cela. La propagande subventionnée, menée par une organisation unique alimentée par l'impôt, ne peut en aucune manière être assimilée à la publicité concurrentielle. Elle confère à l'organisme concerné une influence sur les esprits, qui est du même ordre que les pouvoirs d'un Etat totalitaire qui monopolise les moyens d'information (16).

Bien que, dans un sens formel, les systèmes de sécurité sociale existants aient été créés par des décisions démocratiques, on peut douter que la majorité des bénéficiaires les approuverait si elle avait pleinement conscience de ce que ces systèmes impliquent. Le fardeau que les gens acceptent en permettant à l'Etat de détourner une partie de leur revenu pour des fins de son choix est particulièrement lourd dans les pays relativement pauvres, où l'accroissement de la productivité matérielle est une nécessité urgente. Qui pourra croire que le travailleur italien mal qualifié dispose d'un avantage parce que 44 % de ce que son employeur débourse pour son travail est remis à l'Etat ou, pour parler chiffres, parce que sur 49 centimes payés par son patron, il n'en touche que 27, tandis que 22 sont dépensés à sa place par l'Etat (17) ? Et qui pourra croire que ce même travailleur, s'il comprenait la

situation et qu'on lui donne le choix entre la situation présente et la possibilité de voir son revenu disponible presque doublé sans sécurité sociale, opterait pour la situation présente ? Qui pourra penser qu'en France, où la moyenne des prélèvements sociaux équivaut au tiers environ du coût total du travail (18), ce pourcentage n'est pas plus fort que ce que les salariés accepteraient de payer pour les services que l'Etat leur offre ? Et qui pourra penser qu'en Allemagne, où plus de 20 % du revenu national total passe aux mains de l'administration de la sécurité sociale (19), le détournement forcé de ressources ainsi effectué n'est pas fortement supérieur à ce que les gens souhaiteraient explicitement ? Peut-on sérieusement nier que la plupart de ces gens se trouveraient en meilleure situation si l'argent leur était remis et s'ils étaient libres d'acheter leur assurance à des compagnies privées (20) ?

6. Précautions pour les vieux jours

Nous ne pouvons étudier plus précisément ici que les principales branches de la sécurité sociale proprement dite : les dispositions d'assistance concernant la vieillesse, l'invalidité permanente due à d'autres causes, la perte du soutien de famille, les soins médicaux et hospitaliers, et la perte de revenus liée au chômage. Les autres prestations qui dans divers pays, sont placées dans le cadre de la sécurité sociale ou dans un cadre proche, telles les allocations de maternité ou de gardes d'enfants, soulèvent des problèmes distincts en ce qu'elles font partie de la « politique familiale » (ou démographique), qui est un aspect des choses que nous n'aborderons pas dans ce livre.

Le domaine dans lequel la plupart des pays se sont engagés le plus avant, et qui pourrait voir émerger les problèmes les plus épineux, est celui des dispositions concernant la vieillesse et les personnes dépendantes (l'exception étant peut-être la Grande-Bretagne, où l'instauration d'un Office national de santé gratuit semble à même de créer des problèmes du même ordre de grandeur). Le problème des gens âgés est particulièrement sérieux, car dans la majeure partie du monde occidental, aujourd'hui, c'est la faute des gouvernements si les vieilles gens ont été privées des moyens de subsistance qu'elles auraient pu réunir par elles-mêmes. En ne tenant pas leurs promesses et en ne remplissant pas leur devoir de maintenir la stabilité de la monnaie, les gouvernements de presque tous les pays occidentaux ont créé une situation dans laquelle les générations atteignant l'âge de la retraite pendant le troisième quart de ce siècle ont été privées d'une grande partie de ce qu'elles avaient épargné pour leurs vieux jours, et dans laquelle beaucoup de gens sont pauvres alors qu'ils avaient tout fait en temps voulu pour éviter cette situation. On ne dira jamais assez que l'inflation n'est pas un fléau naturel inévitable et que, même si les responsabilités sont largement

partagées et si personne en particulier n'est à blâmer, elle résulte toujours de la faiblesse ou de l'ignorance de ceux qui ont la charge de la politique monétaire. Les gouvernants peuvent bien penser parfois que tout ce qu'elles auraient pu tenter pour réprimer l'inflation aurait causé des maux pires encore, il n'empêche que ce sont leurs choix politiques qui sont causes de l'inflation.

Même si nous envisageons le problème des ressources pour la vieillesse en ayant pleine conscience de la responsabilité encourue par les gouvernants, il nous faut, cela dit, nous demander si le dommage subi par une génération (qui, en fin de compte, a sa part de responsabilités) peut justifier qu'on impose à un pays entier un système permanent dans lequel la source normale de revenus au-dessus d'un certain âge est une pension politiquement déterminée, financée par des rentrées fiscales. Or, tout l'Occident va vers ce système, qui ne peut que mener à des problèmes qui domineront la politique dans l'avenir à un degré que la plupart des gens n'imaginent pas. Dans nos efforts pour remédier à un mal, nous risquons de placer sur les épaules des générations futures un fardeau plus lourd que celui qu'elles seraient prêtes à supporter, et de leur lier les mains à un niveau tel qu'au bout de leurs efforts pour se dégager, elles le feront en rompant leurs engagements bien plus gravement que notre génération ne l'a fait.

Le problème est grave en ce que le gouvernement entreprend de garantir non seulement un minimum, mais un niveau « correct » de ressources pour toutes les personnes âgées, sans égard à leur situation financière ou aux contributions qu'elles ont fournies. Deux seuils critiques sont presque toujours franchis lorsque le gouvernement assume ce genre de prestation : d'abord, la prestation est promise non seulement à ceux qui par leurs contributions ont acquis le droit de l'exiger, mais aussi à ceux qui n'ont pas encore eu le temps de contribuer ; et ensuite, lorsque les prestations sont versées, elles ne sont pas financées par les revenus d'un capital additionnel accumulé à cette fin - et par conséquent par des revenus additionnels dus aux efforts du bénéficiaire - mais le sont par le transfert d'une partie des fruits du travail de ceux qui sont en activité. Cela demeure vrai quand le gouvernement constitue nominalement un fonds de réserve et « l'investit » en bons du trésor (ce qui veut dire qu'il se prête à lui-même et dépense l'argent), ou quand il couvre les obligations courantes par des prélèvements fiscaux courants (21). (L'autre solution, jamais utilisée, l'investissement par le gouvernement des fonds de réserve dans le secteur productif conduirait rapidement à un contrôle encore accru de l'Etat sur le capital des industries). Ces deux conséquences de la prise en main par le gouvernement du régime des retraites sont d'ordinaire aussi les deux principales raisons pour lesquelles on reste dans le système.

Il est facile de voir que l'abandon total du caractère d'assurance inhérent à un dispositif qui reconnaît à toute personne ayant dépassé un certain âge (et à toute personne dépendante ou dans l'incapacité de travailler) un droit à

recevoir un revenu « correct » défini par la majorité (dont une partie substantielle est constituée des bénéficiaires) ne peut que transformer le système entier en un outil politique, un ustensile pour démagogues partant à la pêche aux voix. Il est vain d'imaginer qu'un critère objectif de justice quel qu'il soit puisse fixer une limite au degré auquel ceux qui atteignent l'âge requis pourront, même s'ils sont capables de travailler encore, demander à être « correctement » entretenus par ceux qui sont en activité, qui eux-même pourront trouver consolation seulement en pensant qu'à une date future où ils seront proportionnellement plus nombreux et donc détenteurs d'une plus forte influence électorale, leur tour viendra d'obliger ceux qui travaillent à pourvoir à leurs besoins.

Une propagande incessante a complètement masqué le fait que ce plan de pension convenable pour tous ne peut que déboucher sur une situation où nombre de ceux qui ont atteint le moment tant attendu de la retraite, et qui pourraient vivre de leur propre épargne, recevront néanmoins une gratification aux frais de ceux qui n'ont pas encore atteint ce moment, et qui, pour une part d'entre eux, se retireraient tout de suite s'ils étaient assurés du même revenu (22) ; elle a complètement masqué le fait aussi que dans une société prospère non dévastée par l'inflation, il est normal qu'il y ait parmi les retraités un pourcentage de gens plus aisés que certains actifs. Le fait que l'opinion publique ait été délibérément et gravement fourvoyée à ce sujet est bien illustré par l'assertion (acceptée par la Cour suprême) selon laquelle aux Etats-Unis, en 1935, « environ trois personnes sur quatre ayant 65 ans ou plus, dépendaient partiellement ou totalement de l'aide d'autrui pour subsister » - assertion fondée sur des statistiques qui supposaient explicitement que toute propriété détenue par un couple âgé était propriété du mari - et que par conséquent toutes les épouses étaient « personnes dépendantes » ! (23).

Le résultat inévitable de cette situation, qui est devenue chose normale dans bien d'autres pays que les Etats-Unis, est qu'au début de chaque année électorale, on spécule sur la hausse envisageable des avantages sociaux (24). Qu'il n'y ait guère de limites aux revendications qui seront avancées apparait clairement dans une déclaration du Labour Party britannique, disant qu'une retraite correcte « signifie le droit à continuer de vivre dans le même milieu, à pratiquer les mêmes distractions, et à fréquenter les mêmes cercles d'amis » (25). Peut-être ne faudra-t-il pas attendre longtemps pour qu'on nous explique que, dans la mesure où un retraité a davantage de temps pour dépenser de l'argent, il faut qu'il en reçoive plus que ceux qui travaillent ; et, puisque nous entrons dans l'ère de la redistribution, il n'y a pas de raison pour que ceux qui ont quarante ans ou plus ne tentent pas un jour de faire travailler pour eux les plus jeunes. C'est peut-être ce jour-là que les personnes les plus vigoureuses physiquement se révolteront et dépouilleront les vieux tout à la fois de leurs droits politiques et de leur privilège légal d'être entretenus.

Le document travailliste que je viens de citer est significatif aussi en ceci, qu'outre le désir explicite d'aider les gens âgés qui l'imprègne, il trahit clairement le souhait de les rendre incapables de subsister par eux-mêmes, et de les rendre dépendants de l'aide de l'Etat. Une hostilité envers toute assurance-vieillesse privée et autres formules analogues imprègne le texte ; et le plus remarquable en lui est la froide hypothèse sur laquelle reposent les chiffres du plan proposé, et selon laquelle les prix doubleront au cours de la période 1960-1980 (26). Si ce taux d'inflation postulé se vérifiait, le résultat réel serait probablement qu'à la fin du siècle la grande majorité de ceux qui partiront en retraite dépendront effectivement de la charité des plus jeunes. Et, finalement, ce ne sera pas la morale, mais le fait que ce sont des jeunes qui forment la police et l'armée, qui tranchera la question : l'enfermement des vieux incapable de subvenir à leurs besoins dans des camps de concentration pourrait bien être ce qui attend les membres d'une génération dont le revenu futur reposera entièrement sur l'oppression des jeunes.

7. Assurance-santé ou médecine libre

La couverture des risques de maladie pose non seulement la plupart des problèmes que nous avons déjà étudiés, mais d'autres qui lui sont propres. Ces problèmes viennent du fait que la question des « besoins » ne peut être traitée comme si elle se posait dans les mêmes termes pour tous les individus répondant à certains critères objectifs, tels que l'âge : chaque type de besoin présente des degrés d'urgence et d'importance qui doivent être évalués en fonction du coût des soins à apporter, l'évaluation devant être faite soit par le patient lui-même, soit pour son compte par quelqu'un d'autre.

Il est fort probable que le développement de l'assurance-maladie soit souhaitable. Et peut-être y a-t-il des arguments valables pour la rendre obligatoire, puisque beaucoup de gens qui pourraient se couvrir ainsi d'eux-mêmes risquent de devenir une charge pour la communauté s'ils ne le font pas. Mais il y a des arguments très forts à l'encontre d'un schéma d'assurance étatique unique ; et surtout envers un système de santé national gratuit pour tous. De l'observation de ce genre de systèmes où ils ont été mis en place, on peut déduire que leur irréalisme ne peut que devenir évident pour les populations qui y sont confrontées, même si les circonstances politiques réduisent à néant les chances qu'ils soient abandonnés une fois instaurés. Un des arguments les plus forts contre leur adoption est que celle-ci est le type même de la décision politique irrévocable, à laquelle on est forcé de se tenir même si on voit que c'est une erreur.

Le plaidoyer en faveur d'un système de santé national gratuit s'appuie en général sur deux fondements conceptuels erronés : d'abord, l'idée que les besoins médicaux sont en général identifiables objectivement et peuvent

donc être pleinement pris en compte dans chaque cas hors de toute considération économique ; et ensuite, l'idée que cela est économiquement possible parce que, si on améliore le service médical, il en résulte une amélioration globale de l'efficacité économique qui compense les coûts (27). Les deux arguments sont imprégnés d'une mauvaise appréhension de la nature du problème posé dans la plupart des prises de décisions concernant le maintien de la santé et la vie. Il n'y a pas de critère objectif pour estimer ce que coûtera en soins et en efforts le traitement d'un cas individuel ; et plus la médecine progresse, plus il devient clair qu'il n'y a pas de limite aux sommes qui pourraient être dépensées de façon profitable pour faire tout ce qui est objectivement possible (28). De plus, il n'est pas vrai que, dans notre évaluation individuelle, tout ce qui peut être fait pour protéger la santé et la vie a obligatoirement priorité absolue sur d'autres nécessités. Comme dans tous les domaines où nous sommes confrontés non à des certitudes, mais à des probabilités et à des hasards, nous prenons là constamment des risques, et nous décidons sur la base de considérations économiques si telle ou telle précaution vaut la peine d'être prise ; ce qui veut dire que nous mettons le risque en balance avec d'autres besoins. Même l'homme le plus riche ne fera en général pas tout ce que le savoir médical rend possible pour préserver sa santé, peut-être parce que d'autres soucis accaparent son temps et son énergie. Toute personne se trouve toujours en position de décider si un supplément d'effort ou de dépense est nécessaire. La vraie question est de savoir si la personne concernée doit avoir son mot à dire et pouvoir, par un sacrifice supplémentaire, recevoir plus d'attention, ou si la décision doit être prise à sa place par quelqu'un d'autre. Bien qu'il nous soit à tous désagréable de devoir mettre en balance des valeurs immatérielles telles que la vie et la santé, avec des avantages matériels, et bien que nous préférerions tous que le choix ne soit pas nécessaire, nous avons tous à faire des choix de ce genre en raison de faits auxquels nous ne pouvons rien changer.

L'idée selon laquelle il existe un niveau élevé de qualité des services médicaux qui pourrait et devrait être fourni de manière égale à tous, idée qui est à la base du plan Beveridge et du British National Health Service, n'a aucun rapport avec la réalité (29). En un domaine qui évolue aussi rapidement que la médecine aujourd'hui, seul un niveau de qualité médiocre peut être fourni de manière égale à tous (30). Etant donné que dans tout domaine qui progresse, ce qu'il est objectivement possible de fournir à tous dépend de ce qui a déjà été fourni à certains, le fait de priver certains de la possibilité d'obtenir mieux que la qualité moyenne impliquera de surcroît que cette qualité moyenne sera inférieure à ce qu'elle eût été sans cela.

Les problèmes suscités par la gratuité des soins sont encore compliqués par le fait que le progrès de la médecine tend à orienter les efforts non plus essentiellement vers la restauration de la capacité de travailler, mais vers l'allégement de la souffrance et le prolongement de l'existence ; ces objectifs ne peuvent évidemment pas se justifier par des raisons économiques, mais par

des raisons humanitaires. Or, si la tâche de combattre les maladies graves qui frappent et paralysent dans leur activité un certain nombre d'êtres humains est relativement circonscrite, la tâche de freiner le processus qui nous conduit tous à l'ultime déclin, n'a pas de limite. Et elle pose un problème qui ne saurait être résolu par une prestation illimitée de moyens médicaux et qui, par conséquent, ne cessera de nous placer devant des choix pénibles entre des objectifs incompatibles. Sous un régime de médecine étatisée, ces choix ne pourront qu'être imposés d'autorité aux individus.

Il peut sembler rude que dans un système de médecine libre, ceux qui sont encore en pleine possession de leurs moyens de travailler soient en cas d'incapacité momentanée et sans gravité soignés plus rapidement et plus efficacement que des personnes âgées ou atteintes d'une maladie mortelle, mais il en est ainsi sans doute dans l'intérêt de tous. Là où fonctionne la médecine d'Etat, on peut souvent constater que ceux qui pourraient être vite rétablis et rendus à leur activité, doivent attendre longtemps parce que les services hospitaliers sont occupés par des patients qui ne pourront plus jamais contribuer au bien-être d'autrui (31).

Tant de problèmes sérieux sont suscités par la nationalisation de la médecine, que nous ne pouvons pas même évoquer tous ceux qui sont importants. Il en est un néanmoins dont la gravité n'a guère été perçue par le grand public, et qui semble appelé à prendre une importance considérable. C'est la transformation des médecins, qui étaient membres d'une profession essentiellement libre et n'avaient de comptes à rendre qu'à leurs clients, en salariés de l'Etat, donc en fonctionnaires assujettis aux directives de l'autorité publique et susceptibles d'être relevés de l'obligation de secret par cette autorité. L'aspect le plus dangereux de cette nouvelle orientation pourrait bien être que, dans une époque où le savoir médical confère à ceux qui le détiennent un pouvoir croissant sur le cerveau des gens, on fasse d'eux les agents d'une organisation unifiée à direction centrale, guidée par des motifs identiques à ceux qui gouvernent généralement la politique.

Un système qui donne à quelqu'un dont les soins sont indispensables aux individus, et qui est aussi un agent de l'Etat, l'accès aux pensées les plus intimes de ces mêmes individus, ouvre des perspectives effrayantes, puisqu'il place le médecin dans des conditions d'exercice où il peut fort bien devoir révéler ce qu'il sait à un supérieur, et se servir de son savoir pour des fins définies par l'autorité. La façon dont la médecine étatisée a été utilisée en Russie, et le fait qu'on en ait fait un instrument de discipline industrielle (32), nous donne un avant-goût des utilisations qu'on peut faire d'un tel système.

8. Remèdes au chômage

La branche de la sécurité sociale qui paraissait la plus importante dans la période précédant la Seconde Guerre mondiale, l'assurance contre le chômage, est devenue relativement peu importante ces dernières années (*). Même s'il ne fait aucun doute que la prévention d'un chômage élevé importe davantage que la façon de secourir les chômeurs, strictement rien ne nous assure que nous avons définitivement résolu le premier problème, et que le second ne reprendra pas à nouveau de l'importance. Et nous ne sommes pas certains non plus que notre façon de secourir les chômeurs ne se révélera pas être l'un des plus importants facteurs déterminant l'ampleur du chômage.

Nous considérerons à nouveau comme allant de soi la nécessité d'un système de secours publics assurant un minimum uniforme pour tous les cas de détresse avérée, et faisant que nul membre de la communauté ne soit exposé à manquer de nourriture ou d'abri. Le problème spécifique qui se pose dans le cas des chômeurs est de savoir comment et par qui une assistance plus étendue fondée sur leurs revenus normaux pourrait leur être offerte, et en particulier de savoir si cette assistance justifie une redistribution obligatoire des revenus conformément à quelque principe de justice.

L'argument majeur en faveur d'une assistance allant au-delà du minimum garanti à tous est que des changements soudains et imprévisibles dans la demande de travail sont susceptibles de survenir en raison de circonstances que le salarié ne peut ni prévoir ni empêcher. Il s'agit là d'un argument de poids lorsqu'on est confronté à un chômage important et qu'on est en période de dépression. Mais il existe bien d'autres causes de chômage. Des périodes d'inactivité récurrentes et prévisibles existent dans la plupart des métiers saisonniers, et il est en ce cas clairement de l'intérêt de tous ou bien que l'offre de travail soit assez restreinte pour que les gains saisonniers permettent à celui qui travaille de gagner de quoi vivre toute l'année, ou bien que le flux de main-d'oeuvre dans le secteur concerné soit régulé par des mouvements d'échange avec des occupations complémentaires.

On pourrait citer aussi le cas très important où le chômage est la conséquence directe du fait que les salaires sont trop élevés dans un secteur donné, que cela soit le résultat d'une pression syndicale trop forte, ou que cela soit le résultat d'un déclin du secteur concerné. Dans ce cas, et quelle que soit la cause, le remède au chômage réside dans la flexibilité des rémunérations et dans la mobilité des travailleurs eux-mêmes ; or, l'une et l'autre se trouvent réduites par un système qui garantit à tout chômeur un certain pourcentage du salaire qu'il recevait auparavant.

Il y a incontestablement des arguments valables en faveur de l'instauration partout où c'est possible d'une véritable assurance contre le chômage dans laquelle les cotisations payées refléteraient les risques propres à chaque branche d'activité. Si une industrie, du fait d'une instabilité

spécifique, a besoin d'une réserve de travailleurs sans emploi la majeure partie du temps, il pourrait, par exemple, être positif pour elle d'inciter un nombre suffisant de candidats à se tenir à sa disposition en offrant des salaires assez élevés pour compenser le risque encouru. Pour diverses raisons, ce genre d'assurance n'a pas semblé utilisable dans certaines branches d'activité (notamment les travaux agricoles et les services domestiques), et c'est largement pour cette raison que des formules étatiques de pseudo-assurance ont été adoptées (33) - des formules subventionnant en fait les salaires de tels groupes au moyen de contributions versées par d'autres travailleurs, ou prélevées sur les rentrées fiscales. Lorsque les risques de chômage particuliers à une certaine profession ne sont pas couverts par les gains de ses propres membres, mais par des fonds provenant de l'extérieur, cela montre néanmoins que l'offre de travail y est subventionnée et dépasse le niveau qui serait économiquement désirable.

Cela dit, ce que reflètent essentiellement les systèmes globaux d'assurance-chômage adoptés dans tous les pays occidentaux est le fait qu'ils fonctionnent dans un marché du travail dominé par la pression contraignante des syndicats, et qu'ils ont été conçus sous influence syndicale aux fins de permettre aux syndicats de poursuivre leur politique salariale. Un système où un travailleur est considéré comme dans l'impossibilité de trouver un emploi et doit de ce fait être indemnisé pour la simple raison que les salariés de l'entreprise ou du secteur où il voulait se faire embaucher sont en grève, ne peut que devenir un précieux atout pour l'action syndicale. Un tel système, en ce qu'il décharge les syndicats de leur responsabilité dans le chômage engendré par leur action, et en ce qu'il reporte sur l'Etat la charge, non seulement d'entretenir, mais de satisfaire ceux que les syndicats excluent du marché de l'emploi, ne peut à la longue que rendre plus aigu le problème du chômage (34).

La solution raisonnable de ces difficultés dans une société libre semblerait être, d'une part, que l'Etat fournisse un minimum uniforme pour tous ceux qui sont incapables de subvenir à leurs besoins, et s'efforce de réduire le plus possible le chômage cyclique par une politique monétaire appropriée ; et, d'autre part, que toute mesure de prévoyance supplémentaire requise pour le maintien d'un niveau habituel de revenu, soit laissée à l'initiative d'efforts volontaires et concurrentiels. C'est sur ce terrain que les syndicats de salariés, une fois privés de tout pouvoir de coercition, pourraient apporter leur plus utile concours ; et ils étaient en fait assez près de toucher au but sur ce plan lorsque l'Etat les a débarrassés de ce souci (35). Un système obligatoire et étatique de prétendue assurance-chômage sera toujours utilisé pour « corriger » les différences de rémunération relative entre différents groupes, pour subventionner les activités instables aux dépens des activités stables, et pour soutenir des exigences salariales incompatibles avec un haut niveau d'emploi. Il ne peut à la longue qu'aggraver le mal qu'il est censé guérir.

9. La crise de la sécurité sociale

Les difficultés que rencontrent partout les systèmes d'assurance sociale, et qui suscitent des débats fréquents sur la « crise de la sécurité sociale » découlent du fait qu'un dispositif destiné à soulager les indigents a été transformé en instrument de redistribution des revenus, redistribution censée s'appuyer sur un pseudo-principe de justice sociale, mais déterminée en réalité par des décisions *ad hoc*. Il est indubitable que même l'instauration d'un minimum uniforme pour tous ceux qui ne peuvent se suffire à eux-mêmes implique un certain degré de redistribution de revenus. Mais il y a une grande différence entre la fourniture de ressources permettant d'assurer ce minimum à tous ceux qui ne peuvent vivre de leurs revenus dans une économie de marché fonctionnant normalement, et une redistribution visant à de « justes » rémunérations dans toutes les activités majeures - entre une redistribution où la grande majorité de ceux qui gagnent leur vie consentent à donner le nécessaire à ceux qui sont incapables de la gagner, et une redistribution où une majorité prend à une minorité parce que la seconde possède davantage que la première. La première formule respecte la méthode impersonnelle d'ajustement grâce à laquelle les gens peuvent choisir leur activité ; l'autre nous pousse de plus en plus vers un système où les gens se verront dicter par l'autorité ce qu'ils ont à faire.

Il semble que tout système centralisé et politiquement dirigé chargé de fournir de tels services soit voué à devenir très vite un instrument de détermination des niveaux relatifs de revenus de la grande majorité de la population, et donc un moyen de régenter l'activité économique générale (36). Le plan Beveridge - qui n'avait pas été conçu par son auteur pour servir à une redistribution de revenus, mais qui a rapidement été utilisé à cette fin par les politiciens - n'est que l'exemple le plus connu de cette métamorphose, ce n'est pas le seul. Si dans une société libre, il est possible de fournir à tous un minimum de bien-être, une telle société n'est pas compatible avec le partage des revenus selon quelque idée préconçue de la justice. La garantie d'un minimum égal pour tous ceux qui sont dans la détresse présuppose que ce minimum ne soit fourni que moyennant la preuve de la détresse, et que rien ne soit versé en l'absence de cette preuve (si ce n'est ce qui a été couvert par une contribution personnelle). L'objection, totalement irrationnelle, à un « critère de ressources » pour l'attribution de services qui sont censés être justifiés par l'indigence, a maintes fois conduit à la demande absurde que tous soient assistés sans égard à la situation personnelle, afin que ceux qui ont réellement besoin d'être assistés ne se sentent pas inférieurs. Le résultat est une situation où on essaie de secourir les nécessiteux en les incitant en même temps à penser que ce qu'ils reçoivent est le produit de leurs efforts ou de leur mérite (37).

Bien que l'aversion traditionnelle des libéraux envers tout pouvoir discrétionnaire de l'autorité ait sans doute joué un rôle dans cette évolution, il faut observer que l'opposition à une coercition discrétionnaire ne peut justifier l'attribution à quiconque d'un droit inconditionnel à être assisté, ou d'un droit à être seul juge de ses prétentions. Il ne peut y avoir dans une société libre, de principe de justice qui confère un droit à une assistance « non préventive » ou « non discrétionnaire » indépendamment du constat d'une situation de détresse. Si de tels droits ont été affirmés sous le couvert d'une prétendue « assurance sociale » et d'une tromperie - tromperie reconnue par ses auteurs, fiers de leur habileté (38), ces droits n'ont incontestablement rien à voir avec le Droit et avec le principe d'égalité devant la loi.

Des libéraux expriment parfois l'espoir que « tout l'appareil de l'Etat-providence » ne soit qu'« un phénomène passager » (39), une sorte de phase transitoire d'évolution que la croissance générale de la richesse rendra bientôt superflue. On peut douter néanmoins que puisse exister une phase de l'évolution où le résultat net de ces institutions monopolistiques aurait une chance d'être bénéfique ; et on peut douter plus encore qu'une fois celles-ci créées, il soit jamais politiquement possible de s'en débarrasser. Dans les pays pauvres, le fardeau que constituent ces institutions va probablement ralentir considérablement l'accroissement de richesse, aggraver le problème de la surpopulation, et donc retarder indéfiniment le moment où elles seront jugées inutiles, tandis que dans les pays plus riches elles bloqueront l'apparition d'institutions alternatives qui pourraient reprendre certaines de leurs fonctions.

Peut-être n'y a-t-il pas d'obstacle insurmontable à une transformation progressive des systèmes d'allocations-maladie et d'allocations-chômage en des systèmes d'assurance véritable où les individus paieraient pour les services proposés par des institutions concurrentes ; il est beaucoup plus difficile de se représenter comment il serait un jour possible d'abandonner un système d'allocation-vieillesse, dans lequel chaque génération, en payant pour subvenir aux besoins de la précédente, acquiert une créance similaire sur la génération suivante. Il pourrait sembler qu'un tel système une fois créé, devra se perpétuer, ou s'écrouler entièrement pour disparaître. L'introduction de ce système a coulé une chape de plomb sur l'évolution et impose à la société une charge toujours plus lourde dont on tentera sans cesse de se décharger par l'inflation. Ni cette échappatoire, pourtant, ni le refus d'honorer les obligations déjà contractées (40) ne peuvent servir de base à une société décente. Avant que nous puissions espérer dénouer cet écheveau de difficultés d'une façon raisonnable, la démocratie devra apprendre qu'elle doit payer ses propres folies, et qu'elle ne peut tirer indéfiniment des traites sur l'avenir pour résoudre ses problèmes présents.

Il a été dit que, si nous souffrions jadis de maux sociaux, nous souffrons maintenant des remèdes qu'on leur applique (41). La différence est que dans le passé, les maux sociaux disparaissaient graduellement avec la croissance

de la richesse : les remèdes qu'on a introduits, eux, commencent à compromettre la poursuite de cette croissance dont toute amélioration future dépend pourtant.

En lieu et place des « cinq géants » que l'Etat-providence du plan Beveridge voulait terrasser, nous sommes en train de faire naître de nouveaux géants qui pourraient se révéler de pires ennemis encore d'une façon de vivre décente. Même si nous avons peut-être un peu accéléré le recul de la misère, de la maladie, de l'ignorance, de la saleté et de la paresse, nous pourrions connaître une moindre réussite dans nos combats à venir lorsque les dangers majeurs viendront de l'inflation, d'une fiscalité paralysante, de syndicats coercitifs, de la domination toujours plus pesante de l'Etat sur l'éducation, et de services sociaux bureaucratiques aux pouvoirs arbitraires envahissants - dangers auxquels l'individu ne peut se soustraire par ses propres efforts, et que la vitesse de développement d'une machinerie gouvernementale hypertrophique a toutes les chances d'aggraver plutôt que d'atténuer.

Chapitre

20

Fiscalité et redistribution

Il est dans la nature des choses que les débuts soient légers,
mais si on ne prend de grandes précautions,
les taux se multiplieront rapidement
et finiront par atteindre un point
que personne n'aurait pu prévoir.

Guicciardini
(vers 1538)

1. Le problème central de la redistribution

A bien des égards, je voudrais pouvoir omettre ce chapitre. Ses arguments sont dirigés contre des croyances si répandues qu'il ne peut qu'offenser bien des gens. Même ceux qui m'ont suivi jusqu'ici, et ont peut-être considéré ma position comme raisonnable dans l'ensemble, pourront penser que mon attitude vis-à-vis de la fiscalité est doctrinaire, extrémiste et impraticable. Beaucoup seraient volontiers partisans d'une restauration de toute la liberté pour laquelle j'ai plaidé, à condition que l'injustice qu'ils pensent qu'une telle liberté entraînerait soit corrigée par des mesures fiscales. La redistribution par voie de fiscalité progressive a fini par se trouver presque universellement tenue pour juste. Il ne serait pas loyal pourtant d'éviter la discussion sur ce sujet. De plus, agir ainsi signifierait passer sous silence ce qui me semble être non seulement la principale source d'irresponsabilité dans la démocratie telle qu'on la pratique, mais aussi le problème crucial dont dépendra tout le caractère de la société future. Sans doute y a-t-il un effort considérable à faire pour se débarrasser de ce qui est devenu une sorte de dogme en la matière ; mais une fois la question clairement exposée, il devrait

être évident que c'est en ce domaine plus qu'en tout autre que la politique a dérivé vers l'arbitraire.

Après une longue période où il a été pratiquement impossible de contester le principe de l'imposition progressive, et où peu d'analyses neuves ont vu le jour, une façon beaucoup plus critique d'aborder le problème a fini par apparaître (1). Le besoin n'en reste pas moins grand d'une étude plus approfondie et plus exhaustive. Nous ne pouvons malheureusement dans ce chapitre que présenter un bref récapitulatif de nos objections.

Il faut dire d'emblée que la seule progressivité dont nous nous occuperons, parce que sur le long terme elle nous semble incompatible avec des institutions de liberté, est la progressivité de la charge fiscale globale, c'est-à-dire le fait que la charge fiscale pèse proportionnellement beaucoup plus lourdement sur les revenus les plus élevés, tous impôts et toutes taxes compris. Les impôts personnels, et notamment l'impôt sur le revenu, peuvent être rendus progressifs aux fins de compenser la tendance de beaucoup d'impôts indirects à peser plus lourdement sur les petits revenus. C'est là un bon argument en faveur de la progressivité. Cet argument ne s'applique, toutefois, qu'à des impôts déterminés et ne peut être étendu au système fiscal tout entier. Nous parlerons ici des effets de l'impôt progressif sur le revenu dans la mesure où, dans une période récente, il a fortement contribué à rendre la fiscalité totale très progressive. La question de l'ajustement mutuel des diverses sortes de prélèvements à l'intérieur d'un même système fiscal ne retiendra pas notre attention.

Nous n'examinerons pas non plus séparément tout ce qui concerne le fait que, même si l'impôt progressif sur le revenu est aujourd'hui le principal instrument de redistribution, il n'est pas le seul instrument utilisable à cette fin. Il serait manifestement possible de réaliser un volume considérable de redistribution au moyen d'une fiscalité proportionnelle. Il suffirait pour cela d'affecter une portion substantielle des rentrées fiscales à la fourniture de services qui profitent plus particulièrement à une catégorie de la population, ou de subventionner directement cette catégorie. On peut cependant se demander à quel degré les gens situés dans les « tranches » les plus basses de revenus, accepteraient de voir leur argent disponible réduit par un impôt en échange de la fourniture de services gratuits. On peut aussi se demander dans quelle mesure la méthode modifierait les écarts salariaux entre les groupes à revenus plus élevés. Il serait possible qu'elle détermine un transfert de revenus important entre les riches en tant que classe et les pauvres en tant que classe. Mais elle ne produirait pas cet aplatissement du sommet de la pyramide des revenus qui est l'effet principal de la fiscalité progressive. Pour les gens plus aisés, le résultat serait probablement que si tous seraient imposés proportionnellement à leur revenu, la différence entre les services dont ils profiteraient serait minime. Or, c'est dans cette catégorie sociale que les modifications des revenus relatifs causées par la progressivité de l'impôt sont les plus significatives. Le progrès technique, l'affectation des ressources,

les stimulants, la mobilité sociale, la concurrence et l'investissement sont tous affectés par la fiscalité progressive, mais ne le sont qu'au travers des effets de la fiscalité progressive sur cette catégorie. Quand bien même nul ne sait ce que réserve l'avenir, la fiscalité progressive est néanmoins actuellement le moyen essentiel de redistribution des revenus et, sans elle, la portée d'une politique redistributive serait très limitée.

2. L'extension de la fiscalité progressive

Comme c'est le cas pour des mesures similaires, la taxation progressive a acquis son importance actuelle après avoir avancé sous des masques trompeurs. A l'époque de la Révolution française, et de nouveau pendant l'agitation qui précéda les révolutions de 1848, elle avait été ouvertement présentée comme un moyen de redistribuer les revenus, et s'était trouvée catégoriquement rejetée. « Ce n'est pas le projet qu'il faut exécuter, mais son auteur ! », avait déclaré avec indignation le libéral Turgot après avoir pris connaissance d'une proposition de ce genre (2). Quand vers 1830, ces idées se furent plus largement répandues, J.R. McCulloch exprima la principale objection à leur encontre dans une formule souvent citée : « A partir du moment où vous abandonnez le principe cardinal d'exiger de tous les individus *la même proportion de leur revenu ou de leur propriété*, vous êtes à la mer sans gouvernail ni boussole, et il n'y a pas de limite aux injustices et aux folies que vous pouvez commettre » (3). En 1848, Karl Marx et Friedrich Engels proposèrent franchement la création d'un « impôt lourd et progressif sur le revenu », comme l'une des mesures grâce auxquelles, *après* la première étape de la révolution, « le prolétariat usera de sa suprématie politique, pour arracher progressivement aux bourgeois tout le capital, afin de centraliser aux mains de l'Etat tous les moyens de production ». Et ils décrivaient ces mesures comme « des moyens d'attaques despotiques contre les droits de propriété et les conditions bourgeoises de production..., des mesures... qui paraissent économiquement insuffisantes et intenables mais qui, dans le cours des événement s'appellent l'une l'autre, créent de nouvelles failles dans le vieil ordre social et sont des instruments inévitables pour révolutionner entièrement le mode de production » (4)... L'attitude générale à l'époque était néanmoins bien résumée par A. Thiers lorsqu'il écrivait que « La proportionnalité est un principe, mais la progression n'est qu'un odieux arbitraire » (5), ou par John Stuart Mill, qui décrivait la progression comme « une forme adoucie du vol » (6).

Après que le premier assaut eut été repoussé, le mouvement en faveur de l'impôt progressif réapparut sous une nouvelle forme. Les réformateurs sociaux, tout en désavouant globalement les désirs de modifier la distribution des revenus, commencèrent à soutenir que la charge fiscale totale, censée être

déterminée par d'autres considérations, devait, afin que « l'égalité de sacrifice » soit assurée, être répartie selon la « capacité de payer », et que la meilleure façon de parvenir à ce résultat serait que les revenus soient imposés à des taux progressifs. L'un des nombreux arguments avancés à l'appui, qui figure encore dans les manuels de finances publiques (7), avait une apparence scientifique, et finit par l'emporter pour ce motif. Nous devons ici l'examiner d'un peu plus près dans la mesure où quelques-uns croient encore qu'il fournit une sorte de justification scientifique à la fiscalité progressive. Cet argument est celui de l'utilité marginale décroissante des actes successifs de consommation. En dépit, ou peut-être en raison, de son caractère abstrait, il a largement contribué à rendre respectable (8) ce qui auparavant apparaissait fondé sur des postulats arbitraires (9).

Les développements modernes de l'analyse de l'utilité ont complètement détruit cet argument. Il a, dirons-nous, perdu de son prestige en partie parce que la croyance qu'il est possible de comparer les utilités propres à chaque personne a été globalement abandonnée (10), en partie parce que l'idée que le principe de l'utilité marginale décroissante puisse s'appliquer en quelque manière au revenu global est apparue de plus en plus contestable, donc parce que l'idée de considérer comme revenu tous les avantages qu'une personne tire de l'usage de ses ressources est apparue comme dépourvue de sens. Si nous partons de la conception, maintenant généralement admise, selon laquelle l'utilité est un concept purement relatif (c'est-à-dire que nous pouvons seulement dire qu'une chose a une utilité plus grande, ou égale, ou inférieure à une autre chose, et que cela n'a pas de sens de parler d'un degré d'utilité de la chose en elle-même), il découle que nous ne pouvons parler de l'utilité (et de l'utilité décroissante) du revenu que si nous exprimons l'utilité du revenu en termes d'un autre bien désiré, tel le loisir (ou l'absence d'effort). Mais si nous devions suivre les implications de l'idée selon laquelle l'utilité du revenu en termes d'effort diminue, nous arriverions à de bien curieuses conclusions. Cela voudrait dire, par exemple, que lorsque le revenu d'une personne augmente, l'incitation en termes de revenus additionnels qui serait requise pour susciter le même effort marginal augmenterait aussi. Ce qui pourrait nous conduire à préconiser une imposition dégressive, mais certainement pas une imposition progressive. Il n'est, cela dit, guère utile de poursuivre cette ligne de réflexion. On peut penser que le recours à l'analyse utilitaire dans la théorie fiscale a été une erreur regrettable (à laquelle nombre de bons économistes de l'époque ont succombé), et que plus tôt nous pourrons nous en débarrasser, mieux cela vaudra.

3. Changement de cap dans la justification

Ceux qui plaidaient pour la progressivité de l'impôt à la fin du XIXe siècle soulignaient généralement que leur objectif était seulement d'assurer une égalité de sacrifices, et non une redistribution de revenus ; ils estimaient aussi que cet objectif ne justifierait qu'un degré « modéré » de progression, et qu'un recours « excessif » à celle-ci (comme au XVe siècle à Florence, où les taux avaient été portés jusqu'à 50 %) était, naturellement, à condamner. Bien que tous les essais en vue d'obtenir un critère objectif permettant de déterminer le taux de progression approprié aient échoué, et bien que nulle réponse n'ait été apportée à l'objection selon laquelle, une fois le principe accepté, il n'y aurait aucune limite au delà de laquelle la progression ne pourrait être portée avec les mêmes justifications, la discussion se poursuivit dans un contexte où les taux envisagés laissaient supposer une répercussion négligeable sur la distribution des revenus. L'affirmation selon laquelle les taux n'en resteraient pas là était vue comme une présentation mal intentionnée de l'argument, trahissant un manque de confiance répréhensible envers la sagesse des gouvernements démocratiques.

Ce fut en Allemagne, pays alors à la pointe du mouvement de « réforme sociale », que les avocats de la progressivité surmontèrent le plus tôt les résistances, et que l'évolution moderne s'amorça. En 1891, la Prusse introduisit un impôt progressif sur le revenu qui allait de 0,67 % à 4 %. Rudolf von Gneist, le chef de file du mouvement (alors récemment disparu) pour le *Rechtsstaat*, affirma devant la Diète que cela équivalait à l'abandon du principe fondamental d'égalité devant la loi, « du principe le plus sacré d'égalité » qui était la seule barrière contre l'empiétement sur la propriété (11), mais sa protestation fut vaine. A elle seule, la modicité du fardeau instauré par le nouveau plan rendait inopérante tout tentative de s'y opposer pour des raisons de principe.

Si quelques autres pays d'Europe continentale suivirent bientôt la Prusse, il fallut près de vingt ans pour que le mouvement atteigne les pays anglo-saxons. Ce n'est qu'en 1910 et 1913, que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis adoptèrent des impôts progressifs sur le revenu ; ceux-ci montaient alors respectivement jusqu'aux taux, alors spectaculaires, de 8,5 % et 7 %. En trente ans, ces chiffres montèrent pourtant jusqu'à 97,5 % et 91 %.

C'est ainsi que, dans le cours d'une seule génération, ce dont presque tous les partisans de l'impôt progressif avaient pendant un demi-siècle prétendu que c'était impossible, se trouva réalisé. Cette mutation des taux absolus modifia évidemment du tout au tout le caractère du problème et le fit changer de nature. Ne pouvant plus prétendre justifier les taux atteints en se référant à la « capacité de payer », les partisans de la progressivité en revinrent à leur argument initial si longtemps abandonné : la justification de la progression en tant que moyen pratique de déterminer une plus juste

distribution des revenus (12). Il fut à nouveau généralement admis que le seul fondement sur lequel on puisse appuyer la création d'une imposition progressive globale était la volonté de modifier la répartition des revenus, et que toute décision en ce sens reposait non pas sur un fondement scientifique, mais sur un postulat politique : l'intention d'imposer à la société un schéma de distribution fixé par décision majoritaire.

4. La progressivité n'est pas financièrement nécessaire

On explique d'habitude cette évolution par le considérable accroissement des dépenses publiques au cours des quarante dernières années et par le fait que celles-ci n'auraient pu être couvertes sans le recours à des taux fortement progressifs, ou sans qu'un fardeau intolérable n'en vienne à peser sur les pauvres. Et on ajoute que si on reconnaît qu'il fallait aider les pauvres, la progressivité devenait inévitable. A l'examen néanmoins, l'explication se dissout et apparaît n'être qu'un mythe pur et simple. Non seulement les rentrées fiscales provenant de ce qui est prélevé sur les hauts revenus, et particulièrement de ce qui est prélevé sur les très hauts revenus, représentent une part si faible de la recette totale qu'elles ne changent rien ou presque au poids supporté par le reste des contribuables - mais pendant de nombreuses années après l'instauration des taux progressifs, ce ne furent pas les plus pauvres qui bénéficièrent du système, mais les ouvriers qualifiés et les couches inférieures de la classe moyenne qui constituaient la majorité des électeurs. D'autre part, il faudrait dire que l'illusion selon laquelle la progressivité permettrait de faire porter l'essentiel du fardeau par les riches, est pour beaucoup dans la rapidité avec laquelle elle s'est accrue, et a induit les masses à accepter des charges lourdes qu'elles n'auraient pas accepté sans cela. Le seul résultat majeur de cette politique a été de limiter fortement les revenus que pouvaient gagner ceux qui réussissent le mieux, et de satisfaire ainsi le sentiment d'envie des moins riches.

On pourrait montrer grâce à quelques chiffres concernant les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, à quel point la contribution issue des taux progressifs - et notamment des taux excessifs prélevés sur les revenus élevés - dans la recette fiscale totale est faible. Pour les Etats-Unis, il a été déclaré en 1956 que « la superstructure progressive entière produit seulement environ 17 % de la recette totale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques - c'est-à-dire, environ 8,5 % de l'ensemble des revenus fédéraux, et là-dessus la moitié est perçue sur les tranches de revenus situées entre $16 000 et $18 000, où le taux atteint 50 %, l'autre moitié provenant des tranches plus élevées et plus imposées » (13). Pour ce qui concerne la Grande-Bretagne, qui a une échelle de taux encore plus excessive et un plus fort pourcentage de prélèvements

obligatoires, on a fait remarquer que « la surtaxe *totale* (sur les revenus tant gagnés que non gagnés) ne rapporte que 2,5 % de toutes les recettes publiques, et que si on prenait la totalité des revenus au dessus de £2 000 par an, cela ne rapporterait que 1,5 % de recettes fiscales supplémentaires. L'essentiel des fonds perçus au titre de l'impôt sur le revenu et de la surtaxe provient des revenus situés entre £750 et £3 000 par an - c'est-à-dire des revenus de gens allant du contremaître au directeur, ou du fonctionnaire débutant aux chefs de services administratifs » (14).

Généralement parlant, et après examen des systèmes progressifs des deux pays, il semblerait que l'apport procuré par les taux progressifs se situe dans l'un et l'autre pays entre 2,5 % et 8,5 % des recettes fiscales totales, ou entre 0,5 % et 2 % du revenu national brut. Ces chiffres ne donnent manifestement pas à penser que la progressivité soit la seule méthode qui permette d'obtenir les ressources nécessaires. Il semble à tout le moins probable (même si on ne peut rien affirmer de manière définitive), que l'impôt progressif suscite des recettes fiscales inférieures à la baisse de revenus réels qu'il provoque.

Si la croyance que les taux élevés prélevés sur les riches représentent une contribution indispensable pour les finances publiques se révèle donc illusoire, la prétention que la progressivité a servi principalement à soulager les classes défavorisées se trouve également démentie par ce qui s'est passé dans les démocraties pendant la majeure partie de la période qui a suivi l'instauration du système. Des études indépendantes effectuées aux Etats-Unis, Grande-Bretagne, France et Prusse concordent pour montrer qu'en règle générale, ce sont les titulaires de revenus moyens composant la majorité de l'électorat qui ont été le mieux traités, alors que non seulement les titulaires de revenus plus élevés, mais aussi ceux qui sans être pauvres faisaient partie des moins riches, ont porté une part beaucoup plus lourde du fardeau fiscal. La meilleure illustration de cette situation, apparemment assez commune jusqu'à la dernière guerre, est fournie par une étude détaillée de la situation en Angleterre, où en 1936-1937 le poids total de l'impôt sur le revenu des familles avec deux enfants était de 18 % pour les revenu annuels de £100 par an, baissait jusqu'à un minimum de 11 % pour les revenus de £350 par an, puis remontait à 19 % seulement pour les revenus de £1 000 (15). Ce que montrent ces chiffres (et des données analogues provenant d'autres pays), est qu'une fois le principe de proportionnalité abandonné, ce ne sont pas forcément les moins favorisés qui profitent de la mesure, mais plutôt les membres des catégories qui disposent de la plus forte influence électorale ; ce qu'ils montrent en outre est que tout ce qui a été prélevé par le biais de la progressivité aurait pu être obtenu simplement en imposant les gens aux revenus moyens aussi lourdement que les gens les plus pauvres.

Il est vrai que l'évolution qui s'est opérée après la guerre en Angleterre, et sans doute ailleurs, a contribué à accroitre la progressivité de l'impôt sur le revenu au point que l'ensemble des impôts est devenu progressif ; et que par

le biais des dépenses publiques redistributives sous la forme de subventions et de services gratuits, le revenu des classes les plus démunies a augmenté (pour autant qu'on puisse mesurer la chose de façon significative : car ce qui apparaît, c'est le coût, non la valeur du service rendu) de 22 % environ (16). Mais cette dernière évolution dépend peu du niveau présent de la progressivité, et a été financée surtout par les contributions émanant des franges moyenne et supérieure des classes moyennes.

5. Progressivité et démocratie

La véritable raison pour laquelle toutes les affirmations des partisans de la progressivité disant que celle-ci demeurerait modérée, se sont révélées fausses, et pour laquelle aussi son expansion est allée beaucoup plus loin que ne le prévoyaient ses adversaires les plus pessimistes (17), est que tous les arguments présentés en faveur de la progression des taux peuvent être utilisés pour justifier n'importe quel accroissement de la progressivité. Les défenseurs de celle-ci peuvent bien se rendre compte qu'au-delà d'un certain point, les effets nocifs sur l'efficacité du système économique sont susceptibles de devenir si graves qu'il serait dangereux d'aller plus loin, l'argument parlant de la supposée justice de l'impôt progressif ne pose d'autre limite à son alourdissement, comme l'ont souvent admis ses partisans, que la confiscation de tous les revenus au-dessus d'un certain niveau, et l'exonération de tous les revenus en dessous de ce niveau. A la différence de la proportionnalité, la progressivité n'offre aucun principe qui nous dise ce que devrait être la charge relative de personnes différentes. Elle n'est rien de plus que le rejet de la proportionnalité en faveur d'une discrimination à l'encontre des riches, sans aucun critère pour circonscrire l'étendue de cette discrimination. Comme « il n'existe pas de taux idéal de progression qui se puisse définir par une formule » (18), c'est seulement la nouveauté qui a empêché qu'on en arrive d'emblée à des niveaux exorbitants. Mais il n'y a pas de raison pour qu'en rajouter « un petit peu plus qu'avant » ne soit pas toujours présenté comme une solution juste et raisonnable.

Ce n'est pas insulter la démocratie, ou témoigner d'une ignoble méfiance envers sa sagesse, que d'affirmer qu'une fois embarquée dans une telle politique, elle ne peut que se trouver entraînée à aller bien plus loin qu'elle ne le voulait au début. Cela ne veut pas dire que « des institutions libres et représentatives sont condamnées à échouer » (19) ou qu'il faut en venir à « une défiance complète envers le gouvernement démocratique » (20), mais que la démocratie a encore à apprendre que pour être juste, elle doit fonder son action sur des principes généraux. Ce qui est vrai pour l'action individuelle l'est aussi pour l'action collective, à ceci près que la majorité est peut-être moins portée à voir clairement ce que peut être l'incidence de ses

décisions dans le long terme, et par conséquent n'a que davantage besoin de se baser sur des principes. Lorsque, comme dans le cas pour la progressivité de l'impôt, le soi-disant principe adopté n'est rien de plus qu'une invitation ouverte à la discrimination et, pis encore, une invitation à l'oppression d'une minorité par une majorité, ce soi-disant principe ne peut que devenir prétexte à l'arbitraire pur et simple.

Ce qu'il faut ici est une règle qui, tout en laissant ouverte la possibilité pour une majorité de s'imposer un fardeau à elle-même pour aider une minorité, n'autorise pas une majorité à imposer un fardeau à une minorité sous le prétexte qu'elle, majorité, considérerait ce fardeau comme légitime. Qu'une majorité, simplement parce qu'elle est majorité, se considère comme en droit d'appliquer à une minorité une règle à laquelle elle-même ne se soumet pas, constitue la violation d'un principe beaucoup plus fondamental que la démocratie même, puisque la démocratie repose sur lui. Nous avons vu déjà (aux chapitres 10 et 14) que, dans la mesure où les classifications de personnes auquel le Droit recourt ne doivent entraîner ni privilège ni discrimination, elles doivent reposer sur des distinctions tenues pour valables tant par les membres du groupe concerné que par ceux qui n'en font pas partie.

L'impôt proportionnel a le grand mérite de fournir une règle que peuvent accepter ceux qui paieront davantage en termes absolus, et ceux qui paieront moins en termes absolus, et qui, une fois acceptée, ne permet aucune forme de traitement discriminatoire d'une minorité. Même si l'impôt progressif ne désigne pas nommément les individus à taxer plus lourdement, il est discriminant en ce qu'il introduit une distinction visant à faire passer le fardeau des épaules de ceux qui décident les taux à celles de ceux qui y sont assujettis. On ne peut en aucun cas considérer une série de taux croissants comme une règle générale s'appliquant de manière égale à tous - on ne peut dire en aucun cas qu'un impôt de 10 % sur le revenu d'une personne et de 75 % sur le revenu d'une autre personne sont égaux. La progressivité ne fournit aucun critère permettant de dire ce qui est ou n'est pas à considérer comme juste. Elle n'indique aucune limite pour sa propre application, et le « bon sens » des gens auxquels ses partisans sont ordinairement obligés de s'en remettre au titre d'ultime sauvegarde (21) n'est rien de plus que l'opinion courante du moment, façonnée par la politique passée.

Si les taux progressifs ont monté aussi vite en fait, cela tient également à une cause particulière qui a joué pendant les quarante années écoulées, à savoir : l'inflation. Il est maintenant bien compris qu'un gonflement global des revenus nominaux tend à faire passer tout le monde à un palier supérieur d'imposition, même si le revenu réel de chacun reste le même. Le résultat de l'inflation a été que des membres de la majorité se sont périodiquement trouvés devenir les victimes de taux discriminatoires qu'ils avaient votés en pensant qu'ils ne seraient pas affectés.

Cet effet de la fiscalité progressive est souvent présenté comme l'un de ses mérites, puisqu'il tend à rendre l'inflation (ou la déflation) autocorrectrice. Si un déficit budgétaire est source d'inflation, nous dit-on, la recette fiscale augmentera proportionnellement plus vite que les revenus privés, et pourra donc combler la brèche ; et si un excédent budgétaire provoque de la déflation, la baisse corrélative des rentrées fiscales amènera une baisse des revenus publics et éliminera l'excédent. Il n'est pas certain du tout, néanmoins, qu'avec une opinion favorable à l'inflation, comme c'est le cas aujourd'hui, ce genre de mérite soit réel.

Indépendamment de cet effet, les besoins budgétaires ont été, par le passé, la source principale d'une inflation récurrente ; et seul le fait qu'on sait qu'une fois lancée, l'inflation est difficile à stopper a pu servir de frein. Dans un régime fiscal où l'inflation produit, par une progression masquée des taux qui ne nécessite pas un vote du législateur, une augmentation plus que proportionnelle des recettes fiscales, le recours à celle-ci peut susciter des tentations irrésistibles.

6. Proportionnalité contre progressivité

On soutient parfois que le principe de l'impôt proportionnel est tout aussi arbitraire que celui de l'impôt progressif, et qu'à part sa plus grande netteté mathématique apparente, peu de qualités plaident en sa faveur. Il existe cependant, outre celui que nous avons déjà mentionné, à savoir qu'il fournit un principe uniforme sur lequel peuvent s'accorder des gens qui paieront des montants différents, d'autres arguments solides qui jouent pour lui. On peut ainsi tirer beaucoup d'enseignements du vieil argument selon lequel, dès lors que presque toute activité économique bénéficie des services fondamentaux du gouvernement, ces services représentent un ingrédient plus ou moins permanent de tout ce que nous consommons ou utilisons, ce qui fait qu'une personne qui dispose de davantage de ressources tire aussi proportionnellement davantage de ce que le gouvernement a apporté.

Plus importante est la remarque selon laquelle l'impôt proportionnel laisse inchangées les relations entre les rémunérations nettes des différents types de travail. Elle n'est pas tout à fait identique à la vieille maxime selon laquelle : « Nul impôt n'est bon qui ne laisse les individus dans une position relative semblable à celle où il les a trouvés » (22). Elle ne concerne pas l'effet sur les relations entre les revenus individuels, mais l'effet sur les relations entre les rémunérations nettes de divers services rendus, et c'est cet effet-là qui est un facteur économiquement pertinent. Elle ne se contente pas, comme la vieille maxime, de poser comme une pétition de principe que la dimension proportionnelle des différents revenus devrait rester inchangée.

Les opinions peuvent diverger quant à savoir si les relations entre deux revenus restent inchangées quand tous deux se trouvent réduits d'un même montant ou dans une même proportion. Le fait de savoir si oui ou non les rémunérations nettes de deux services, qui étaient égales avant l'impôt, le restent encore après sa perception, lui, ne prête pas à discussion. Et c'est là que l'effet de la progressivité est significativement différent de celui de la proportionnalité. L'emploi qui sera fait d'une ressource donnée dépend de la rémunération nette des services pour lesquels on l'aura employée, et si on veut que les ressources soient employées efficacement, il est important que les rémunérations relatives des services particuliers telles que les détermine le marché ne soient pas modifiées par l'impôt. L'impôt progressif suscite ce genre de modification en faisant que la rémunération nette d'un service donné dépende des autres gains du contribuable pendant une période, qui est habituellement d'une année. Si, avant impôt, un chirurgien reçoit autant pour une opération qu'un architecte pour le plan d'une maison, ou si un représentant gagne autant en vendant dix voitures qu'un photographe en tirant quarante portraits, la même relation subsistera si leurs recettes sont imposées de manière proportionnelle. Mais si elles sont imposées de manière progressive, cette relation pourra être fortement modifiée. Non seulement des services qui, avant impôt, reçoivent la même rémunération peuvent rapporter des bénéfices inégaux, mais quelqu'un qui reçoit pour un service donné un paiement relativement important, peut en définitive se retrouver avec moins d'argent qu'un autre qui reçoit un paiement moindre.

Cela veut dire que l'impôt progressif va à l'encontre de ce qui constitue probablement le seul principe universellement reconnu de justice économique : « à travail égal, salaire égal ». Si ce que deux avocats sont chacun autorisés à garder d'honoraires semblables versés pour traiter exactement le même type de dossier dépend de ce qu'ils ont gagné l'un et l'autre pendant l'année, ils pourront recevoir en fait pour le même travail des rémunérations fort différentes. Un homme qui a travaillé très dur, ou dont les services sont très recherchés, pourra être rémunéré beaucoup moins pour un travail supplémentaire que quelqu'un qui a été oisif ou qui est moins doué. En fait, plus les consommateurs apprécient les services de quelqu'un, et moins il sera avantageux pour lui d'apporter ces services.

Cet effet sur l'incitation, au sens usuel du terme, bien qu'important et souvent souligné, n'est nullement le plus nocif des effets de la progressivité de l'impôt. Même ici, le problème n'est pas tant que les gens pourraient au total travailler moins assidûment, mais que la modification de la rémunération nette des diverses activités détournera souvent leurs énergies vers des domaines où elles seront moins utiles. Le fait que l'impôt progressif fasse dépendre la rémunération nette d'un certain service de la fréquence avec laquelle la rémunération est versée devient ainsi non seulement la source d'injustices, mais celle de mauvais aiguillages des efforts productifs.

Il n'y a pas lieu de s'attarder ici sur les difficultés, familières et insolubles, que la progressivité suscite dans toutes les situations où il n'y a pas de coïncidence temporelle, même approximative, entre l'effort (ou son produit) et la rémunération, surtout quand l'effort est fourni dans la perspective d'un résultat éloigné et incertain - autrement dit, dans tous les cas où l'effort de l'homme revêt la forme d'un investissement durable et risqué. Aucun système de réduction des revenus à une certaine moyenne ne peut être pratiqué qui rende justice à l'auteur ou l'inventeur, à l'artiste ou à l'acteur, qui récolte en quelques années le fruit de peut-être des dizaines d'années d'efforts (23). Il n'est pas davantage nécessaire de parler des effets d'un impôt rapidement progressif sur l'incitation à entreprendre des investissements risqués de capitaux. Il est évident qu'un tel impôt dissuade de prendre des risques qui n'en valent la peine que dans la mesure où, en cas de succès, ils rapporteront un profit assez considérable pour compenser la possibilité d'une perte sèche. Il est fort vraisemblable que si un « épuisement des occasions d'investir » devait s'opérer, celui-ci serait dû largement à une fiscalité qui élimine un vaste éventail de possibilités que le capital privé pourrait explorer avec succès (24).

Nous nous contentons d'évoquer rapidement ces effets pervers sur les initiatives et les investissements, non parce qu'ils sont de peu d'importance, mais parce que dans l'ensemble ils sont assez bien connus.

Nous consacrerons l'espace limité dont nous disposons encore à d'autres effets aussi importants, mais moins souvent soulignés. L'un de ceux qui méritent qu'on s'y arrête est la restriction ou réduction de la division du travail. Cet effet s'observe en particulier là où le travail professionnel n'est pas organisé selon la logique économique et où une bonne partie des dépenses, qui pourraient accroître la valeur ajoutée, ne sont pas comptabilisées dans le coût. La tendance au « faites-le vous-même » débouche sur ses résultats les plus absurdes dans des situations telles celle où un homme qui souhaite se consacrer à une activité plus fructueuse doit pouvoir gagner, en une heure, trente ou quarante fois plus qu'un autre, dont le temps est moins précieux (25), pour avoir de quoi payer une heure des services de ce dernier.

Nous devons brièvement mentionner encore le très grave effet de la fiscalité progressive sur la création de l'épargne. Si dans les années 30, on a pu effectivement affirmer que l'épargne était trop abondante et devrait être réduite, peu de personnes sensées aujourd'hui douteront que, pour remplir ne serait-ce qu'une partie des tâches que nous nous sommes assignés, nous avons besoin d'un taux d'épargne aussi élevé que possible. La réponse socialiste à ceux que préoccupe cet effet de la fiscalité sur l'épargne est qu'en fait, l'épargne n'est plus nécessaire et que les fonds doivent être fournis par la collectivité, par voie d'impôts. La réponse ne se justifie que si l'objectif à long terme est le socialisme du type primitif, autrement dit l'appropriation collective et étatique des moyens de production.

7. Le revenu adéquat, seule rétribution permise ?

L'une des principales raisons qui ont fait admettre si largement la progressivité de l'impôt est que la grande majorité des gens en sont venus à penser qu'un *revenu* adéquat est la seule forme légitime et socialement souhaitable de rémunération. Ils pensent le revenu personnel non pas comme le résultat de la valeur des services qu'on rend, mais comme ce qui permet un statut convenable dans la société. Cet état d'esprit apparaît clairement dans l'argument, fréquemment avancé en faveur de la progressivité de l'impôt, selon lequel « nul homme ne vaut £10 000 par an, et, dans la situation présente où la grande majorité des individus gagnent moins de 6 £ par semaine, seuls des hommes exceptionnels devraient gagner plus de £2 000 par an » (26). Il devient évident qu'une affirmation de ce genre manque de tout fondement et ne fait appel qu'à l'émotion et au préjugé dès qu'on note qu'elle revient à dire qu'aucun homme ne peut accomplir en un an - ou d'ailleurs en une heure - quelque chose qui vaudra pour la société plus de £10 000. Il est clair, bien sûr, que ce que fait un homme dans ce laps de temps peut avoir plusieurs fois cette valeur. Il n'y a pas de relation entre le temps que peut prendre une réalisation et les bienfaits que la société peut en tirer.

Cette attitude, qui tient les gains importants pour inutiles et socialement indésirables, dérive de la mentalité acquise par des gens habitués à vendre leur temps pour un salaire fixe, et amenés ainsi à considérer une rémunération de tant d'argent pour telle unité de temps, comme l'état de choses normal (27). Mais quand bien même cette méthode de rémunération est devenue prédominante dans des domaines de plus en plus nombreux, elle n'est appropriée que là où les individus vendent leur temps pour qu'il soit utilisé sous la direction d'autres personnes, ou au moins là où ils agissent pour le compte et selon les intentions d'autrui. Elle n'a pas de sens pour les gens dont la tâche est de gérer des ressources à leur propre risque et sous leur propre responsabilité, et dont le but principal est d'augmenter les ressources à leur disposition en puisant dans leurs propres gains. Pour ceux-ci, le fait de disposer de ressources productives est la condition nécessaire à l'exercice de leur activité, tout comme l'acquisition de certains savoir-faire ou de connaissances spéciales peut être la condition de l'exercice d'autres professions. Profits et pertes sont pour ces hommes un mécanisme de redistribution du capital bien plus que le moyen d'assurer leur gagne-pain. Si l'idée que les recettes nettes courantes sont normalement destinées à la consommation courante est naturelle pour le salarié, elle est étrangère à la pensée de ceux dont l'objectif est de bâtir une entreprise. Le concept de revenu devient pour ceux-ci une abstraction que leur impose la fiscalité. Le revenu n'est rien de plus pour eux qu'une évaluation de ce que, en fonction de leurs perspectives et de leurs plans, il leur est possible de dépenser sans faire baisser leur future capacité de dépenses au-dessous du niveau actuel. Je doute

qu'une société composée d'une majorité d'hommes qui sont leur propre patron garderait le concept de revenu tel que nous le concevons aujourd'hui, ou qu'elle aurait jamais imaginé d'imposer les gains procurés par certains services en fonction du rythme annuel de fourniture de ces services.

On peut se demander si une société qui n'admettrait pas de rémunération autre que celle que la majorité considère comme adéquate, et qui ne considérerait pas l'acquisition d'une fortune dans un laps de temps relativement court comme la forme légitime de rémunération de certaines activités, pourrait à la longue conserver un système d'entreprise privée. Bien qu'il n'y ait aucun problème inhérent au fait de disperser la propriété d'entreprises déjà solidement établies entre un grand nombre de petits détenteurs, et au fait de confier la direction de ces entreprises à des gérants occupant une position intermédiaire entre les entrepreneurs et les employés, la formation d'entreprises nouvelles est encore, et sera probablement toujours, le fait d'individus disposant de ressources considérables. Les nouvelles créations, de façon générale, devront encore être soutenues par un petit groupe de personnes ayant une intime connaissance des occasions à saisir ; et il n'est sans aucun doute pas souhaitable que tout le développement futur dépende des organismes financiers et industriels établis.

On peut relier à ce problème celui de l'effet de la progressivité sur un aspect de la formation de capital différent de celui que nous venons d'étudier, à savoir l'emplacement où cette formation s'opère. C'est l'un des avantages d'un système concurrentiel que les initiatives bien conçues produisent pendant quelque temps des profits très importants, et qu'ainsi le capital nécessaire à l'expansion future soit formé par les personnes qui ont les meilleures chances de l'employer de manière appropriée. Les gains importants de l'innovateur bien inspiré signifiaient, dans le passé, qu'ayant démontré son aptitude à employer du capital dans la création de nouvelles entreprises, il pourrait promptement avoir la possibilité de chercher de nouvelles opportunités entrepreneuriales avec des moyens accrus. Une bonne part de la formation de capitaux des uns étant compensée par les pertes de capitaux des autres, on pourrait voir là de façon réaliste un élément d'un processus continu de redistribution des capitaux entre les entrepreneurs. L'imposition de tels gains, à des taux plus ou moins confiscatoires, équivaut à une lourde taxe sur cette circulation des capitaux qui est une part essentielle de la force motrice du progrès des sociétés.

Toutefois, la plus sérieuse conséquence du découragement à la formation des capitaux là où se présentent des opportunités temporaires de gains importants est l'affaiblissement de la concurrence. Le système tend généralement à favoriser l'épargne d'entreprise plutôt que l'épargne individuelle, et plus spécialement à renforcer la position des entreprises déjà installées au détriment des nouvelles. Il contribue ainsi à l'apparition de situations quasi monopolistiques. Parce que l'impôt d'aujourd'hui absorbe la majeure partie des profits « excessifs » du nouveau venu, celui-ci ne peut pas,

comme on l'a dit à juste titre, « accumuler du capital ; il ne peut accroître la dimension de ses affaires ; il n'aura jamais une grande entreprise à même de menacer les positions établies. Les vieilles firmes n'ont rien à craindre de sa concurrence : elles en sont protégées par le percepteur. Elles peuvent impunément se laisser aller à la routine, dédaigner les souhaits du public et devenir conservatrices. Il est vrai que l'impôt sur le revenu les empêche, elles aussi, d'accumuler du capital. Mais ce qui compte davantage pour elles est qu'il empêche le nouveau venu d'en accumuler si peu que ce soit. Elles sont virtuellement privilégiées par le régime fiscal. En ce sens, la fiscalité progressive bloque le progrès économique et engendre la rigidité » (28).

Une conséquence de la progressivité encore plus paradoxale et plus grave socialement est que, tout en étant destinée en principe à réduire les inégalités, elle contribue en réalité à perpétuer les inégalités existantes, et élimine la compensation essentielle de l'inégalité qui est inévitable dans une société libre. L'un des aspects qui rachetaient le système autrefois était que les riches ne constituaient pas un groupe clos, et que l'homme qui réussissait pouvait acquérir de grandes richesses en un temps relativement bref (29). Aujourd'hui au contraire, les chances d'accéder à la classe riche sont dans un certain nombre de pays, dont la Grande-Bretagne, plus limitées qu'elles ne l'ont jamais été depuis le début de l'ère moderne. Une conséquence importante de cela est que la gestion d'une partie de plus en plus importante du capital passe sous l'influence d'hommes qui, tout en jouissant de revenus élevés et de toutes les facilités qui en résultent, n'ont jamais géré pour leur propre compte et à leur risque personnel d'importantes propriétés. Que cette situation soit totalement bénéfique reste à démontrer.

Il est vrai aussi que plus il devient difficile à quelqu'un de faire fortune, et plus les fortunes anciennes peuvent apparaître comme des privilèges que rien ne justifie. La politique ne peut dès lors que tendre à les prendre aux personnes privées qui les possèdent, soit par la méthode lente de l'imposition des héritages, soit par la méthode expéditive de la confiscation directe. Un système fondé sur la propriété privée et le contrôle des moyens de production suppose au départ que l'acquisition en est possible pour quiconque réussit économiquement. Si cela est rendu impossible, même les personnes qui auraient pu devenir d'éminents capitalistes de la nouvelle génération ne peuvent que devenir les ennemis des riches établis.

8. Problème moral et principes d'action politique

Dans les pays où l'impôt progressif sur le revenu atteint des taux très élevés, une égalité plus grande se trouve réalisée par l'instauration d'une limite de revenu que personne ne peut dépasser (en Grande-Bretagne, pendant la dernière guerre mondiale, le revenu maximum après impôt était

d'environ £5 000 - encore que cela ait été partiellement tempéré par le fait que les plus-values du capital n'étaient pas considérées comme des revenus). Nous avons vu que, l'apport financier que la progressivité procure au trésor public étant minime, celle-ci ne peut se justifier que par l'idée que personne ne doit disposer d'un revenu très élevé. Or, la définition de ce qu'est un revenu très élevé dépend de ce que pense la communauté considérée et, en définitive, de son niveau moyen de richesse. Plus un pays est pauvre, dirons-nous, plus bas sera le revenu maximum autorisé, plus aussi il sera difficile à ses habitants d'atteindre des niveaux que dans des pays plus riches on ne considère que comme modérés. On peut voir où cela peut conduire en regardant un projet de loi, qui ne fut écarté que de justesse, de la Commission de Planification Nationale des Indes, d'après lequel l'ensemble des revenus devrait se voir imposer un plafond de $6 300 par an ($4 300 par an pour les revenus salariaux) (30). Il suffit de penser à l'application d'un pareil principe dans les diverses régions d'un même pays, ou au niveau international, pour en voir les conséquences. Cela montre amplement quelle est la base morale du principe selon lequel la majorité d'un groupe déterminé doit avoir le droit de décider de la limite adéquate des revenus particuliers, et ce qu'il en est de la sagesse de ceux qui croient de cette façon améliorer le bien-être des masses. Peut-on vraiment douter que des pays pauvres, en empêchant les individus de devenir riches, ralentiront aussi la croissance générale de la richesse, et que ce qui est vrai pour les pays pauvres est vrai aussi pour les pays riches ?

En dernier ressort, le problème de l'impôt progressif est bien évidemment d'ordre moral, et dans une démocratie, la vraie question est de savoir si l'adhésion que cet impôt recueille actuellement pourrait durer si le peuple comprenait pleinement comment il fonctionne. On peut penser que la pratique se fonde sur des idées que la plupart des gens n'approuveraient pas si elles étaient énoncées de manière abstraite. Qu'une majorité puisse imposer un fardeau fiscal discriminatoire à une minorité ; que des services équivalents et payés le même prix puissent déboucher pour cette raison sur des rémunérations différentes ; et que les stimulants normaux de l'activité d'une classe entière soient détruits en pratique, simplement parce que les revenus de cette classe ne sont pas du même ordre que ceux des autres classes - tout cela est inadmissible au regard des normes de justice. Si on ajoute le gaspillage d'énergies et d'efforts qu'à bien des égards l'impôt progressif entraîne (31), il ne devrait pas être impossible de convaincre des gens raisonnables de sa nocivité. L'expérience montre néanmoins que l'habitude émousse vite le sens de la justice, et qu'elle peut même élever à la hauteur d'un principe ce qui, en réalité, n'a d'autre fondement que l'envie.

Pour que puisse s'établir un système fiscal raisonnable, il faut que le peuple reconnaisse comme un principe que la majorité qui décide du montant total du prélèvement fiscal, doit aussi contribuer à ce prélèvement au taux le plus élevé. Il ne peut y avoir d'objection à ce que la même majorité attribue à

une minorité économiquement faible un allégement sous la forme d'une taxation proportionnellement plus basse.

La tâche consistant à ériger une barrière contre les abus de la progressivité se trouve compliquée par le fait que, comme nous l'avons vu, une certaine progressivité de l'impôt sur le revenu se justifie sans doute en tant que moyen de compensation des effets des impôts indirects. Existe-t-il un principe qui pourrait être accepté, et qui serait à même de faire échec à la tendance de la progressivité à s'accélérer automatiquement ? Personnellement, je ne crois pas que la fixation d'une limite supérieure que la progressivité ne devrait pas dépasser pourrait atteindre cet objectif. Un tel chiffre serait aussi arbitraire que le principe même de la progressivité, et serait promptement modifié dès que le besoin de rentrées supplémentaires semblerait l'exiger.

Ce qui est nécessaire est un principe qui limiterait le taux de l'impôt direct en se référant à la charge totale de la fiscalité. La règle la plus raisonnable en la matière serait de fixer le taux maximum admissible (marginal) de l'impôt direct à un pourcentage identique à celui que le fisc prélève globalement sur le revenu national. Ce qui veut dire que si le gouvernement prélevait 25 % du revenu national, le taux maximum de l'impôt direct sur le revenu d'un contribuable serait également de 25 %. Si un danger national rendait nécessaire d'augmenter le prélèvement total, le taux maximum d'imposition augmenterait dans la même proportion ; et ce taux serait en revanche réduit lorsque la charge fiscale globale diminuerait. Il subsisterait ainsi une certaine dose de progressivité, puisque ceux qui paieraient le taux maximum sur leur revenu paieraient aussi des impôts indirects, ce qui pourrait porter leur charge proportionnelle totale au-dessus de la moyenne nationale. L'adoption d'un tel principe aurait pour salutaire conséquence que tout budget devrait être précédé d'une estimation de la proportion du revenu national que le gouvernement se propose de prélever fiscalement. Ce pourcentage fournirait le taux maximum de l'impôt direct sur le revenu, lequel serait réduit pour les revenus inférieurs de la proportion qu'y représentent les impôts indirects. Le résultat global serait une légère progressivité de l'impôt où néanmoins le taux marginal d'imposition des plus hauts revenus ne pourrait dépasser la moyenne nationale que du montant correspondant aux impôts indirects versés sur ces hauts revenus.

Chapitre

21

La charpente monétaire

Il n'y a pas de moyen plus subtil, ni plus certain
de bouleverser les bases existantes de la société
que de pervertir la monnaie.
Le processus mobilise toutes les forces cachées
de la loi économique du côté de la destruction,
et le fait d'une manière que pas un homme sur un million
n'est capable de déceler.

John Maynard Keynes

1. Monnaie et gouvernement

L'expérience des cinquante dernières années a appris à la plupart des gens l'importance d'un système monétaire stable. A la différence du siècle précédent, cette période a connu de grandes perturbations monétaires. Les gouvernements ont assumé un rôle beaucoup plus actif dans la politique monétaire, et cela fut tout autant une cause qu'une conséquence de l'instabilité. Il est donc naturel que certains en viennent à penser que le mieux serait de priver les gouvernants de leur pouvoir sur la monnaie. Pourquoi, demande-t-on parfois, ne pourrions-nous pas, comme nous le faisons en d'autres domaines, nous en remettre aux forces spontanées du marché pour nous fournir ce qu'il nous faut en matière de moyens d'échange ?

Il importe de dire clairement d'emblée que cela n'est pas seulement politiquement impraticable à l'heure actuelle, mais que si c'était possible ce ne serait sans doute pas souhaitable. Peut-être que si les gouvernements n'étaient jamais intervenus, une sorte d'arrangement monétaire se serait dégagé qui n'aurait pas requis un contrôle délibéré ; et peut-être que si les

hommes ne s'étaient pas habitués à se servir d'instruments de crédit comme s'ils étaient de la monnaie, ou un équivalent proche de la monnaie, nous aurions pu compter sur un mécanisme autorégulateur (1). Quoi qu'il en soit, nous n'avons plus le choix. Nous ne connaissons pas d'alternative substantiellement différente aux institutions de crédit sur lesquelles l'organisation de l'activité économique repose désormais largement ; et le cours des événements a créé des conditions où l'existence de ces institutions rend nécessaire une surveillance active des rapports entre le système monétaire et le système de crédit. De plus, d'autres circonstances que nous ne pourrions espérer changer en modifiant simplement nos dispositifs monétaires, rendent pratiquement inévitable, pour le moment au moins, que ce contrôle soit exercé par les gouvernements (2).

Les trois explications fondamentales de cet état de choses ont des degrés différents de généralité et de validité. La première concerne toute monnaie à toute époque, et explique pourquoi des modifications de l'offre relative de moyens monétaires créent davantage de perturbations que des modifications de toute autre circonstance affectant les prix et la production. La seconde concerne tous les systèmes monétaires dans lesquels l'offre de monnaie est étroitement liée au crédit - donc les systèmes monétaires sur lesquels repose toute la vie économique moderne. La troisième concerne le volume actuel des dépenses publiques, autrement dit un aspect que nous pouvons sans doute espérer modifier à terme, mais que nous devons prendre en compte, à l'heure actuelle, tel qu'il est avant de prendre une décision en matière de politique monétaire.

Le premier de ces trois points mène à considérer la monnaie comme une sorte de joint mal serré dans le mécanisme autodirigé du marché, une forme d'articulation aléatoire qui peut perturber les mécanismes d'ajustement et provoquer de mauvaises orientations répétées de la production si ses effets possibles ne sont pas prévus et délibérément contrecarrés. La raison à cela est que la monnaie, à la différence des autres marchandises, n'est pas destinée à être consommée, mais à être transmise. La conséquence est qu'une modification de l'offre (ou de la demande) de monnaie ne conduit pas directement à un nouvel équilibre. Les changements monétaires sont, de façon très spécifique, réversibles. Si, par exemple, un supplément de stock de monnaie est d'abord dépensé sur un certain bien ou service, cela ne crée pas seulement une demande nouvelle, qui par nature est temporaire et passagère, mais déclenche une série d'effets plus éloignés qui renverseront les effets de l'accroissement de demande initial. Les premiers qui reçoivent en paiement la monnaie supplémentaire la dépensent à leur tour sur d'autres biens. Comme les rides sur une eau où on a jeté un caillou, l'accroissement de demande se propage dans l'ensemble du système économique, modifiant en chaque point les prix relatifs d'une façon qui persistera aussi longtemps que la quantité de monnaie augmentera, mais qui s'inversera lorsque l'augmentation cessera. Il en va exactement de même lorsqu'une partie du stock monétaire est détruite,

ou lorsque les gens, parce que leurs recettes et leurs dépenses ont changé, se mettent à conserver davantage de liquidités (ou à en conserver moins) qu'ils n'avaient l'habitude de le faire. Chaque à-coup de ce genre provoque une série de modifications de la demande qui ne correspondent pas à une modification des facteurs concrets sous-jacents, et qui engendrent ainsi des changements dans les prix et la production qui perturbent l'équilibre de l'offre et de la demande (3).

Si, pour cette raison, les changements dans l'offre de monnaie sont particulièrement perturbateurs, le stock de monnaie tel que nous le connaissons est lui aussi susceptible de changer de façon dommageable. L'important là est que le rythme auquel la monnaie est dépensée ne fluctue pas indûment. Cela veut dire que lorsque les gens changent d'avis quant au montant de l'encaisse dont ils pensent avoir besoin pour leurs prochaines dépenses (ou, comme disent les économistes, quant à leur « degré de liquidité »), la quantité de monnaie devrait changer dans le même sens. Quelle que soit la façon dont nous définissons « l'encaisse », la propension des gens à conserver une partie de leurs ressources sous cette forme est sujette à des fluctuations considérables, à court et à long terme, et diverses évolutions spontanées (comme, par exemple, l'apparition de la carte de crédit et du chèque de voyage) peuvent aussi l'affecter profondément. Aucune régulation automatique du volume monétaire n'est susceptible de déclencher les ajustements désirables avant que de tels changements dans la demande de monnaie ou dans l'émission de substituts monétaires, n'aient provoqué un effet dommageable sur les prix et l'emploi.

Pis encore, dans tous les systèmes monétaires modernes, non seulement le volume de monnaie ne s'ajuste pas de lui-même à de tels changements dans la demande de monnaie, mais il tend à changer dans le sens opposé. Dès lors que des créances en monnaie viennent à servir de monnaie - et il est difficile de voir comment on pourrait l'empêcher - l'offre de tels substituts monétaires tend à devenir « perversement élastique » (4). Cela vient simplement du fait que les raisons qui poussent les gens à désirer davantage d'encaisses, poussent également ceux qui fournissent par le biais de prêts des créances en monnaie, à en fournir moins et vice-versa. Le fait que, lorsque tout le monde souhaite être plus « liquide », les banques pour les mêmes raisons veulent l'être aussi, et donc consentent moins de crédit, n'est qu'un exemple d'une tendance générale inhérente à la plupart des formes de crédit.

Ces fluctuations spontanées du volume de monnaie ne peuvent être évitées que si quelqu'un a le pouvoir de modifier délibérément dans la direction inverse l'offre d'un moyen d'échange généralement accepté. C'est là une fonction qu'on a le plus souvent estimé nécessaire de confier à une institution nationale unique, jadis les banques centrales. Même les pays comme les Etats-Unis, qui ont longtemps résisté à la création d'une telle institution, se sont finalement rendu compte que, pour éviter des paniques périodiques, un système qui recourt amplement au crédit bancaire doit

reposer sur une agence centrale qui soit toujours en mesure de fournir de l'encaisse et qui, par le contrôle du volume de liquidités, puisse influer sur le volume total du crédit.

Il y a de fortes raisons, toujours valables, pour que ces institutions soient autant que possible indépendantes du gouvernement et de sa politique financière. Nous touchons ici, cela dit, au troisième point que nous avons évoqué - une évolution historique qui, sans être strictement irrévocable, s'impose comme une réalité dans l'avenir immédiat. Une politique monétaire indépendante de la politique financière de l'Etat est possible tant que les dépenses publiques ne constituent qu'une part relativement modeste de tous les paiements, et tant que la dette publique, en particulier à court terme, ne représente qu'une petite part de l'ensemble des instruments de crédit (5). Aujourd'hui, ces conditions n'existent plus. En conséquence, une politique monétaire efficace ne peut être conduite qu'en coordination avec la politique financière du gouvernement. Or, en ce domaine, coordination signifie inévitablement que ce qu'il reste d'autonomie nominale aux autorités monétaires les oblige, en fait, à ajuster leurs mesures sur celles du pouvoir politique. Que cela nous plaise ou non, ce dernier devient donc le facteur déterminant.

Certains sont favorables à ce contrôle du cadre monétaire par le gouvernement. Nous aurons à nous demander par la suite si nous sommes placés ainsi dans de meilleures conditions pour pratiquer une politique monétaire convenable. Pour le moment, l'important pour nous est de bien comprendre que, lorsque la dépense publique représente une portion considérable du revenu national comme c'est le cas partout aujourd'hui, le gouvernement ne peut que dominer la politique monétaire. Et d'ajouter que la seule façon dont on puisse changer quelque chose à cette situation serait de procéder à une forte réduction de la dépense publique.

2. Inflation et Etat-providence

Dès lors que le gouvernement a disposé du pouvoir de déterminer la politique monétaire, la principale menace en ce domaine a été l'inflation. Les gouvernements, en tous lieux et de tout temps, ont été la cause principale de la dégradation de la monnaie. Quand bien même il y a eu parfois des baisses prolongées de la valeur d'une monnaie métallique, les principales inflations du passé ont été provoquées soit par le fait que le gouvernement diminuait la dimension des pièces, soit par le fait qu'il émettait des quantités excessives de papier-monnaie. Il se peut que la présente génération soit davantage sur ses gardes contre ces méthodes rudimentaires de destruction des monnaies, et contre le fait que les gouvernements puissent couvrir leurs frais en émettant du papier-monnaie. Les mêmes résultats néfastes peuvent cependant être

atteints de nos jours par des procédés plus subtils, que le public est moins à même de déceler.

Nous avons vu comment chacun des aspects principaux de l'Etat-providence que nous avons analysés tend à encourager l'inflation. Nous avons vu comment les pressions syndicales sur les salaires, combinées avec les mesures courantes visant au plein-emploi, vont dans le même sens, et comment le pesant fardeau financier dont les gouvernements se chargent sous la forme des retraites risque de les conduire à des tentatives répétées de diminuer celles-ci en diminuant la valeur de la monnaie. Nous pourrions ajouter aussi, bien que cela concerne un domaine qui n'est pas strictement connexe, que les gouvernants semblent avoir recouru à l'inflation pour alléger leurs obligations permanentes chaque fois que la part du revenu national qu'ils prélevaient a dépassé 25 % (6). Et nous avons vu aussi que, dès lors que dans un système de fiscalité progressive l'inflation a pour effet d'accroître les recettes fiscales proportionnellement plus vite que les revenus privés, la tentation de recourir à elle devient très forte.

S'il est vrai par ailleurs que les institutions de sécurité et d'assistance sociale tendent à favoriser l'inflation, il est plus vrai encore que ce sont les effets de l'inflation qui ont intensifié la demande de mesures interventionnistes. Cela ne vaut pas seulement pour certaines mesures que nous avons déjà considérées, mais aussi pour bien d'autres que nous ne pouvons pour l'instant que mentionner, telles que la réglementation des loyers, le contrôle du prix des aliments de base, et d'autres formes de contrôle des prix et des dépenses publiques. Le fait que les effets de l'inflation ont servi d'argument pour étendre les interventions de l'Etat est assez évident aujourd'hui pour qu'il ne soit pas nécessaire de fournir d'autres illustrations. Mais le fait que, depuis plusieurs décennies déjà, l'évolution mondiale sur ce plan a été déterminée par un courant inflationniste sans précédent est, lui, insuffisamment perçu. Il transparaît peut-être de façon particulièrement claire dans l'influence qu'a eue l'inflation sur les efforts que les générations dont la vie active a correspondu à cette période ont dû faire pour préparer leurs vieux jours.

Les résultats d'une petite enquête statistique (7) pourraient nous aider à voir ce que l'inflation a fait de l'épargne de la génération qui est aujourd'hui (en 1960) sur le point de partir en retraite. Le but de l'enquête était de déterminer ce que serait la valeur aujourd'hui, dans divers pays, de l'épargne accumulée par une personne sur une période de quarante-cinq ans, de 1913 à 1958, si elle avait chaque année mis de côté l'équivalent en monnaie du même pouvoir d'achat, et l'avait investi à un taux d'intérêt fixe de 4 %. Ce taux correspondait approximativement à ce que le petit épargnant occidental aurait tiré du genre d'investissement qui lui est accessible, livrets de caisse d'épargne, emprunts d'Etat, ou assurances sur la vie. On représentait par 100 le montant que l'épargnant aurait détenu au bout de ces 45 ans, si la valeur de la monnaie était restée constante. Et on se demandait quelle partie

de cette valeur réellement épargnée, cette personne aurait effectivement possédé en 1958 ?

Il se révélait que cette partie aurait représenté 70 % dans un seul pays au monde - la Suisse. L'épargnant aux Etats-Unis et au Canada s'en serait plutôt bien tiré relativement, puisqu'il aurait pu conserver environ 58 %. Pour la plupart des pays du Commonwealth britannique et autres membres du « bloc sterling », le chiffre se situait autour de 50 %, et pour l'Allemagne, en dépit de la perte totale de toute l'épargne antérieure à 1924, autour de 37 %. Les épargnants de ces pays auraient, cela dit, eu comparativement de la chance si on compare leur situation à celle des épargnants de France et d'Italie. Ces derniers n'auraient pu préserver que de 11 % à 12 % de la valeur que leur épargne pour la période considérée aurait dû avoir au début de 1958 (8).

Il est courant aujourd'hui de nier l'importance de cette longue phase d'inflation mondiale, en disant que les choses ont toujours été ainsi et que l'histoire est essentiellement l'histoire de l'inflation. Même si cela est vrai en général, cela est incontestablement faux en ce qui concerne la période au cours de laquelle notre système économique moderne s'est développé, et au cours de laquelle la richesse et les revenus ont grandi dans des proportions jamais connues auparavant. Tout au long des deux cents annnées qui ont précédé 1914, alors que la Grande-Bretagne adhérait à l'étalon-or, le niveau des prix, pour autant qu'on puisse le mesurer sur une aussi longue période, y a fluctué autour d'une moyenne constante, la courbe s'achevant à peu près au point où elle avait débuté et s'écartant rarement de plus d'un tiers au-dessus ou au-dessous de ce niveau moyen (hormis pendant les guerres napoléoniennes, où la convertibilité en or a été suspendue) (9). De façon analogue, il semble ne pas y avoir eu aux Etats-Unis, entre 1749 et 1939, de tendance significative à la hausse des prix (10). En comparaison, le rythme auquel les prix ont monté au cours des vingt-cinq dernières années dans ces deux pays représente un changement de première grandeur.

3. Inflation et déflation

Même si peu de gens plaident délibérément pour une montée continue des prix, la source primordiale du préjugé inflationniste endémique est une croyance générale que la déflation, l'inverse de l'inflation, est tellement plus redoutable que, pour ne pas prendre de risque, il vaut mieux persévérer dans l'erreur inflationniste. Or, comme nous ne savons pas comment maintenir les prix complètement stables, et comme nous ne pouvons chercher la stabilité qu'en corrigeant tout léger mouvement dans l'une ou l'autre direction, la volonté d'éviter à tout prix la déflation ne peut que déboucher sur une inflation cumulative. Qui plus est, le fait qu'inflation ou déflation sont souvent de caractère local ou sectoriel, mais surviennent nécessairement en

tant qu'intrinsèques au mécanisme qui redistribue les ressources dans l'organisme économique, a pour conséquence que les tentatives d'empêcher toute déflation dans un secteur important ne peuvent qu'entraîner une inflation globale.

On peut, dirons-nous, douter qu'à long terme la déflation soit vraiment plus nuisible que l'inflation. Et on peut dire qu'en fait, dans un certain sens, l'inflation est infiniment plus dangereuse et doit faire l'objet de bien plus de précautions préventives. Des deux erreurs, c'est celle qu'on est plus souvent tenté de commettre. La raison en est qu'une inflation modérée est en général euphorisante lorsqu'elle se propage, tandis que la déflation est immédiatement très pénible (11). Il n'est guère besoin de prendre des précautions contre une pratique dont les effets douloureux sont immédiatement ressentis ; il faut par contre en prendre de sérieuses quand le résultat d'un acte est agréable dans l'immédiat, ou procure un soulagement momentané, mais implique des dommages encore plus graves par la suite. Il y a plus qu'une ressemblance superficielle entre l'inflation et la consommation de drogue, et la comparaison a déjà été souvent faite.

Inflation et déflation produisent toutes deux leurs effets respectifs en provoquant des changements de prix inattendus, et l'une comme l'autre sont vouées à décevoir deux fois les anticipations : la première fois lorsque des prix se révèlent supérieurs ou inférieurs à ce qu'on prévoyait, et la seconde lorsque, comme cela arrive tôt ou tard, ces changements de prix en viennent à être prévus, et cessent d'avoir l'effet qu'avait eu leur apparition inopinée. La différence entre inflation et déflation réside en ce que, avec la première, la surprise agréable arrive d'abord et le désagrément ensuite, tandis qu'avec la seconde, l'effet premier sur l'économie est déprimant. Les conséquences de l'une comme de l'autre sont réversibles. Pendant un temps, les forces qui engendrent l'une ou l'autre tendent à se nourrir d'elles-mêmes, et la période au cours de laquelle les prix bougent plus vite que prévu peut durer. Mais à moins que le mouvement des prix ne se poursuive avec une accélération croissante, les anticipations finissent à un moment donné par le rattraper, et lorsque cela se produit, le caractère des effets change.

L'inflation, au début, produit simplement une situation où des gens plus nombreux font des profits, et où les profits eux-mêmes sont généralement plus importants qu'auparavant. Presque tout réussit, il n'y a presque pas de faillites. Le fait que les profits continuent à dépasser les prévisions et qu'un nombre inhabituel d'initiatives rencontrent le succès engendre une atmosphère générale favorable à la prise de risques. Même ceux qui, sans les effets d'une hausse inattendue des prix, auraient été évincés du marché peuvent tenir bon et conserver leur personnel dans l'espoir de participer un peu plus tard à la prospérité générale. La situation ne dure néanmoins que jusqu'au moment où les gens commencent à compter sur une hausse des prix se poursuivant au même taux. Une fois qu'ils sont persuadés que dans tant de mois les prix auront monté de tant pour cent, ils poussent les prix des facteurs

de production qui déterminent les coûts jusqu'au niveau correspondant aux prix futurs anticipés. Si les prix alors ne montent pas plus haut que prévu, les profits retombent à leur niveau habituel, et la proportion des réussites fait de même ; et comme pendant la période de profits anormalement élevés, beaucoup restent sur le marché qui auraient dû sans cela changer d'activité, la proportion des entreprises déficitaires dépasse la normale.

Les effets stimulants de l'inflation ne jouent donc que tant que celle-ci est imprévue ; dès qu'elle entre dans les prévisions, seule sa poursuite à un taux plus prononcé peut maintenir le même degré de prospérité. Si dans une situation de ce genre, les prix montent moins vite que prévu, l'effet est analogue à celui d'une déflation inattendue. Même s'ils montent seulement au taux généralement prévu, cela ne produit plus la stimulation exceptionnelle du début, et laisse apparaître tout l'arriéré d'ajustements qui avaient été différés alors. Pour que l'inflation conserve sa capacité d'impulsion initiale, elle doit se poursuivre à un taux toujours plus élevé qu'on ne le prévoit.

Nous ne pouvons examiner ici toutes les complications qui rendent impossible que les adaptations à un changement prévu des prix deviennent jamais parfaites, et surtout que les anticipations à court et à long terme puissent être correctement ajustées ; nous ne pouvons non plus analyser les divers effets de l'inflation sur la production et sur l'investissement, qui sont si importants dans toute étude approfondie des fluctuations économiques.

Il suffit pour notre propos de savoir que les effets stimulants de l'inflation cessent forcément d'opérer un jour, sauf si son taux s'élève toujours plus, et que tant qu'elle se poursuit, certaines conséquences du fait qu'une adaptation parfaite est impossible deviennent de plus en plus graves. Parmi ces conséquences, la plus importante est que les méthodes comptables sur lesquelles toutes les décisions économiques reposent ne gardent tout leur sens que si la valeur de la monnaie est d'une stabilité tolérable. Quand les prix montent à un taux croissant, les techniques de comptabilisation des capitaux et des coûts, qui fournissent la base nécessaire à tout plan d'action économique, perdent rapidement leur validité. Les coûts réels, les profits, les revenus, cessent bientôt d'être calculables selon toute méthode généralement acceptable. Et, les principes de la fiscalité étant ce qu'ils sont maintenant, de plus en plus d'impôts sont prélevés sur de prétendus « profits » qui auraient dû être réinvestis pour que le capital se reconstitue.

L'inflation ne peut donc jamais représenter autre chose qu'un coup de fouet passager, et même cet effet avantageux ne peut durer que si des gens continuent à être abusés, et si leurs anticipations sont inutilement déçues. Son effet stimulant vient des erreurs qu'elle induit. Elle est particulièrement dangereuse en ce que des doses même modestes d'inflation ont des conséquences auxquelles on ne peut remédier que par un surcroît d'inflation. Quand elle a duré un certain temps, la simple prévention d'une accélération peut suffire à créer une situation où il sera difficile d'éviter une déflation spontanée. Une fois que certaines activités qui ont pris de l'expansion ne

peuvent être maintenues que par une inflation continue, leur interruption simultanée est à même de provoquer ce cercle vicieux légitimement redouté dans lequel la baisse de quelques revenus entraîne la baisse de plusieurs autres et ainsi de suite. Sur la base de l'expérience que nous avons accumulée, on peut dire qu'il serait probablement possible de prévenir les dépressions graves en bloquant l'inflation qui les précède en général, mais qu'il y a peu de choses qu'on puisse faire pour guérir les dépressions une fois qu'elles s'installent. Le moment où il conviendrait de se préoccuper des menaces de dépression est malheureusement celui où ces menaces sont le plus éloignées de l'esprit des gens.

La façon dont l'inflation déroule ses conséquences explique pourquoi il est si difficile de lui résister lorsque la politique se préoccupe des situations particulières bien plus que des conditions d'un bon fonctionnement de la société, et des problèmes du court terme bien plus que de ceux du long terme. L'inflation est d'ordinaire la voie facile pour sortir de difficultés momentanées, pour le gouvernement comme pour les entreprises privées - la ligne de moindre résistance et, parfois aussi, la manière la plus commode d'aider l'économie à surmonter tous les obstacles que la politique gouvernementale a placés sur sa route (12). Elle est le résultat inévitable d'une attitude politique considérant toutes les autres décisions comme des données auxquelles le volume de monnaie doit être adapté afin que les dommages provoqués par ces autres décisions soient le moins visibles possible. A la longue, ce type d'attitude rend les gouvernements captifs de leurs propres décisions antérieures, qui souvent les contraignent à prendre des mesures qu'ils savent devoir être néfastes. Ce n'est pas un hasard si l'auteur dont les vues - peut-être mal interprétées - ont, plus que celles d'aucun autre, encouragé cette propension à l'inflation, est aussi l'auteur de la formule fondamentalement antilibérale : « dans le long terme, nous sommes tous morts » (13). Le penchant inflationniste de notre époque est largement le résultat de la prépondérance de la vision à court terme, qui elle-même découle de la difficulté considérable qu'il y a à discerner les conséquences plus lointaines des décisions courantes, et de la volonté compréhensible des décideurs, notamment des politiciens, de traiter les problèmes immédiats et d'atteindre les objectifs proches.

Parce que l'inflation est, psychologiquement et politiquement, beaucoup plus difficile à prévenir que la déflation - et parce qu'il est en même temps techniquement beaucoup plus facile de l'empêcher - l'économiste doit sans cesse rappeler les dangers de l'inflation. Dès que la déflation se fait sentir, des tentatives pour la combattre se font jour aussitôt - ce alors qu'il ne s'agit souvent que de mouvements localisés et nécessaires qu'il vaudrait mieux ne pas entraver. Il y a plus de danger dans des craintes de déflation prématurées, que dans le risque de ne pas avoir pris les contre-mesures nécessaires. Alors que personne ne semble confondre une prospérité locale ou sectorielle et un

accès d'inflation, les gens réclament souvent des contre-mesures monétaires totalement inappropriées en cas de marasme local ou sectoriel.

Ces considérations sembleraient suggérer que, tout compte fait, une règle mécanique qui aurait pour finalité ce qui est désirable à long terme, et qui lierait les mains de l'autorité dans ses décisions à court terme, pourrait produire une meilleure politique monétaire que les principes donnant aux autorités davantage de pouvoir et de latitude, et qui exposent celles-ci davantage aux pressions politiques et à leur propre penchant à surestimer l'urgence du moment. Cela, toutefois, soulève des questions qu'il nous faut examiner plus systématiquement.

4. Les illusions de l'inflation

La nécessité d'imposer des règles aux autorités en matière de politique monétaire, a été exposée de manière convaincante par feu Henry Simons dans un essai bien connu (14). Les arguments qu'il a émis en faveur de règles strictes sont si forts qu'aujourd'hui la question se ramène à celle de savoir jusqu'où il est possible en pratique de lier l'autorité monétaire par des règles appropriées. On ne peut sans doute nier que si on s'accordait sur ce vers quoi devrait tendre la politique monétaire, une autorité monétaire indépendante, pleinement protégée des pressions politiques et libre de décider des moyens à mettre en oeuvre en vue des objectifs qui lui ont été assignés pourrait être la meilleure formule. Les vieux arguments en faveur de banques centrales indépendantes conservent de sérieux mérites. Mais le fait qu'aujourd'hui la responsabilité de la politique monétaire échoie en partie à des instances dont le souci essentiel est le financement du gouvernement accroît sans doute la nécessité de n'accorder que peu de pouvoir discrétionnaire, et de rendre les décisions en matière de politique monétaire aussi prévisibles que possible.

Il convient peut-être de souligner explicitement que la mise en garde contre le pouvoir discrétionnaire en matière politique monétaire n'est pas tout à fait identique à celle contre l'arbitraire dans l'usage des pouvoirs de coercition de l'Etat. Même si le contrôle de la monnaie est aux mains d'un monopole, son exercice n'implique pas nécessairement de coercition à l'égard des personnes privées (15). La mise en garde contre le pouvoir discrétionnaire en matière de politique monétaire repose sur l'idée que les effets de celle-ci doivent être aussi prévisibles que possible. La légitimité de la mise en garde dépend donc de la réponse qu'on peut apporter à la question de savoir s'il serait possible ou non de concevoir un mécanisme automatique à même de rendre les modifications du volume effectif de monnaie plus prévisibles et moins perturbants que les mesures discrétionnaires susceptibles d'être prises ; or, on ne peut répondre par l'affirmative. On ne connaît aucun mécanisme automatique susceptible de faire que la masse monétaire s'adapte

accès d'inflation, les gens réclament souvent des contre-mesures monétaires totalement inappropriées en cas de marasme local ou sectoriel.

Ces considérations sembleraient suggérer que, tout compte fait, une règle mécanique qui aurait pour finalité ce qui est désirable à long terme, et qui lierait les mains de l'autorité dans ses décisions à court terme, pourrait produire une meilleure politique monétaire que les principes donnant aux autorités davantage de pouvoir et de latitude, et qui exposent celles-ci davantage aux pressions politiques et à leur propre penchant à surestimer l'urgence du moment. Cela, toutefois, soulève des questions qu'il nous faut examiner plus systématiquement.

4. Les illusions de l'inflation

La nécessité d'imposer des règles aux autorités en matière de politique monétaire, a été exposée de manière convaincante par feu Henry Simons dans un essai bien connu (14). Les arguments qu'il a émis en faveur de règles strictes sont si forts qu'aujourd'hui la question se ramène à celle de savoir jusqu'où il est possible en pratique de lier l'autorité monétaire par des règles appropriées. On ne peut sans doute nier que si on s'accordait sur ce vers quoi devrait tendre la politique monétaire, une autorité monétaire indépendante, pleinement protégée des pressions politiques et libre de décider des moyens à mettre en oeuvre en vue des objectifs qui lui ont été assignés pourrait être la meilleure formule. Les vieux arguments en faveur de banques centrales indépendantes conservent de sérieux mérites. Mais le fait qu'aujourd'hui la responsabilité de la politique monétaire échoie en partie à des instances dont le souci essentiel est le financement du gouvernement accroît sans doute la nécessité de n'accorder que peu de pouvoir discrétionnaire, et de rendre les décisions en matière de politique monétaire aussi prévisibles que possible.

Il convient peut-être de souligner explicitement que la mise en garde contre le pouvoir discrétionnaire en matière politique monétaire n'est pas tout à fait identique à celle contre l'arbitraire dans l'usage des pouvoirs de coercition de l'Etat. Même si le contrôle de la monnaie est aux mains d'un monopole, son exercice n'implique pas nécessairement de coercition à l'égard des personnes privées (15). La mise en garde contre le pouvoir discrétionnaire en matière de politique monétaire repose sur l'idée que les effets de celle-ci doivent être aussi prévisibles que possible. La légitimité de la mise en garde dépend donc de la réponse qu'on peut apporter à la question de savoir s'il serait possible ou non de concevoir un mécanisme automatique à même de rendre les modifications du volume effectif de monnaie plus prévisibles et moins perturbants que les mesures discrétionnaires susceptibles d'être prises ; or, on ne peut répondre par l'affirmative. On ne connaît aucun mécanisme automatique susceptible de faire que la masse monétaire s'adapte

système qu'elles proposent ne constitue pas une alternative susceptible d'être mise en pratique dans un proche avenir. Et même si ce système avait une chance d'être promptement accepté, les chances seraient minces de le voir utilisé comme il faudrait, c'est-à-dire aux fins de stabiliser le prix global du lot de marchandises choisies, et non pas les prix de telles ou telles de ces marchandises.

5. Règles ou liberté de décision en politique monétaire

Je n'entends absolument pas minimiser l'utilité que pourrait avoir un dispositif destiné à forcer les autorités à faire ce qu'elles devraient. L'évidence de cette utilité grandit à mesure que l'influence des considérations de finances publiques sur la politique monétaire s'accroît ; mais exagérer la portée de ce qu'on peut réaliser en la matière serait affaiblir l'argument et non le renforcer. Il est incontestable que, même si on peut limiter le champ laissé à la discrétion des autorités monétaires, on n'éliminera jamais ce champ ; en conséquence, ce qui peut être accompli dans les limites que le champ dessine est non seulement très important, mais probablement décisif pour savoir si oui ou non le mécanisme pourra fonctionner dans la pratique.

Un dilemme fondamental fait face à toute banque centrale, et rend inévitable que sa politique comporte une latitude de décision considérable. Une banque centrale ne peut exercer qu'un contrôle indirect, et donc limité, sur l'ensemble des moyens de paiement en circulation. Son pouvoir est fondé principalement sur la menace de ne pas fournir d'encaisse lorsqu'il en est demandé. On considère néanmoins en même temps qu'il est de son devoir de ne jamais refuser d'en fournir lorsque c'est nécessaire. C'est ce problème qui, bien davantage que les effets généraux de sa politique sur les prix ou la valeur de la monnaie, préoccupe une banque centrale dans son activité quotidienne. C'est un problème qui oblige constamment une banque centrale à anticiper ou à contrarier les mouvements dans le domaine du crédit, et c'est un problème par rapport auquel des règles simples ne peuvent constituer un guide suffisant (19).

Le même raisonnement ou presque vaut pour les mesures visant à agir sur les prix et sur l'emploi. Ces mesures doivent tendre à anticiper les changements avant qu'ils ne surviennent plutôt qu'à les corriger après coup. Si une banque centrale attendait toujours que la règle ou le mécanisme l'oblige à agir, les fluctuations seraient beaucoup plus amples que nécessaire. Et si, dans les limites laissées à sa discrétion, elle prenait des mesures allant dans une direction opposée à celle que par la suite la règle ou le mécanisme lui demanderait de prendre, il s'établirait une situation où c'est le mécanisme qui finirait vite par être mis à l'écart. En dernière analyse, donc, même là où

système qu'elles proposent ne constitue pas une alternative susceptible d'être mise en pratique dans un proche avenir. Et même si ce système avait une chance d'être promptement accepté, les chances seraient minces de le voir utilisé comme il faudrait, c'est-à-dire aux fins de stabiliser le prix global du lot de marchandises choisies, et non pas les prix de telles ou telles de ces marchandises.

5. Règles ou liberté de décision en politique monétaire

Je n'entends absolument pas minimiser l'utilité que pourrait avoir un dispositif destiné à forcer les autorités à faire ce qu'elles devraient. L'évidence de cette utilité grandit à mesure que l'influence des considérations de finances publiques sur la politique monétaire s'accroît ; mais exagérer la portée de ce qu'on peut réaliser en la matière serait affaiblir l'argument et non le renforcer. Il est incontestable que, même si on peut limiter le champ laissé à la discrétion des autorités monétaires, on n'éliminera jamais ce champ ; en conséquence, ce qui peut être accompli dans les limites que le champ dessine est non seulement très important, mais probablement décisif pour savoir si oui ou non le mécanisme pourra fonctionner dans la pratique.

Un dilemme fondamental fait face à toute banque centrale, et rend inévitable que sa politique comporte une latitude de décision considérable. Une banque centrale ne peut exercer qu'un contrôle indirect, et donc limité, sur l'ensemble des moyens de paiement en circulation. Son pouvoir est fondé principalement sur la menace de ne pas fournir d'encaisse lorsqu'il en est demandé. On considère néanmoins en même temps qu'il est de son devoir de ne jamais refuser d'en fournir lorsque c'est nécessaire. C'est ce problème qui, bien davantage que les effets généraux de sa politique sur les prix ou la valeur de la monnaie, préoccupe une banque centrale dans son activité quotidienne. C'est un problème qui oblige constamment une banque centrale à anticiper ou à contrarier les mouvements dans le domaine du crédit, et c'est un problème par rapport auquel des règles simples ne peuvent constituer un guide suffisant (19).

Le même raisonnement ou presque vaut pour les mesures visant à agir sur les prix et sur l'emploi. Ces mesures doivent tendre à anticiper les changements avant qu'ils ne surviennent plutôt qu'à les corriger après coup. Si une banque centrale attendait toujours que la règle ou le mécanisme l'oblige à agir, les fluctuations seraient beaucoup plus amples que nécessaire. Et si, dans les limites laissées à sa discrétion, elle prenait des mesures allant dans une direction opposée à celle que par la suite la règle ou le mécanisme lui demanderait de prendre, il s'établirait une situation où c'est le mécanisme qui finirait vite par être mis à l'écart. En dernière analyse, donc, même là où

économique, mais d'ordre politique. Presque aucun ne semble croire pourtant que les autorités monétaires ont le pouvoir d'empêcher l'inflation, ou qu'elles useront de ce pouvoir. Un extrême optimisme à propos des miracles que la politique monétaire réalisera sur le court terme s'accompagne chez eux d'un complet fatalisme quant à ce qu'elle pourra faire sur le long terme.

On ne saurait trop souligner deux points : premièrement, il semble certain que nous ne pourrons stopper la dérive vers des contrôles étatiques toujours plus nombreux si nous ne stoppons pas la tendance inflationniste ; et deuxièmement, toute hausse persistante des prix est dangereuse parce que, dès lors que nous nous habituons à compter sur son effet stimulant, nous nous engageons dans un processus qui ne nous laisse le choix qu'entre l'inflation croissante d'une part, et le paiement de nos erreurs sous forme de récession ou de dépression d'autre part. Même un taux très modéré d'inflation est dangereux parce qu'il désarme les responsables politiques en créant une situation dans laquelle chaque fois qu'un problème se présente, un petit supplément d'inflation semble l'issue la plus facile.

La place nous a manqué pour évoquer les divers biais, tels les contrats à échelle mobile, par lesquels les individus s'efforcent de se protéger contre l'inflation, et qui non seulement tendent à accélérer le phénomène, mais rendent l'accélération nécessaire pour que l'effet de stimulation se maintienne. Notons simplement que l'inflation rend de plus en plus difficile pour les gens à revenu modeste de mettre de l'argent de côté pour leurs vieux jours ; qu'elle décourage l'épargne et pousse à l'endettement ; et qu'en détruisant la classe moyenne, elle crée ce fossé dangereux entre les indigents et les riches qui caractérise les sociétés qui ont traversé une longue période d'inflation, et qui est à l'origine de tant de tensions. Peut-être plus menaçant encore pour l'avenir est l'effet psychologique de l'inflation : la diffusion dans l'ensemble de la population de ce refus de penser aux conséquences éloignées, et de cette obnubilation sur l'immédiat qui dominent déjà la conduite des affaires publiques.

Ce n'est pas un hasard si les politiques inflationnistes sont en général prônées par ceux qui cherchent à accroître les prérogatives de l'Etat, encore qu'ils ne soient malheureusement pas les seuls. La dépendance accrue de l'individu vis-à-vis de l'Etat engendrée par l'inflation, et la demande d'un surcroît d'interventions qui en résulte, peuvent pour les socialistes constituer des arguments en leur faveur. Ceux qui veulent défendre les libertés devraient reconnaître, en revanche, que l'inflation est sans doute l'élément le plus décisif de ce cercle vicieux où une action gouvernementale en entraîne d'autres et aboutit à toujours plus de contrôles. Tous ceux qui souhaitent en finir avec la dérive vers l'intervention croissante du pouvoir devraient, pour cette raison, concentrer leurs efforts sur la politique monétaire. Il n'y a peut-être rien de plus déprimant que le fait que tant de gens intelligents et

économique, mais d'ordre politique. Presque aucun ne semble croire pourtant que les autorités monétaires ont le pouvoir d'empêcher l'inflation, ou qu'elles useront de ce pouvoir. Un extrême optimisme à propos des miracles que la politique monétaire réalisera sur le court terme s'accompagne chez eux d'un complet fatalisme quant à ce qu'elle pourra faire sur le long terme.

On ne saurait trop souligner deux points : premièrement, il semble certain que nous ne pourrons stopper la dérive vers des contrôles étatiques toujours plus nombreux si nous ne stoppons pas la tendance inflationniste ; et deuxièmement, toute hausse persistante des prix est dangereuse parce que, dès lors que nous nous habituons à compter sur son effet stimulant, nous nous engageons dans un processus qui ne nous laisse le choix qu'entre l'inflation croissante d'une part, et le paiement de nos erreurs sous forme de récession ou de dépression d'autre part. Même un taux très modéré d'inflation est dangereux parce qu'il désarme les responsables politiques en créant une situation dans laquelle chaque fois qu'un problème se présente, un petit supplément d'inflation semble l'issue la plus facile.

La place nous a manqué pour évoquer les divers biais, tels les contrats à échelle mobile, par lesquels les individus s'efforcent de se protéger contre l'inflation, et qui non seulement tendent à accélérer le phénomène, mais rendent l'accélération nécessaire pour que l'effet de stimulation se maintienne. Notons simplement que l'inflation rend de plus en plus difficile pour les gens à revenu modeste de mettre de l'argent de côté pour leurs vieux jours ; qu'elle décourage l'épargne et pousse à l'endettement ; et qu'en détruisant la classe moyenne, elle crée ce fossé dangereux entre les indigents et les riches qui caractérise les sociétés qui ont traversé une longue période d'inflation, et qui est à l'origine de tant de tensions. Peut-être plus menaçant encore pour l'avenir est l'effet psychologique de l'inflation : la diffusion dans l'ensemble de la population de ce refus de penser aux conséquences éloignées, et de cette obnubilation sur l'immédiat qui dominent déjà la conduite des affaires publiques.

Ce n'est pas un hasard si les politiques inflationnistes sont en général prônées par ceux qui cherchent à accroître les prérogatives de l'Etat, encore qu'ils ne soient malheureusement pas les seuls. La dépendance accrue de l'individu vis-à-vis de l'Etat engendrée par l'inflation, et la demande d'un surcroît d'interventions qui en résulte, peuvent pour les socialistes constituer des arguments en leur faveur. Ceux qui veulent défendre les libertés devraient reconnaître, en revanche, que l'inflation est sans doute l'élément le plus décisif de ce cercle vicieux où une action gouvernementale en entraîne d'autres et aboutit à toujours plus de contrôles. Tous ceux qui souhaitent en finir avec la dérive vers l'intervention croissante du pouvoir devraient, pour cette raison, concentrer leurs efforts sur la politique monétaire. Il n'y a peut-être rien de plus déprimant que le fait que tant de gens intelligents et

que la monnaie soit cotée à sa valeur dépréciée en abaissant le taux de convertibilité en or, et que nulle modification ultérieure ne soit admise » (lettre à John Wheatley du 18 septembre 1821, dans *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Ed. P. Sraffa, Cambridge, Cambridge University Press, 1952, IX, 73).

(17) Il y a évidemment de bonnes raisons pour libérer intégralement le commerce de l'or. Il semble même souhaitable d'aller beaucoup plus loin dans cette direction : rien probablement ne contribuerait davantage à la stabilité monétaire internationale que le fait que les divers pays s'engagent mutuellement par traité, à ne placer aucun obstacle aux libres transactions dans la monnaie l'un de l'autre. (On peut aussi soutenir qu'il devrait être permis à leurs banques respectives d'opérer sur le territoire des autres pays). Mais quand bien même, ce serait là progresser largement vers la restauration d'un étalon international stable, le contrôle de la valeur de cet étalon resterait entre les mains des autorités des principaux pays participant à l'accord.

que la monnaie soit cotée à sa valeur dépréciée en abaissant le taux de convertibilité en or, et que nulle modification ultérieure ne soit admise » (lettre à John Wheatley du 18 septembre 1821, dans *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Ed. P. Sraffa, Cambridge, Cambridge University Press, 1952, IX, 73).

(17) Il y a évidemment de bonnes raisons pour libérer intégralement le commerce de l'or. Il semble même souhaitable d'aller beaucoup plus loin dans cette direction : rien probablement ne contribuerait davantage à la stabilité monétaire internationale que le fait que les divers pays s'engagent mutuellement par traité, à ne placer aucun obstacle aux libres transactions dans la monnaie l'un de l'autre. (On peut aussi soutenir qu'il devrait être permis à leurs banques respectives d'opérer sur le territoire des autres pays). Mais quand bien même, ce serait là progresser largement vers la restauration d'un étalon international stable, le contrôle de la valeur de cet étalon resterait entre les mains des autorités des principaux pays participant à l'accord.

fournissent les villes. C'est aussi la possibilité de disposer des produits de la ville dans les campagnes qui, dans les civilisations avancées, fait souvent considérer la vie paisible à la campagne comme l'idéal d'une vie d'honnête homme.

Néanmoins, les avantages de la vie urbaine, en particulier l'énorme accroissement de productivité rendu possible par l'industrie, qui donne à la petite partie de la population restée hors des villes les équipements lui permettant de nourrir les autres, sont payés fort cher. La vie en ville n'est pas seulement plus productive que la vie aux champs ; elle est aussi beaucoup plus coûteuse. Seuls ceux dont la productivité est fortement accrue par le milieu urbain recueillent d'ordinaire un profit net de leur installation en ville, compte tenu des frais supplémentaires impliqués. L'ensemble des coûts et des divers agréments qu'entraîne la vie dans une ville fait que le revenu à partir duquel il est possible d'y mener une existence décente est beaucoup plus élevé qu'à la campagne. Vivre à un niveau de pauvreté qui est encore supportable à la campagne n'est pas seulement difficilement tolérable en ville, mais implique des signes extérieurs de misère choquants pour autrui. C'est ainsi que la ville, source de presque tout ce qui fait la valeur de la civilisation, et qui a donné les moyens de développer les sciences et les arts en même temps que le confort matériel, est aussi responsable des pires salissures de la civilisation.

De surcroît, les coûts qu'entraînent le grand nombre et la forte densité ne sont pas seulement considérables, mais en grande partie collectifs ; ce qui veut dire qu'ils ne retombent pas nécessairement ou automatiquement sur ceux qui les occasionnent, mais doivent souvent être supportés par tous les habitants. A bien des égards, l'étroite contiguïté des existences citadines annule les fondements implicites de toute division simple des droits de propriété. Dans de telles conditions, il n'est pas totalement vrai que l'emploi que fait le propriétaire de ce qu'il possède n'affecte que lui-même et personne d'autre. Ce que les économistes appellent « effets de voisinage », c'est-à-dire les conséquences de ce que l'un fait de sa propriété sur la propriété des autres, revêtent une importance majeure. L'utilité de presque toute propriété dans une ville dépendra en partie de ce que font les voisins immédiats, et en partie aussi des services communaux sans lesquels l'usage effectif de l'espace par des propriétaires distincts serait pratiquement impossible.

Les formules générales définissant la propriété privée ou la liberté de contrat ne fournissent donc pas de réponse directe aux problèmes complexes que pose la vie urbaine. Il est probable que, même s'il n'y avait pas eu d'autorité dotée de pouvoirs de coercition, les avantages supérieurs d'unités plus vastes auraient conduit à l'apparition de nouvelles institutions juridiques - à un partage du droit de contrôle entre les titulaires d'un droit supérieur permettant de déterminer le caractère d'un territoire à aménager, et les détenteurs de droits inférieurs concernant l'usage des unités plus petites, lesquels, dans le cadre général établi par les premiers, seraient libres de

fournissent les villes. C'est aussi la possibilité de disposer des produits de la ville dans les campagnes qui, dans les civilisations avancées, fait souvent considérer la vie paisible à la campagne comme l'idéal d'une vie d'honnête homme.

Néanmoins, les avantages de la vie urbaine, en particulier l'énorme accroissement de productivité rendu possible par l'industrie, qui donne à la petite partie de la population restée hors des villes les équipements lui permettant de nourrir les autres, sont payés fort cher. La vie en ville n'est pas seulement plus productive que la vie aux champs ; elle est aussi beaucoup plus coûteuse. Seuls ceux dont la productivité est fortement accrue par le milieu urbain recueillent d'ordinaire un profit net de leur installation en ville, compte tenu des frais supplémentaires impliqués. L'ensemble des coûts et des divers agréments qu'entraîne la vie dans une ville fait que le revenu à partir duquel il est possible d'y mener une existence décente est beaucoup plus élevé qu'à la campagne. Vivre à un niveau de pauvreté qui est encore supportable à la campagne n'est pas seulement difficilement tolérable en ville, mais implique des signes extérieurs de misère choquants pour autrui. C'est ainsi que la ville, source de presque tout ce qui fait la valeur de la civilisation, et qui a donné les moyens de développer les sciences et les arts en même temps que le confort matériel, est aussi responsable des pires salissures de la civilisation.

De surcroît, les coûts qu'entraînent le grand nombre et la forte densité ne sont pas seulement considérables, mais en grande partie collectifs ; ce qui veut dire qu'ils ne retombent pas nécessairement ou automatiquement sur ceux qui les occasionnent, mais doivent souvent être supportés par tous les habitants. A bien des égards, l'étroite contiguïté des existences citadines annule les fondements implicites de toute division simple des droits de propriété. Dans de telles conditions, il n'est pas totalement vrai que l'emploi que fait le propriétaire de ce qu'il possède n'affecte que lui-même et personne d'autre. Ce que les économistes appellent « effets de voisinage », c'est-à-dire les conséquences de ce que l'un fait de sa propriété sur la propriété des autres, revêtent une importance majeure. L'utilité de presque toute propriété dans une ville dépendra en partie de ce que font les voisins immédiats, et en partie aussi des services communaux sans lesquels l'usage effectif de l'espace par des propriétaires distincts serait pratiquement impossible.

Les formules générales définissant la propriété privée ou la liberté de contrat ne fournissent donc pas de réponse directe aux problèmes complexes que pose la vie urbaine. Il est probable que, même s'il n'y avait pas eu d'autorité dotée de pouvoirs de coercition, les avantages supérieurs d'unités plus vastes auraient conduit à l'apparition de nouvelles institutions juridiques - à un partage du droit de contrôle entre les titulaires d'un droit supérieur permettant de déterminer le caractère d'un territoire à aménager, et les détenteurs de droits inférieurs concernant l'usage des unités plus petites, lesquels, dans le cadre général établi par les premiers, seraient libres de

BIB

2. Réglementation des loyers

Nous devons d'abord étudier une mesure qui, tout en ayant été toujours présentée comme un moyen de pallier une difficulté momentanée, et jamais comme une disposition légale permanente, est devenue en pratique une mesure durable et, dans la majeure partie de l'Europe occidentale, a probablement fait plus pour restreindre la liberté et la prospérité que quoi que ce soit d'autre, si ce n'est l'inflation. Il s'agit de la réglementation des loyers, autrement dit : la fixation d'un loyer maximum pour les logements. A l'origine décidée pendant la Première Guerre mondiale pour empêcher la hausse des loyers, cette mesure s'est prolongée dans plusieurs pays pendant plus de quarante années au cours desquelles l'inflation a été importante, et a abouti à ce que les loyers ne représentent plus qu'une fraction de ce qu'ils auraient été sur un marché libre. La propriété des immeubles locatifs s'est trouvée pratiquement confisquée.

Dans la durée, cette mesure a bien plus que toute autre aggravé le mal qu'elle était censée guérir, et créé une situation où les autorités administratives ont acquis des pouvoirs très arbitraires sur les comportements des hommes. Elle a qui plus est fortement contribué à l'affaiblissement du respect de la propriété et du sens de la responsabilité personnelle. Tous ceux qui n'ont pas eu l'expérience de ces méfaits sur une longue période, pourront trouver ces remarques injustes et sévères. Mais quiconque a connu la dégradation continue des conditions de logement et ses conséquences sur la manière de vivre des gens à Paris, Vienne, ou même Londres, peut évaluer l'effet désastreux qu'une telle mesure peut avoir sur le caractère d'ensemble d'une économie nationale - et même de toute une population.

En premier lieu, toute fixation du loyer au-dessous de son prix de marché perpétue inévitablement la pénurie de logements. La demande dépasse constamment l'offre, et, si le « plafond » est respecté (c'est-à-dire, si la pratique des « dessous-de-table » est effectivement empêchée), un mécanisme d'attribution de surfaces habitables par l'autorité doit être établi. La mobilité est fortement réduite, et au fil du temps la distribution des occupants entre quartiers et types de logements cesse de répondre aux besoins et aux préférences. La rotation normale faisant qu'une famille, pendant le temps où ses gains sont le plus élevés, occupe davantage d'espace qu'un couple très jeune ou retraité, est interrompue. Comme on ne peut obliger les gens à déménager, ils conservent autant qu'ils le peuvent ce qu'ils occupent, et les appartement loués deviennent une sorte de propriété familiale inaliénable que les générations se transmettent sans égard à leurs besoins réels. Ceux qui ont ainsi hérité d'une habitation louée sont souvent mieux lotis qu'ils ne l'auraient été sans cela, mais une proportion croissante de la population ne peut obtenir de logement indépendant, sinon par le biais d'un

passe-droit officiel, d'un sacrifice financier important, ou d'un moyen occulte et illégal (3).

Corollairement, le propriétaire perd tout intérêt à investir dans l'entretien des bâtiments au-delà de ce que la loi l'autorise à récupérer sur les locataires à cette fin spécifique. Dans des villes comme Paris, où l'inflation a réduit les loyers au vingtième, ou moins encore, de ce qu'ils étaient jadis, le rythme auquel les immeubles se dégradent est tel que leur remplacement ou leur remise à neuf exigera des décennies.

Ce n'est pas, cela dit, le dommage matériel qui est le plus grave. A cause de la réglementation des loyers, de larges secteurs de la population des pays occidentaux se sont trouvés soumis à des décisions arbitraires des autorités dans leur affaires quotidiennes, et ont pris l'habitude de demander assistance et autorisation pour prendre les principales décisions de l'existence. Ils en sont venus ainsi à considérer que l'argent qui sert à payer le loyer doit être fourni gratuitement par quelqu'un d'autre, et que le bien-être économique de l'individu doit dépendre de la faveur du parti politique au pouvoir, lequel utilise souvent son pouvoir de contrôle sur le logement pour avantager ses sympathisants.

Ce qui a tant contribué à saper le respect de la propriété, de la loi et des tribunaux, est que les autorités aient été constamment appelées à décider des mérites relatifs des besoins, à attribuer des services essentiels, et à disposer de ce qui est encore nominalement propriété privée selon leur évaluation de l'urgence des besoins individuels. Par exemple, le problème de savoir si « un propriétaire qui a une épouse invalide et trois enfants en bas âge et qui désire récupérer l'usage de sa maison souffrira plus, si sa demande est repoussée, que son locataire qui n'a qu'un enfant mais une belle-mère grabataire si elle est satisfaite » (4) est un problème qui ne peut être résolu en faisant appel à un principe reconnu de justice, mais uniquement par l'intervention arbitraire des autorités. Le degré de pouvoir que ce type de contrôle sur les plus importantes décisions de l'existence confère aux autorités, apparaît clairement dans une récente décision de la Cour d'appel administrative d'Allemagne fédérale, qui a dû déclarer illégal le refus par le bureau du travail d'un gouvernement local de trouver du travail à un homme résidant ailleurs, s'il n'avait obtenu au préalable de l'office du logement la permission de déménager et la promesse d'un appartement - ceci non pas parce que nulle autorité n'était en droit de procéder à ce genre de refus, mais parce qu'un tel refus impliquait « une liaison inadmissible entre des intérêts distincts de l'Administration » (5). De fait, la coordination des activités de secteurs administratifs différents, que souhaitent si ardemment les planificateurs, peut fort bien transformer ce qui ne serait sans cela rien d'autre que des décisions arbitraires spécifiques en un pouvoir despotique sur l'existence entière de l'individu.

3. Logements sociaux

Alors que le plafonnement des loyers, même là où il est en vigueur depuis si longtemps que peu de gens se rappellent quand il a débuté, reste considéré comme une mesure de crise qu'il est devenu politiquement impossible d'abandonner (6), les actions visant à réduire le coût du logement pour les couches les plus pauvres de la population au moyen de logements sociaux, ou de subventions à la construction, ont fini par être acceptées comme partie intégrante des fonctions de l'Etat-providence. On a peu conscience de ce que, à moins de limiter très soigneusement leur champ et leurs méthodes, ces actions sont à même d'avoir des conséquences qui ressembleront beaucoup à celles du plafonnement des loyers.

Le premier point à noter est que, pour que la catégorie de personnes que le gouvernement cherche à assister ait le plein bénéfice de la mesure prise en sa faveur, il faut que l'Etat se charge de fournir la totalité des logements qui lui sont destinés. Si l'autorité publique ne fournit qu'une partie des logements, le résultat ne sera pas une augmentation du parc de logements, mais une substitution de logements publics à des logements privés. Deuxièmement, le logement à meilleur prix devra être strictement réservé à la catégorie sociale visée, et, rien que pour satisfaire la demande à ce meilleur prix, l'autorité devra fournir davantage de logements que cette catégorie n'en aurait occupés sans cela. Troisièmement, la limitation du logement social aux familles les plus pauvres ne sera pratiquement réalisable que si l'autorité ne cherche pas à leur offrir des logements à la fois meilleur marché et de meilleure qualité que ceux dont elles disposaient auparavant, sinon les familles ainsi assistées seront mieux logées que celles situées immédiatement au-dessus d'elles dans l'échelle économique ; et la pression de ces dernières pour être incluses dans le système deviendrait irrésistible, ce qui créerait un processus qui se répéterait et engloberait de plus en plus de gens.

La conséquence de tout cela est que, comme l'ont maintes fois souligné les réformateurs défendant le principe du logement social, un changement significatif des conditions de logement par l'action publique ne se produirait vraiment que lorsque pratiquement tout le patrimoine immobilier locatif d'une ville serait considéré comme un service public, et financé par des fonds publics. Ce qui impliquerait que, non seulement les gens seraient en général forcés de dépenser pour le logement davantage qu'ils n'en avaient l'intention, mais aussi que leur liberté personnelle serait fort menacée. A moins que l'autorité ne parvienne à fournir autant de ce logement meilleur et moins coûteux qu'il en est demandé à ce niveau de loyer, un système permanent d'attribution autoritaire des logements disponibles serait nécessaire, c'est-à-dire un système par lequel l'autorité déterminerait quelle somme chacun devrait consacrer au logement, et de quelle sorte de logement chaque famille ou personne isolée devrait disposer. Il est facile d'imaginer de quel pouvoir

sur la vie des individus l'autorité disposerait si l'obtention d'un logement ou d'une maison dépendait globalement de son assentiment.

Il faudrait en outre se rendre compte de ce que la tentative de faire du logement un service public a déjà en diverses occasions constitué l'obstacle majeur à une amélioration générale de la situation de l'habitat, en ce qu'elle a paralysé les forces qui engendrent un abaissement progressif des coûts dans l'industrie du bâtiment. Tout ce qui est monopolistique est notoirement anti-économique, et la machinerie administrative du pouvoir politique l'est monopolistique : le blocage du mécanisme de la concurrence et la tendance à la sclérose inhérents à tout processus centralisé ne peuvent qu'empêcher radicalement la réalisation du but désirable et techniquement possible qu'est la réduction substantielle et progressive du coût auquel tous les besoins en logement peuvent être satisfaits.

Le logement social (et le logement subventionné) peuvent donc être, au mieux, un instrument d'assistance aux démunis dont l'effet inévitable est que ceux qui en demanderont le bénéfice dépendront de l'autorité à un degré qui aurait des conséquences politiques graves s'ils constituaient une part importante de la population. Comme toute assistance à une minorité malheureuse, une telle mesure n'est pas inconciliable avec un système général de liberté. Mais elle soulève des problèmes sérieux qui doivent être abordés franchement si on entend éviter qu'elle n'ait des conséquences néfastes.

4. L'économie des quartiers délabrés

Les possibilités de revenus plus élevés et les avantages divers qu'offre la vie urbaine sont contrebalancés dans une mesure considérable par ses coûts plus élevés, coûts qui en général augmentent avec la dimension de la ville. Ceux dont la productivité s'accroît lorsqu'ils viennent travailler en ville en tirent un net avantage, même s'ils doivent dépenser beaucoup plus pour être logés de manière plus exiguë et pour se déplacer sur de longues distances. D'autres n'auront un avantage sensible à venir en ville que s'ils n'ont pas à payer cher pour se déplacer ou pour résider dans les beaux quartiers, ou s'il leur importe peu de vivre dans des endroits surpeuplés dès lors qu'ils ont davantage d'argent à dépenser pour autre chose. Les vieux immeubles qui dans la plupart des phases du développement d'une ville existent en son centre, sur un terrain qui est déjà si demandé pour d'autres utilisations qu'il n'est pas rentable d'y construire de nouveaux logements, et qui n'intéressent plus les gens aisés, offrent souvent à ceux dont la productivité est basse une occasion de profiter des avantages de la ville au prix d'une vie dans un contexte de surpeuplement. Tant que ceux-là seront disposés à vivre dans les immeubles en question, l'utilisation la plus rentable de ces immeubles sera souvent de les laisser debout. Ainsi, et de manière paradoxale, les habitants

les plus pauvres d'une ville vivent fréquemment dans des quartiers où la valeur marchande du sol est très grande, et les propriétaires tirent des revenus très importants de ce qui a toute chance d'être la partie la plus dégradée de l'agglomération. Dans une telle situation, ces immeubles ne continuent à être utilisés pour loger des gens que parce qu'ils sont mal entretenus et occupés de façon très dense. Si ces immeubles n'étaient pas disponibles, ou s'ils ne pouvaient être utilisés comme ils le sont, les possibilités d'accroître leurs gains de davantage qu'il ne leur en coûte de vivre en ville disparaîtraient pour la plupart des gens qui les habitent.

L'existence de quartiers pauvres plus ou moins délabrés qui apparaissent sur ce mode lors de la croissance de la plupart des villes, soulève deux ensembles de problèmes souvent confondus et qu'il convient de distinguer. Il est indubitable que la présence de tels quartiers, avec leurs caractéristiques ordinaires de saleté et de délinquance, peuvent avoir un mauvais effet sur le reste de la cité et imposer à la municipalité ainsi qu'aux autres habitants des dépenses que ceux qui vivent là ne prennent pas en compte. Dans la mesure où il est exact que ces derniers trouvent un avantage à vivre où ils vivent pour la seule raison qu'ils n'ont pas à supporter les frais entrainés par leur décision, on peut soutenir qu'il serait possible de modifier la situation en faisant supporter aux propriétaires des immeubles de ces quartiers les frais en question - et que le résultat probable serait la destruction de ces immeubles et leur remplacement par des immeubles à usage commercial ou industriel. Cela ne procurerait manifestement pas un secours aux mal-logés. Ce qui justifie ce genre de décision n'est pas l'intérêt des mal-logés, mais plutôt les « effets de voisinage », effets qui relèvent de l'urbanisme, et que nous examinerons plus loin.

Très différents sont les arguments en faveur de la suppression des quartiers délabrés et qui sont fondés sur les intérêts présumés ou sur les besoins de ceux qui y habitent. Ces arguments nous confrontent à un dilemme certain. C'est souvent parce que les gens concernés s'entassent dans des bâtisses vétustes qu'il leur est possible de tirer quelque gain des possibilités de revenu supérieur qu'offre la vie en ville. Si nous voulons supprimer les quartiers pauvres, nous devons choisir : ou bien nous empêchons ces gens de profiter de ce qui pour eux constitue une part de leurs chances en supprimant les logements peu coûteux mais sordides qui leur procurent leurs possibilités de gain, et nous les expulsons effectivement de la ville en imposant certains critères de salubrité et de confort à tous les immeubles qui s'y trouvent (7) ; ou bien nous leur procurons de meilleurs logements à un prix ne couvrant pas les coûts, ce qui revient à subventionner tout à la fois leur maintien dans la ville et l'arrivée d'autres gens de même catégorie. Cette seconde solution équivaut à stimuler la croissance des zones urbanisées au-delà du point où cela est économiquement justifiable, et à créer en même temps une population d'assistés dépendant de la collectivité pour l'obtention de ce dont ils sont censés avoir besoin. On ne peut imaginer que

cette solution puisse fonctionner longtemps sans que l'autorité réclame le pouvoir de dire qui est autorisé et qui n'est pas autorisé à venir habiter dans telle ou telle ville.

Comme cela arrive souvent dans d'autres domaines, la politique suivie tend à pourvoir aux besoins d'un certain nombre de personnes sans tenir compte du nombre de personnes qui, en apprenant que cette politique existe, demanderont qu'on pourvoie à leurs propres besoins. Il est vrai qu'une part de la population mal logée de la plupart des villes est faite de vieux habitants qui ne connaissent rien d'autre que la vie en ville, et qui seraient encore moins capables de vivre de façon « adéquate » hors des villes. Mais le problème essentiel, là, est celui posé par les gens venant de régions plus pauvres et encore essentiellement rurales, et pour qui habiter à peu de frais dans les vieux immeubles vermoulus de la ville représente la chance de mettre un pied au bas d'une échelle qui peut conduire à une certaine prospérité. Ceux-là estiment qu'il est pour eux avantageux de venir à la ville, même s'ils doivent y vivre dans des conditions de surpeuplement et d'insalubrité. Leur procurer des logements vraiment meilleurs au même prix ne peut qu'en attirer beaucoup d'autres. La solution du problème est ou bien de laisser agir les dissuasions économiques, ou bien de contrôler directement le flux des arrivants ; ceux qui ont foi en la liberté préféreront la première solution, et y verront un moindre mal.

Le problème global du logement n'est pas isolé et ne peut être résolu isolément : il fait partie du problème général de la pauvreté et sa seule solution réelle réside dans une hausse générale des revenus. Cette solution, toutefois, sera retardée si nous subventionnons les gens afin qu'ils déménagent de l'endroit où leur productivité reste plus forte que le coût de la vie pour eux vers des endroits où elle sera plus faible que le coût de la vie pour eux, ou si nous empêchons de venir en ville ceux qui croient pouvoir ainsi améliorer leurs perspectives d'avenir au prix de conditions de vie qui nous semblent déplorables.

Nous n'avons pas la place d'examiner ici toutes les autres mesures municipales qui, bien que prises en vue d'alléger les difficultés d'une certaine population, aboutissent en fait à subventionner la croissance d'agglomérations géantes au-delà de ce qui est économiquement justifiable. La plupart des dispositions concernant les tarifs des services publics qui visent directement à atténuer les encombrements et à promouvoir le développement de quartiers périphériques en fournissant les services concernés à perte finissent à la longue par aggraver la situation. Ce qu'on a dit de la politique du logement en Angleterre vaut pour presque tous les autres pays : « Nous avons dérivé vers la pratique qui consiste à encourager financièrement, par des impôts prélevés sur l'ensemble de la nation, le maintien de structures urbaines hypertrophiques et hyper-concentrées et, dans le cas des grandes villes en expansion, la poursuite d'une croissance urbaine fondamentalement non économique » (8).

5. Urbanisme et droits de propriété

Un autre ensemble de problèmes est suscité par le fait que, dans la promiscuité de la vie urbaine, le mécanisme des prix ne reflète qu'imparfaitement le bénéfice ou le dommage causé aux autres par l'action d'un propriétaire immobilier. A la différence de la situation qui prévaut en général avec un bien mobilier, situation où les avantages et inconvénients de l'emploi de celui-ci n'affectent que ceux qui s'en servent, l'usage d'une surface foncière affecte la plupart du temps l'utilisation possible des surfaces voisines. Dans les conditions de la vie urbaine, cela s'applique aux activités des propriétaires privés, mais davantage encore à l'utilisation des terrains appartenant à la collectivité, comme les rues et les lieux publics, si nécessaires aux habitants. Pour que le marché puisse coordonner efficacement les initiatives individuelles, tant les propriétaires privés que les autorités gérant le patrimoine communal doivent être placés dans une situation leur permettant de prendre en compte au moins les effets les plus importants de leurs actes sur la propriété d'autrui. Ce n'est que lorsque la valeur de la propriété des individus ou de la propriété de la collectivité reflète toutes les conséquences de l'usage qui est fait de celle-ci que le mécanisme des prix peut fonctionner correctement. Faute de dispositifs spéciaux, cette exigence opérationnelle n'est que partiellement satisfaite. La valeur d'une propriété quelle qu'elle soit sera affectée par la façon dont les voisins emploient leur propriété, et plus encore par les services fournis et les réglementations mises en vigueur par les autorités ; et à moins que les diverses décisions ne prennent en compte ces effets, il est peu probable que le total des avantages dépasse le total des coûts (9).

Mais, quand bien même le mécanisme des prix n'est qu'un guide imparfait pour l'usage du territoire urbain, il reste le guide indispensable si on entend que le développement soit laissé à l'initiative privée, et que toute la connaissance et toute la prévoyance dispersées entre un grand nombre de personnes soient mises à profit. On peut dire simplement qu'il est recommandé de prendre toute mesure pratique qui permettrait de rendre le mécanisme plus performant en amenant les propriétaires à prendre en considération tous les effets possibles de leurs décisions. Le cadre de règles dans lequel les décisions privées ont des chances de concorder avec l'intérêt public devra dans ce domaine être plus détaillé et plus ajusté aux circonstances locales particulières que cela n'est nécessaire lorsqu'il s'agit d'autres sortes de propriétés. L'« urbanisme » ainsi conçu, qui opère par le biais de ses effets sur le marché et par le biais de la création de conditions générales auxquelles tous les projets de développement d'un quartier ou d'un lotissement doivent se conformer - mais qui dans ces limites laisse les décisions à la discrétion des propriétaires individuels - fait partie de ce qu'il faut faire pour rendre le mécanisme de marché plus efficace.

C'est toutefois un urbanisme fort différent qui est en général pratiqué sous le même nom. A la différence du précédent, cet autre urbanisme est inspiré par la volonté d'éliminer le mécanisme des prix et de le remplacer par une direction centralisée. L'essentiel de ce qui a été fait en matière d'urbanisme l'a été très souvent par des architectes et des ingénieurs qui n'ont jamais compris le rôle que les prix jouent dans la coordination des activités individuelles, et relève de cet autre urbanisme (10). Même là où on ne l'utilise pas pour lier les aménagements futurs à un plan préconçu qui prescrive l'affectation de chaque parcelle du sol, cet urbanisme tend au même résultat en rendant progressivement le mécanisme du marché inopérant.

La question n'est donc pas de dire si on doit être pour ou contre l'urbanisme, mais de voir si les mesures à prendre doivent compléter et assister le marché, ou le mettre hors jeu et le remplacer par une direction centralisée. Les problèmes concrets que la politique rencontre ici sont d'une grande complexité, et il ne faut pas espérer de solution parfaite. Le bénéfice de n'importe quelle mesure se révélera par le fait qu'elle contribue à une évolution favorable, dont les détails néanmoins seront largement imprévisibles.

Les principales difficultés pratiques proviennent de ce que la plupart des mesures de planification urbaine accroîtront la valeur de certaines propriétés individuelles et réduiront la valeur d'autres propriétés. Les mesures seront considérées comme bénéfiques si la somme des gains dépasse celle des pertes. Pour qu'une compensation effective soit réalisée, il faudra que gains et pertes dus à une mesure soient imputés à l'autorité planificatrice, qui devra être prête à assumer la responsabilité de facturer aux propriétaires individuels l'accroissement de valeur de leur bien (même si la mesure qui l'a provoqué a été prise contre la volonté de certains propriétaires), et de rembourser ceux dont le bien a été déprécié. Cela pourra être effectué sans conférer à l'autorité des pouvoirs arbitraires et incontrôlés, en lui donnant seulement le droit d'exproprier à la valeur du marché. Ce droit suffit généralement pour permettre à l'autorité, à la fois de prélever tout surcroît de valeur provoqué par son intervention, et de dédommager ceux qui s'opposent à la mesure parce qu'elle réduit la valeur de leur bien. En pratique, l'autorité n'aura en général pas à acheter effectivement, mais, s'appuyant sur son droit de préemption, pourra négocier une charge ou une compensation en accord avec le propriétaire. Dès lors que l'expropriation potentielle au prix de marché est le seul pouvoir coercitif dont elle dispose, tous les intérêts légitimes seront protégés. On n'aura évidemment là ainsi qu'un instrument relativement imparfait, car dans de telles circonstances le « prix de marché » n'est pas une grandeur dénuée d'ambiguïté, et les opinions sur ce qu'est la valeur de marché peuvent varier considérablement. On peut noter néanmoins que de tels désaccords peuvent être tranchés en dernier recours par des tribunaux indépendants, et n'ont pas à être laissés à la discrétion de l'autorité planificatrice.

Les dangers viennent du désir fréquent des planificateurs d'être dispensés de l'obligation de tenir compte de tous les coûts de leur plan. Ils disent souvent que s'ils étaient forcés d'indemniser à la valeur de marché, le coût de réalisation de certaines améliorations deviendrait prohibitif. A chaque fois que c'est le cas, dirons-nous, cela prouve simplement que le plan projeté ne doit pas être exécuté. Rien ne doit éveiller plus de soupçons que les arguments avancés par les planificateurs pour justifier l'expropriation au-dessous de la valeur de marché, arguments généralement fondés sur l'affirmation fausse qu'ils peuvent ainsi réduire le coût social du projet. Tout ce que signifie le procédé est que certains coûts ne seront pas pris en compte : les planificateurs donnent une apparence avantageuse à leur projet en faisant supporter certains des coûts par les expropriés, et en ignorant ces coûts dans leurs calculs.

L'argument essentiel en faveur de l'urbanisme est celui invoquant la nécessité de pouvoir concevoir des projets sur une base plus large que la dimension habituelle des propriétés privées. Certains des buts des urbanistes pourraient être atteints par une division des contenus du droit de propriété faisant que certaines décisions incomberaient au détenteur d'un droit éminent, tel qu'un organisme représentant l'ensemble d'un quartier ou d'une région, doté du pouvoir d'évaluer les gains et les dommages d'une décision pour les propriétaires individuels. L'existence de lotissements où le promoteur conserve un contrôle permanent sur l'utilisation de parcelles représente une alternative à l'attribution de ce contrôle à une autorité politique. Cette solution présente aussi l'avantage que le promoteur de l'unité territoriale à urbaniser voit ses pouvoirs limités par la nécessité pour lui de faire aussi bien que ce qui se fait dans les unités similaires.

Dans une certaine mesure, la concurrence entre municipalités, ou autres subdivisions politiques, peut exercer aussi un effet modérateur. Néanmoins, les planificateurs demandent fréquemment que l'urbanisme se situe dans un cadre régional, voire national. Il est vrai qu'il existe certains aspects de la planification que seules des unités de plus grande dimension peuvent permettre d'étudier ; mais il est encore plus vrai que, lorsque le territoire d'application s'élargit, la connaissance détaillée des problèmes locaux est utilisée de manière moins efficace. Une planification nationale signifie que, au lieu d'élargir l'unité de concurrence, on élimine totalement la concurrence. Ce n'est pas une solution désirable. Il n'y a sans doute pas de réponse parfaite aux difficultés concrètes que crée la complexité des problèmes. Mais seule une méthode qui recourt principalement aux incitations et informations offertes au propriétaire individuel, et qui le laisse libre d'utiliser son terrain comme il l'entend, est susceptible de donner de bons résultats, car aucune autre méthode ne peut utiliser pleinement la connaissance dispersée des perspectives et possibilités de développement que procure le marché.

Il existe encore des groupes organisés qui sont d'avis que toutes ces difficultés pourraient être écartées par l'adoption du plan dit d'« impôt

unique » ; c'est-à-dire par le transfert de la propriété de tout le sol à la collectivité, et par la location des parcelles aux exploitants à des prix déterminés par le marché. Cette idée de socialiser le sol est, dans sa logique, probablement l'invention socialiste la plus séduisante et la plus crédible. Si les hypothèses de fait sur lesquelles elle se fonde étaient exactes - c'est-à-dire s'il était possible de tracer une distinction claire entre la valeur « permanente et indestructible du sol » d'une part, et la valeur due aux deux grandes catégories d'amélioration, à savoir celle émanant des actions collectives et celle émanant des actions individuelles - il y aurait de bonnes raisons d'adopter le système. Cependant, presque toutes les difficultés que nous avons évoquées proviennent de ce que cette distinction ne peut être faite avec quelque degré de certitude. Pour donner le champ libre nécessaire à l'exploitation privée d'une parcelle de terre, les baux de location à loyer fixe devraient être concédés pour des durées si longues (ils devraient être en outre librement transférables), que la différence avec la propriété privée serait minime, et que les problèmes de la propriété individuelle surgiraient de nouveau. On pourrait souhaiter que les choses soient aussi simples que le suppose le plan d'« impôt unique », mais on ne peut y trouver de solution effective pour aucun des problèmes dont nous traitons.

6. Le pouvoir de régir l'utilisation du sol

Le despotisme administratif auquel les urbanistes sont enclins à soumettre l'ensemble de l'économie est parfaitement illustré par les dispositions radicales du *British Town and Country Planning Act* de 1947 (11). Bien qu'il ait fallu abroger cette loi quelques années après sa promulgation, elle n'a pas manqué d'admirateurs dans d'autres pays, et a été proposée comme un exemple à imiter pour les Etats-Unis (12). Elle ne prévoyait rien de moins que la confiscation totale de tous les gains procurés à un propriétaire urbain par un changement majeur de l'utilisation de son terrain - et on entendait par gain tout accroissement de la valeur du sol excédant ce qu'elle aurait été si une modification d'utilisation avait été totalement interdite, ce qui pouvait évidemment équivaloir à zéro (13). Le dédommagement pour cette confiscation de tous les droits de développement devait être une part d'une somme forfaitaire mise de côté à cette fin.

La conception servant de base à ce plan était que les gens ne devaient pouvoir vendre ou acheter un terrain qu'à un prix basé sur l'hypothèse que le terrain considéré serait en permanence affecté à son utilisation antérieure : tout gain provenant d'un changement d'utilisation devait aller à l'autorité planificatrice et constituer le prix de son assentiment au changement, alors que toute perte découlant de la moindre valeur du terrain par rapport à son utilisation passé devait être supportée par le propriétaire. Dans les cas où un

terrain cessait de rapporter un revenu dans son utilisation présente, les « frais de développement » - comme on nommait ce prélèvement -, se seraient donc élevés au niveau de la pleine valeur du sol dans toute nouvelle utilisation qui en serait faite.

Dans la mesure où l'autorité créée pour administrer ces dispositions légales se voyait accorder le contrôle global de tous les changements d'utilisation du sol hormis l'agriculture, elle recevait en fait le monopole de décision concernant l'utilisation de tout terrain en Grande-Bretagne à des fins commerciales ou industrielles, et la possibilité d'utiliser ce monopole de décision pour exercer un contrôle effectif sur toute initiative éventuelle. Cela équivalait à constituer un pouvoir qui par nature ne pouvait être limité par des règles, et le Central Land Board institué pour l'exercer déclara explicitement dès le début qu'il n'entendait pas se considérer comme tenu d'observer des règles de manière constante, même si elles étaient de son propre choix. Les « Notes pratiques » imprimées au début de son activité le précisaient avec une franchise qui a rarement été égalée. Elles soulignaient explicitement le droit pour le Board de s'éloigner des règles de fonctionnement annoncées chaque fois que « pour des raisons spéciales, les règles normales ne s'appliquent pas », ainsi que le droit pour le Board de « modifier de temps à autre sa politique » et de consdérer les « règles générales comme susceptibles de varier lorsqu'elles ne conviennent pas à un cas particulier » (14).

Il n'est pas surprenant que ces traits de la loi se soient révélés inutilisables et qu'on ait dû abroger celle-ci au bout de sept ans, avant même qu'aucun dédommagement ait été versé pour cette « nationalisation de la valeur de développement » du sol. Ce qui reste est une situation où tout changement d'utilisation d'un terrain est soumise à autorisation de l'autorité, autorisation qui est présumée délivrable si le changement d'utilisation n'est pas en contradiction avec un plan global annoncé. Le propriétaire individuel a ainsi de nouveau intérêt à affecter sa terre à un meilleur emploi. Toute cette aventure pourrait être considérée comme un épisode curieux, et une illustration des absurdités potentiellement inhérentes à une législation mal étudiée, si elle n'était en fait le produit logique de conceptions largement répandues. Toutes les tentatives de suspendre les mécanismes de marché et de les remplacer par des décisions centralisées sont vouées à engendrer un système de contrôle donnant à une administration un pouvoir absolu sur tout développement. L'expérience anglaise avortée n'a pas attiré une attention plus grande parce que, pendant que la loi a été en vigueur, la machinerie que requérait sa mise en oeuvre n'a pas pleinement fonctionné. La loi et l'appareil requis pour l'administrer étaient si compliqués que personne, sinon les quelques infortunés qui furent pris dans ses filets, n'est jamais parvenu à comprendre de quoi il retournait.

7. La réglementation du bâtiment

Les problèmes associés à la réglementation de l'industrie du bâtiment sont à bien des égards semblables à ceux de l'urbanisme généralisé. Bien qu'ils ne soulèvent pas d'importantes questions de principe, il nous faut les examiner brièvement. Il y a deux raisons qui font que certaines réglementations de la construction en ville sont incontestablement souhaitables. La première est la prise en considération, déjà évoquée, des dommages à autrui que peuvent causer des bâtiments comportant des risques d'incendie ou de contamination ; dans les conditions de la vie moderne, les gens concernés comprennent les voisins et tous les utilisateurs de l'immeuble qui ne sont pas des occupants, mais des clients ou des relations régulières d'occupants, et à qui il faut donner l'assurance, ou les moyens de vérifier, que l'édifice où ils entrent présente un degré normal de sécurité. La seconde est que, dans le cas de constructions, l'imposition de certains critères est peut-être la seule façon efficace de prévenir des fraudes ou tromperies de la part du constructeur : les critères précisés dans les codes de la construction servent de moyen pour interpréter les contrats des entrepreneurs, et pour garantir que ce qui est communément considéré comme les matériaux et techniques appropriés, sera effectivement utilisé, sauf stipulation explicite.

Encore que l'utilité de telles réglementations ne fasse pas de doute, il y a peu de domaines où les mesures édictées par l'Etat présentent autant d'occasions d'abus, et ont si souvent servi à opposer des restrictions dommageables ou totalement irrationnelles aux progrès, et si souvent contribué à renforcer des positions quasi monopolistiques de producteurs locaux. Partout où ces réglementations vont au-delà d'exigences minima, et particulièrement lorsqu'elles tendent à faire de ce qui est la méthode standard en un endroit et à une époque donnés la seule méthode qu'on puisse appliquer, elles deviennent un obstacle grave à des évolutions économiquement désirables. En empêchant l'expérimentation de nouveaux procédés et en renforçant les monopoles locaux tant dans le domaine de l'entreprise que dans celui de la main-d'oeuvre, elles sont souvent partiellement responsables du coût élevé du bâtiment, du manque de logements et de la sur-occupation des logements existants. Cela est tout particulièrement le cas lorsque les règlements n'exigent pas seulement que l'ouvrage fini présente certaines qualités, mais prescrivent d'employer des techniques déterminées. Il convient de souligner que les codes de « performance » du premier type imposent moins d'entraves aux évolutions spontanées, que les codes de « spécification » du deuxième type et leur sont préférables. Les seconds semblent à première vue plus compatibles avec nos principes parce qu'ils laissent moins de décisions à la discrétion de l'autorité ; mais la latitude que les « codes de performance » lui confèrent n'est pas en soi criticable. Savoir si oui ou non une certaine technique satisfait aux

critères posés par une règle peut être vérifié par des experts indépendants ; et si un désaccord apparaît, il peut être tranché par un tribunal.

Une autre question, aussi importante, est de savoir si les réglementations concernant la construction devraient être arrêtées par les autorités locales ou par les autorités centrales. Il est peut-être vrai que les règlements locaux sont plus exposés à l'influence de monopoles locaux, et risquent en outre d'être plus contraignants. Il y a probablement de bons arguments en faveur d'un règlement type soigneusement étudié pour le pays entier que les autorités locales pourraient adopter en lui apportant les modifications qui leur paraissent appropriées à leur situation particulière. En général, cependant, il semble que des codes élaborés localement et en concurrence les uns avec les autres peuvent permettre une élimination plus rapide des restrictions paralysantes et déraisonnables qu'une réglementation uniforme établie par la loi pour le pays entier ou de vastes régions.

8. Politique d'implantation des industries

Les problèmes du genre de ceux soulevés par l'urbanisme revêtiront sans doute une grande importance à l'avenir pour ce qui concernera l'implantation des industries à l'échelle nationale. Le sujet commence à retenir l'attention des planificateurs, et c'est dans ce domaine qu'on rencontre le plus souvent l'affirmation selon laquelle les résultats de la libre concurrence sont irrationnels et dommageables.

Qu'y a-t-il de vrai dans l'affirmation de l'irrationalité de l'implantation présente des industries, et de la possibilité de remédier à la situation par une planification centrale ? Il est certes exact que si l'évolution avait été prévue correctement, bien des décisions concernant l'installation de telle ou telle usine auraient été différentes, et qu'en ce sens, ce qui a été décidé dans le passé paraît après coup l'avoir été sans lucidité. Cela ne veut pas dire, néanmoins, qu'avec les connaissances alors disponibles, une décision différente aurait pu être prise, ni que les résultats eussent été plus satisfaisants si le développement avait été dirigé par une autorité nationale. Bien que nous ayons affaire là encore à un problème où le mécanisme des prix n'opère qu'imparfaitement, et ne prend pas en compte maintes choses que nous voudrions qu'il intègre, il est plus qu'incertain qu'un planificateur central pourrait guider le cours des choses aussi efficacement que le marché. On ne remarque pas assez que le marché accomplit beaucoup de choses à cet égard, en amenant les gens à prendre en compte des faits qu'ils ne connaissent pas directement, mais qui se reflètent dans les prix. L'analyse la plus connue qui ait été menée concernant ce problème a conduit A. Lösch à noter ceci : « le plus important résultat de ce livre est probablement la démonstration de l'ampleur surprenante avec laquelle les forces indépendantes peuvent opérer

de façon profitable ». Lösch poursuivait en disant que le marché « respecte aveuglément tous les désirs humains, qu'ils soient sains ou malsains », et que « le mécanisme du libre marché fonctionne beaucoup plus au profit du bien commun qu'on ne le suppose en général, même s'il y a des exceptions » (15).

Chapitre

23

Agriculture et ressources naturelles

Mon opinion est contre toute administration outrancière, et plus spécialement contre ce qui est le plus dangereux des empiétements de l'autorité, l'empiètement sur ce qui concerne la subsistance des gens.

Edmund Burke

1. Agriculture et progrès industriel

L'accroissement de la population urbaine et industrielle qui accompagne toujours la croissance de la richesse et de la civilisation, a impliqué dans le monde occidental une diminution de la population agricole en termes relatifs et absolus.

Les progrès techniques ont accru la productivité de l'action humaine dans la production des aliments à un degré tel que des gens moins nombreux que jamais suffisent à subvenir aux besoins d'une population considérablement accrue. Si, par ailleurs, l'accroissement de la population entraîne une augmentation proportionnelle de la demande d'aliments, à mesure que l'accroissement de la population se ralentit et que le progrès prend principalement la forme d'un accroissement du revenu par tête, de moins en moins du revenu supplémentaire se trouve consacré à la consommation d'aliments. Les gens peuvent encore être incités à dépenser éventuellement davantage pour des aliments de choix, mais passé un certain point, la consommation par tête des céréales et de féculents cesse de croître et peut même diminuer. L'effet combiné de cette hausse de productivité et de

l'inélasticité de la demande est que, pour que les agriculteurs puissent maintenir leur revenu moyen (et suivre éventuellement le mouvement ascendant général), leur nombre doit baisser.

Si la redistribution de la main-d'oeuvre entre l'agriculture et les autres activités se produit normalement, il n'y a pas de raison pour qu'à long terme ceux qui restent à la terre ne profitent pas du progrès économique au même degré que les autres. Mais aussi longtemps que la population agricole restera proportionnellement trop importante, le changement qui s'opère se fera à son détriment. Des gens ne quitteront spontanément l'activité agricole que si les revenus y baissent par rapport à ceux rémunérant les activités urbaines. Plus la réticence des agriculteurs à changer de profession sera forte, plus grandes seront les différences de revenus pendant la période de transition. Les différences ne resteront faibles que si les mouvements de population sont relativement rapides, surtout lorsque le changement se poursuit sur plusieurs générations.

Les mesures politiques ont néanmoins partout retardé ces mouvements, ce qui a eu pour résultat une forte aggravation des problèmes. La proportion de la population qui a été maintenue à la terre par des décisions délibérées est devenue si importante que, dans bien des cas, une égalisation de la productivité entre la population agricole et la population industrielle exigerait le transfert vers les villes d'un nombre si élevé de ruraux qu'on ne peut l'imaginer possible dans un proche avenir (1).

Les mesures prises l'ont été pour diverses raisons. Dans les pays d'Europe où l'industrialisation s'est opérée rapidement, les pouvoirs publics se sont inspirés au début d'une vague conception de l'« équilibre satisfaisant » entre industrie et agriculture, dans laquelle le mot équilibre ne signifiait pas autre chose que le maintien de la proportion traditionnelle entre l'une et l'autre. Dans certains pays qui, du fait de leur industrialisation, dépendaient davantage de l'importation de produits alimentaires, cette conception s'est trouvée renforcée par des considérations stratégiques d'autosuffisance en temps de guerre. On a souvent cru aussi que la nécessité d'un transfert de travailleurs n'était pas de nature à se reproduire, et que les difficultés pourraient être atténuées si on étalait le processus sur une plus longue période. Mais la raison majeure qui poussa la plupart des gouvernements à intervenir fut la volonté d'assurer un « revenu adéquat » aux gens actifs dans l'agriculture au moment considéré.

Le soutien que ces mesures reçurent de l'opinion publique fut souvent dû à l'impression que c'était l'ensemble de la population agricole qui était hors d'état de gagner un revenu raisonnable, et non pas seulement ses franges les moins productives. Cette impression se fondait sur le fait que les prix des produits agricoles tendaient, avant que les ajustements ne soient effectués, à chuter en dessous du niveau auquel ils devaient se stabiliser à terme. Or, c'est cette pression des prix qui conduit non seulement à la nécessaire réduction

des effectifs agricoles, mais aussi à l'adoption de nouvelles techniques de production, et donc à la survie des exploitations bien adaptées.

L'élimination des terres et des exploitations marginales qui réduira les coûts moyens et, en réduisant l'offre, stoppera et inversera peut-être partiellement le mouvement de baisse des prix des produits, n'est qu'une partie des ajustements nécessaires. Tout aussi importantes pour restaurer la prospérité de l'agriculture sont les modifications de sa structure interne que suggéreront les modifications des prix relatifs de ses divers produits. Les mesures d'aide à l'agriculture en difficulté entravent malheureusement souvent les ajustements même qui la rendraient à nouveau rentable.

Nous ne pouvons donner qu'un seul exemple significatif à ce sujet. Comme on l'a déjà noté, une fois que la hausse générale des revenus a dépassé un certain point, les gens ne sont susceptibles d'augmenter leurs dépenses pour l'alimentation que si on leur propose des produits d'un plus grand intérêt. Dans le monde occidental, cela veut dire surtout la substitution d'aliments riches en protéines, tels que les viandes et laitages, aux céréales et autres féculents. Ce processus serait facilité si l'agriculture était incitée à produire davantage des produits désirés à des prix relatifs réduits. C'est ce qui se ferait si on laissait le prix des céréales baisser jusqu'au point où il deviendrait rentable de les utiliser pour nourrir le bétail, et si on créait ainsi une incitation indirecte à produire ce que désirent les consommateurs. Une telle évolution éviterait que la consommation totale de céréales tombe aussi bas qu'elle le ferait sans cela, et en même temps abaisserait le coût de la production de viande, etc. Elle est néanmoins rendue impossible par la politique de maintien des prix des céréales à un niveau où la consommation humaine n'absorbe pas la totalité de la production, et où il n'est pas rentable d'utiliser celle-ci autrement.

Cet exemple donne un aperçu de la façon dont les mesures prises ont empêché l'agriculture de s'adapter à des changements de situation. Avec une adaptation judicieuse, des producteurs en nombre plus restreint (mais plus important qu'il ne serait au bout du compte sans adaptation) pourraient accroître leur productivité à un degré qui leur permettrait de prendre part à la croissance générale des richesses. Il est vrai qu'une partie des difficultés de l'agriculture provient de ce que la nature de ses conditions de production et la mentalité de ceux qui travaillent en elle tendent à rendre plus difficiles son adaptation au changement. Mais le remède ne peut sûrement pas résider dans des dispositifs qui rendent son adaptation au changement plus difficile encore ; c'est pourtant ce que font la plupart des mesures prises par les gouvernants, en particulier celles qui concernent les prix.

2. Contrôle des prix et « parité » des revenus

Il ne devrait pas être nécessaire de répéter qu'à long terme le contrôle des prix ne sert aucun objectif désirable et que, même pour une période limitée, ce contrôle ne peut devenir efficace qu'en combinaison avec un contrôle direct de la production. Pour qu'il soit avantageux pour le producteur, le contrôle des prix doit être complété d'une manière ou d'une autre par des décisions de l'autorité disant qui doit produire, quoi et combien. Dès lors que l'intention est de maintenir à la terre les gens qui y travaillent déjà et de leur permettre de gagner un revenu qui les satisfasse, et que d'autre part les consommateurs ne sont pas disposés à dépenser en nourriture suffisamment pour assurer ce revenu, l'autorité doit procéder à des transferts forcés de pouvoir d'achat. Ce à quoi cela peut mener est fort bien illustré par ce qui se passe en Angleterre, où on anticipe que le total de l'assistance financière à l'agriculture atteindra bientôt « les deux tiers environ du revenu global net des agriculteurs » (2).

Deux faits doivent être tout spécialement notés concernant cette évolution. L'un est que dans la plupart des pays, le processus consistant à soustraire l'agriculture aux mécanismes de marché, et à la placer sous la direction toujours plus étroite du pouvoir de l'Etat, a débuté avant qu'il ne se mette en place aussi pour l'industrie, et a été ordinairement utilisé avec l'assentiment des conservateurs, qui se montrent peu hostiles aux mesures socialisantes quand elles servent des fins qu'ils approuvent. Le second est que la tendance à recourir à ce processus a été sans doute plus prononcée dans les pays où la population agricole ne constituait qu'une part assez faible du total de la population mais, en raison de sa position politique particulière, avait reçu des privilèges qu'aucun groupe similaire n'avait jamais reçus, et qui ne peuvent être généralisés dans aucun système. Peu de phénomènes historiques donnent autant de motifs de douter de l'aptitude des gouvernements démocratiques à agir de façon rationnelle ou à poursuivre un dessein intelligent dès l'instant où ils jettent aux orties les principes et entreprennent d'assurer un statut spécial à un groupe particulier. Nous en sommes arrivés, pour ce qui concerne l'agriculture, à un point où presque partout dans le monde, les spécialistes les plus sérieux ne se demandent plus quelle serait la politique rationnelle à mettre en oeuvre, mais seulement laquelle des démarches politiquement possibles causerait le moins de dégâts.

Dans un ouvrage tel que celui-ci, nous ne pouvons cependant pas prêter attention à toutes les contraintes politiques que l'opinion impose aux décisions courantes. Nous devons nous contenter de montrer que la politique agricole a été dominée dans la plupart des pays occidentaux par des idées qui étaient non seulement intrinsèquement contradictoires mais qui, diffusées dans tous les secteurs d'activité économique, nous conduiraient à un dirigisme totalitaire. Nous ne pouvons appliquer les principes du socialisme

en faveur d'un seul groupe pris isolément ; si nous le faisons, nous ne pouvons envisager de résister à l'exigence des autres catégories de voir aussi leurs revenus garantis par le pouvoir sur la base d'hypothétiques principes de justice.

La meilleure illustration des conséquences de cette politique est probablement la situation à laquelle ont conduit, aux Etats-Unis, vingt ans d'efforts pour appliquer la conception de la « parité » (3) (ou péréquation). La volonté d'assurer aux producteurs agricoles des prix qui demeurent dans un rapport fixe avec les prix des produits industriels ne peut que conduire à une neutralisation des forces susceptibles de limiter la production agricole à l'activité des exploitants produisant aux coûts les plus bas et à la production des produits pouvant encore être rentables. Il est, certes, indéniable que si on laisse jouer ces forces, la croissance des revenus dans l'agriculture pendant la période de transition sera à la traîne par rapport à la croissance des revenus dans les autres activités. Mais sauf à bloquer le progrès des techniques et de la richesse, rien que nous puissions faire ne permettra d'éviter ce genre d'adaptation ; et la tentative d'en atténuer les effets par des transferts obligatoires de pouvoir d'achat entre la population urbaine et la population rurale, en créant des retards, engendre un arriéré toujours plus grand de modifications en attente, ce qui ne fait qu'augmenter la complexité du problème.

Les résultats de la « politique de parité » aux Etats-Unis - gonflement indéfini des excédents stockés, dont l'existence est devenue une menace non seulement pour la stabilité de l'agriculture américaine, mais aussi pour celle de l'agriculture mondiale, répartition arbitraire et néanmoins inefficace et irrationnelle, des superficies cultivables, etc. - sont trop connus pour qu'il faille les décrire. Peu de gens contesteront que le problème capital est devenu celui de savoir à quel moyen les politiciens pourraient recourir pour s'extirper d'une situation qu'ils ont eux-mêmes créés, et que l'agriculture américaine serait en meilleure santé si le gouvernement ne s'était jamais immiscé dans les questions de prix, de quantités à produire et de méthodes de production.

3. Pupilles du gouvernement

Bien que l'irrationnalité et les résultats absurdes de la politique agricole moderne soient particulièrement visibles aux Etats-Unis, il nous faut étudier d'autres pays si nous voulons comprendre à quel point cette politique, systématiquement poursuivie, est susceptible d'imposer des restrictions au paysan (dont la « robuste indépendance » est souvent invoquée pour l'assister aux frais de la nation) et d'en faire le plus administré et le plus surveillé de tous les producteurs.

L'évolution en cette direction a probablement été poussée plus loin que partout ailleurs en Grande-Bretagne, où la surveillance et le contrôle de la plupart des activités agricoles a atteint un niveau qui n'est égalé nulle part ailleurs de ce côté-ci du rideau de fer. Peut-être est-il inévitable qu'une fois l'agriculture largement financée sur fonds publics, elle se voie prescrire certaines normes, et même que la sanction pour celui qui est coupable de ce que les autorités considèrent comme une mauvaise gestion des terres soit l'abolition de ses droits de propriétaire. C'est toutefois une étrange illusion que d'imaginer que l'exploitation agricole s'adapte mieux aux conditions changeantes lorsque les méthodes de culture sont soumises au contrôle d'un comité de voisinage, et lorsque ce que la majorité des dirigeants d'une instance supérieure considère comme la bonne exploitation devient la référence unique et universelle. De telles restrictions sont probablement le meilleur moyen de préserver le type d'agriculture que nous connaissons, et que bien des gens (dont la plupart, probablement, vivent en ville) souhaitent voir préserver pour des raisons sentimentales ; mais elles ne peuvent que déboucher sur une dépendance de plus en plus grande de la population rurale.

De fait, la remarquable sollicitude dont en Angleterre le public fait preuve envers les paysans est due vraisemblablement davantage à des considérations esthétiques qu'à des considérations économiques. On pourrait dire la même chose, à un degré plus élevé encore, de la sollicitude du public, en Suisse et en Autriche, envers les paysans de la montagne. Dans tous ces cas, un fardeau important est accepté en raison de la crainte de voir la physionomie familière de la nature environnante bouleversée par la disparition des techniques rurales actuelles et de voir aussi l'agriculteur ou le paysan montagnard disparaître lui-même s'il n'est protégé. C'est cette crainte qui conduit globalement les gens à s'alarmer devant toute diminution de la population agricole, et à chercher à conjurer l'image de villages ou de vallées devenus désertiques aussitôt que certaines fermes sont abandonnées.

C'est néanmoins ce « passéisme » qui constitue l'ennemi fondamental d'une agriculture viable. Il n'est presque jamais exact que les fermiers ou paysans soient tous menacés au même degré par l'évolution. Il existe des écarts de richesse tout aussi importants parmi les ruraux vivant et travaillant dans des conditions similaires, que parmi les gens se livrant à toute autre activité (4). Comme dans tous les autres domaines, pour qu'il y ait en agriculture adaptation permanente aux changements, il est essentiel que l'exemple de ceux qui réussissent parce qu'ils ont découvert la réponse appropriée soit imité par les autres. Cela implique toujours que certains types d'existence disparaissent. En agriculture spécifiquement, cela veut dire que l'agriculteur ou le paysan, pour prospérer, doit peu à peu devenir un entrepreneur - un processus inévitable que bien des gens déplorent et voudraient empêcher. Mais l'alternative pour la population rurale serait de devenir toujours davantage la faune d'une sorte parc national, un ensemble de gens étranges entretenus pour peupler le paysage, délibérément privés de la

possibilité de s'adapter mentalement et techniquement à un mode de vie qui les rendrait économiquement autonomes.

Entreprendre de « conserver » des membres de la population rurale en les protégeant de la nécessité de renoncer à de fortes habitudes et traditions ne peut qu'en faire leur vie durant des pupilles du pouvoir, des invalides vivant aux frais du reste de la population et dépendant pour leur subsistance de décisions politiques. Ce serait sans doute un moindre mal que certaines fermes éloignées soient laissées à l'abandon, et qu'en certains endroits des pâturages et des forêts remplacent ce qui était autrefois des terres cultivables. Et nous témoignerions vraisemblablement d'un plus grand respect pour la dignité de l'homme, si nous laissions certains modes de vie disparaître complètement, plutôt que de les préserver comme des vestiges d'un autre âge.

4. Pouvoir politique et dispersion des connaissances

Affirmer qu'il n'y a pas de motif valable pour soumettre l'agriculture à un contrôle des prix ou de la production, ou pour y créer une planification générale, et soutenir que la plupart des mesures de ce genre se sont révélées à la fois économiquement malencontreuses et dangereuses pour la liberté individuelle, ne veut pas dire qu'il n'existe pas de problèmes véritables et sérieux en matière de politique agricole, ni que le gouvernement n'ait pas de fonctions importantes à remplir en ce domaine. Mais là comme ailleurs, l'essentiel est, d'une part, l'amélioration progressive des institutions juridiques à même de faire que le marché fonctionne plus efficacement, et d'inciter les individus à mieux prendre en compte les conséquences de leurs actes et, d'autre part, le développement des activités de service par lesquelles le gouvernement, en tant qu'agent de la nation, fournit à la vie économique certains instruments, surtout des informations, qui ne peuvent guère être fournis autrement, du moins à certaines étapes de l'évolution, la limite de ce développement étant que le gouvernement ne s'arroge jamais des droits exclusifs d'agir, mais favorise plutôt l'émergence d'efforts spontanés qui pourront un jour reprendre ces activités.

De la première catégorie relèvent tous les problèmes qui, en agriculture comme dans les affaires urbaines, naissent des effets de voisinage (ou externalités), et des conséquences à long terme que l'utilisation d'un terrain spécifique peut avoir pour le reste de la collectivité (5). Nous aurons à étudier plus loin certains de ces problèmes lorsque nous aborderons le problème général de la préservation des ressources naturelles. Relèvent aussi de cette catégorie des problèmes agricoles plus précis en fonction desquels notre système juridique, et spécialement les droits de propriété et de fermage, pourrait être amélioré. Nombre des défauts les plus sérieux du mécanisme des prix ne peuvent être corrigés que par l'émergence d'unités entrepreneuriales

adéquates sous contrôle individuel, ou par celle de groupes appropriés collaborant pour certains objectifs. La possibilité qu'émergent ces formes d'organisation dépend largement de la nature du droit foncier, et, moyennant le maintien des garde-fous nécessaires, des possibilités d'expropriation forcée qu'il offre. Il n'est guère discutable que le « remembrement » des parcelles héritées du Moyen Age en Europe, ou la division en terrains enclos des biens communaux en Angleterre, furent des mesures législatives nécessaires pour que les améliorations apportées par l'effort individuel deviennent possibles. Et on peut tout à fait concevoir, même si l'expérience contemporaine des « réformes agraires » incite à la prudence, qu'en certaines circonstances des modifications du droit foncier puissent faciliter le morcellement d'immenses propriétés devenues anti-économiques, mais qui perdurent en raison de certains traits du droit en vigueur. S'il y a effectivement place pour de tels perfectionnements du cadre juridique, on peut dire que plus grande sera la liberté d'expérimentation permise dans le cadre des dispositions en place, plus grande sera la probabilité que les changements iront dans la bonne direction.

L'Etat pourrait aussi beaucoup développer ses activités de service, spécialement dans le domaine de l'information. L'une des difficultés réelles inhérentes à l'agriculture dans une société dynamique, est que la population agricole se tient moins étroitement au contact des progrès et des transformations des connaissances que d'autres catégories de gens. Lorsque cela signifie, comme c'est souvent le cas lorsqu'on a affaire à une paysannerie attachée à des méthodes traditionnelles de culture, que nombre d'agriculteurs ignorent même qu'il y a des connaissances utiles accessibles et qui valent d'être payés, ce peut être un investissement profitable pour la communauté que de prendre en charge une partie des frais qu'implique la diffusion de ces connaissances. Nous avons tous intérêt à ce que nos concitoyens aient les moyens de choisir judicieusement, et si certains n'ont pas encore été éveillés aux perspectives qu'offre le développement technologique, une dépense relativement modique peut souvent suffire à les inciter à profiter de nouvelles occasions pour progresser de leur propre initiative. Là encore, l'Etat ne doit pas devenir l'unique dispensateur du savoir, et ne doit pas pouvoir définir seul ce que l'individu doit ou ne doit pas apprendre. Il se peut aussi que trop de zèle gouvernemental soit nuisible et empêche la croissance de formes plus efficaces d'effort volontaire. Il ne peut néanmoins y avoir d'objection de principe à ce que ce genre de service soit proposé par le gouvernement ; et la réponse à apporter à la question de savoir ce qui mérite d'être diffusé, et jusqu'à quel point, est affaire de circonstances pratiques et ne soulève pas de difficultés fondamentales.

5. L'agriculture dans les pays non développés

Bien que nous ne puissions entreprendre ici d'examiner sérieusement les problèmes spécifiques des « pays sous-développés » (6), nous ne pouvons quitter le sujet de l'agriculture sans commenter brièvement le paradoxe faisant que, tandis que les vieux pays s'enfoncent dans les plus absurdes complications pour empêcher leur population agricole de diminuer, les pays neufs semblent, eux, pressés de développer par des moyens artificiels leur population industrielle (7). En grande partie, l'effort de ces derniers semble fondé sur une illusion assez naïve du type *post hoc ergo procter hoc* : parce que historiquement la croissance de la richesse s'est accompagnée partout d'une industrialisation rapide, on suppose que l'industrialisation provoquera un développement rapide de la richesse. Ce raisonnement comporte une confusion entre un effet intermédiaire et une cause. Il est vrai que lorsque la productivité par tête augmente en raison d'un investissement de capital dans l'outillage, et plus encore lorsqu'elle augmente en raison d'investissements en connaissances et en savoir-faire, une quantité de plus en plus grande de la production supplémentaire prend la forme de produits industriels. Il est vrai aussi qu'un accroissement substantiel de la production agricole dans ces pays requerra une fourniture plus abondante d'outillage. Mais ni l'une ni l'autre de ces considérations ne change quoi que ce soit au fait que, pour que l'industrialisation à grande échelle soit la voie la plus rapide pour augmenter le revenu par tête, il faut qu'il y ait un surplus agricole permettant de nourrir une population industrielle (8). Si des quantités illimitées de capitaux étaient disponibles, et si la seule disponibilité de capitaux importants pouvait changer rapidement les connaissances et la mentalité d'une population agricole, il pourrait être raisonnable pour ces pays de s'imposer un programme de restructuration économique basé sur le modèle des pays capitalistes les plus avancés. Mais il est clair que tel n'est pas le cas aujourd'hui. On pourrait dire que, pour que des pays comme l'Inde ou la Chine puissent obtenir une hausse rapide de leur niveau de vie, une faible partie seulement du capital qui se dégage devrait être consacrée à la création d'équipements industriels perfectionnés, et sans doute rien du tout aux usines hautement automatisées, gourmandes en capitaux, qui sont caractéristiques des pays où le prix de la main-d'oeuvre est très élevé ; et ces pays devraient affecter ce capital à des moyens d'accroître directement la production alimentaire.

Les évolutions essentiellement imprévisibles que peut provoquer l'application du savoir technique avancé à des économies pauvres en capitaux, ont plus de chances d'être rapides si on laisse ouverte la possibilité d'un développement libre, que si on impose un schéma emprunté à des sociétés où la proportion entre le capital et le travail est totalement différente de ce qu'elle sera dans ces économies pauvres dans un avenir proche. Bien

qu'il puisse y avoir de solides arguments pour que le gouvernement prenne l'initiative en créant des exemples et en dépensant largement pour diffuser instruction et éducation, il me semble que les raisons de s'élever contre une planification globale et une direction de toutes les activités économiques sont encore plus fortes dans les pays sous-développés que dans les pays plus développés. Je dis cela pour des raisons économiques et pour des raisons culturelles. Seule une croissance libre est susceptible de rendre ces pays capables de développer une civilisation viable, susceptible de contribuer à la satisfaction des besoins de l'humanité.

6. Protection des ressources naturelles

La plupart des gens raisonnables en Occident sont conscients de ce que le problème essentiel en politique agricole aujourd'hui est de trouver les moyens de sortir d'un système de contrôles étatiques paralysants, et de restaurer le fonctionnement du marché. Mais dans le domaine connexe de l'exploitation des ressources naturelles, l'opinion prévaut encore que la situation particulière à laquelle nous sommes confrontés requiert que les gouvernements organisent des contrôles d'envergure. Ce point de vue est particulièrement répandu aux Etats-Unis, où le « mouvement conservationniste » est devenu la source d'inspiration primordiale de ceux qui réclament une planification économique, et a abondamment contribué à la formation de l'idéologie autochtone des réformateurs économiques radicaux (9). Peu d'arguments ont été aussi efficacement employés pour persuader le public des « gaspillages inhérents à la concurrence » et du caractère souhaitable d'une direction centralisée des activités économiques que l'invocation du pillage des ressources naturelles par l'entreprise privée.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi, dans un pays neuf qui fut rapidement occupé par des immigrants apportant avec eux une technologie avancée, le problème de la conservation des ressources devait devenir plus aigu qu'il ne l'a jamais été en Europe. Alors qu'en Europe l'évolution avait été progressive, et qu'une sorte d'équilibre s'était établi beaucoup plus tôt (en partie, sans doute, parce que l'exploitation de la nature avait fait ses pires ravages à un stade précoce, par exemple la déforestation et l'érosion subséquente des flancs sud des Alpes), l'occupation rapide en Amérique de gigantesques étendues de terres vierges créa des problèmes d'un autre ordre de grandeur. Que les changements inhérents à la première mise en culture d'un continent entier dans l'espace d'un seul siècle aient provoqué des secousses dans l'équilibre de la nature qui, avec le recul, nous paraissent regrettables ne devrait pas nous surprendre (10). Beaucoup de ceux qui blâment ce qui s'est passé font preuve, cela dit, de sagesse rétrospective ; et il y a peu de raisons de croire qu'avec les connaissances disponibles à l'époque,

même le gouvernement le plus avisé aurait pu prévenir les effets que nous déplorons aujourd'hui.

Il est indéniable qu'il y a eu réellement gaspillage ; il faut souligner cependant que l'exemple le plus important qu'on donne de ce gaspillage - la déforestation - a été dû largement au fait que les forêts n'étaient *pas* des propriétés privées mais faisaient partie du domaine public et étaient concédées à des entreprises privées dans des conditions qui ne donnaient à celles-ci aucune incitation à préserver la végétation. Il est vrai que, pour ce qui concerne certaines ressources naturelles, les régimes généraux d'appropriation ne garantissent pas une utilisation efficace, et que des dispositions légales supplémentaires peuvent être désirables. Les différentes sortes de ressources naturelles soulèvent sur ce plan des problèmes divers que nous devons considérer successivement.

L'exploitation de certaines ressources naturelles, notamment les minerais, implique forcément leur épuisement graduel, alors que celle d'autres ressources naturelles peut être gérée de façon à ce qu'on obtienne un rendement durable et indéfini (11). Les « environnementalistes » dénoncent en général l'utilisation trop rapide du stock des ressources non renouvelables, et l'utilisation maladroite et malencontreuse du flux des autres ressources. Leurs affirmations sont fondées sur l'idée que les exploitants privés ne voient pas assez loin, ou n'ont pas autant de moyens de prévoir les événements que n'en ont les gouvernements, mais aussi, comme nous le verrons, sur une erreur pure et simple qui enlève beaucoup de valeur à toute leur argumentation.

Se pose aussi, dans ce contexte, le problème des effets de voisinage et de l'existence de méthodes d'exploitation qui ne cessent de conduire au gaspillage que si les unités de propriété ont une dimension suffisante pour que les effets des activités du propriétaire se répercutent sur la valeur de sa propriété. Ce problème se pose, en particulier, s'agissant de diverses sortes de ressources « fugaces », telles que le gibier, le poisson, l'eau, le pétrole, le gaz naturel (et peut-être dans un proche avenir, la pluie) que nous ne pouvons nous approprier qu'en les consommant et qu'aucun exploitant individuel n'a d'intérêt à conserver intactes puisque ce qu'il ne prend pas sera pris par d'autres. Deux types de situation existent : ou bien la propriété privée est impossible (comme pour les bancs de pêche en eau profonde, et la plupart des autres formes de vie animale sauvage), et il faut trouver un autre arrangement juridique ; ou bien la propriété privée ne conduit à une exploitation rationnelle que si le domaine sur lequel s'exerce un contrôle unifié coïncide exactement avec le territoire dans lequel la ressource considérée peut être captée (comme dans le cas d'un gisement de pétrole). Il est incontestable que là où, pour des raisons techniques, il ne peut y avoir de contrôle exclusif d'une ressource par des propriétaires privés, on doit recourir à des formes différentes de régulation.

En un sens, bien sûr, la consommation de ressources non reproductibles repose pour l'essentiel sur un acte de foi. Nous avons de façon générale confiance dans la possibilité qu'au moment où la ressource sera épuisée, on aura inventé quelque chose de nouveau qui ou bien satisfera le même besoin, ou bien constituera pour nous une compensation de ce que nous n'avons plus et nous permettra d'être globalement dans une situation aussi satisfaisante qu'avant. Nous nous servons constamment de ce genre de ressources sur la base de la simple probabilité que notre connaissance des ressources disponibles croîtra indéfiniment - et cette connaissance s'accroît en partie parce que nous consommons les ressources actuellement connues. Pour faire le meilleur usage des ressources disponibles, nous devons en fait supposer que le stock de ressources continuera à augmenter, même si certaines de nos prévisions sont démenties à l'avenir. Le développement industriel aurait été grandement retardé si, il y a soixante ou quatre-vingts ans, on avait prêté attention à la mise en garde des environnementalistes concernant le risque d'épuisement des mines de charbon ; et le moteur à explosion n'aurait jamais révolutionné le transport si son utilisation avait été limitée en fonction des réserves pétrolières alors connues (les réserves connues au commencement de l'ère de l'automobile et de l'avion auraient - au rythme actuel de consommation - été épuisées en dix ans). Encore qu'il soit important, dans ces matières, que l'avis des experts sur les réalités physiques soit écouté, en maintes occasions il eût été très malencontreux de leur donner le pouvoir d'imposer leur vision de la politique à suivre.

7. Prévoyance collective et individuelle

Les principaux arguments qui ont convaincu les gens de la nécessité d'une direction centrale de la protection des ressources naturelles sont que la communauté a plus intérêt à se prémunir contre les risques futurs et plus de capacité de prévoir que les individus, et que la préservation de ressources particulières soulève des problèmes différents de ceux que soulève la prévoyance en général.

Les implications de l'affirmation selon laquelle la communauté a plus d'intérêt que les particuliers à se prémunir contre les risques futurs vont bien plus loin que les problèmes de protection des ressources naturelles. On n'affirme pas ainsi seulement que certains besoins futurs, tels la sécurité intérieure et la défense nationale, ne peuvent être satisfaits que par la communauté tout entière, mais en outre, que la communauté consacrera à pourvoir aux besoins futurs une proportion globale de ses ressources plus importante que celle qui découle des décisions indépendantes des individus. Autrement dit, et comme on le dit souvent, que la collectivité accordera plus de valeur que les individus aux besoins futurs. Si l'affirmation était fondée,

elle justifierait sans aucun doute la planification centralisée de la plupart des activités économiques. Toutefois, rien, sinon l'opinion arbitraire de ceux qui la répandent, ne vient étayer sa validité.

Il n'y a, dans une société libre, pas davantage de raisons pour décharger les individus de leur responsabilité quant à leur propre avenir qu'il n'y en a pour prétendre que les générations passées auraient dû nous prémunir davantage qu'elles ne l'ont fait. L'affirmation ne devient pas plus convaincante si on avance l'argument fallacieux selon lequel, les gouvernements pouvant emprunter à un taux moindre, ils sont en meilleure position pour s'occuper des besoins futurs ; l'argument est fallacieux parce que l'avantage qu'ont les gouvernements à cet égard repose seulement sur le fait que le risque d'échecs de leurs investissements ne pèse pas sur eux, mais sur les contribuables. En fait, le risque qu'ils prennent en matière d'évaluation de l'opportunité de l'investissement considéré n'est pas moindre. Mais comme ils peuvent récupérer fiscalement ce que le « mal-investissement » n'a pas rapporté, ils ne comptent d'ordinaire comme frais que l'intérêt qu'ils paient pour le capital dont ils se servent. L'argument peut dès lors apparaitre non pas comme un argument pour, mais comme un argument contre les investissements gouvernementaux.

L'affirmation selon laquelle le gouvernement disposerait de davantage de connaissances soulève un problème plus compliqué. On ne saurait nier qu'il existe des données concernant de probables événements futurs que le gouvernement peut mieux connaître que la plupart des propriétaires individuels de ressources naturelles. Nombre des succès scientifiques récents en sont la preuve. Mais il existera toujours une masse encore plus grande de données spécifiques qu'il conviendra de prendre en compte dans la prise de décision concernant des ressources naturelles détenues par des exploitants individuels, et qu'il est impossible de concentrer au niveau d'une autorité unique. S'il est exact que le gouvernement est à même de connaître des données que peu de personnes peuvent connaître, il est tout aussi vrai qu'il ignorera nécessairement un nombre considérable de données importantes connues seulement de quelques personnes. Nous ne pouvons rassembler toute la connaissance se rapportant à des problèmes particuliers qu'en dispersant vers le bas la connaissance générique détenue par le gouvernement, non en centralisant vers le haut les connaissances spécifiques possédées par les individus. Il n'existe probablement pas de situation où l'autorité puisse détenir une connaissance supérieure de tous les faits qui devraient influer sur une décision spécifique ; et s'il est possible de communiquer aux détenteurs de ressources particulières les considérations plus générales qu'ils devraient prendre en compte, il n'est pas possible pour l'autorité de connaître toutes les données connues par les individus.

Cela apparaît peut-être plus clairement lorsque le problème est celui du rythme auquel les ressources naturelles non renouvelables, telles les gisements minéraux, doivent être consommées. Une décision intelligente

présuppose une estimation rationnelle de l'évolution future des prix de la ressource considérée, et cette estimation dépend de prévisions des développements techniques et économique que le petit propriétaire individuel n'est en général pas en position de faire intelligemment. Cela ne signifie pas que le marché n'incitera pas les propriétaires individuels à agir comme s'ils prenaient explicitement ces prévisions en compte, ou que de les décisions de ce genre ne devraient pas être laissées à ceux qui seuls connaissent les circonstances déterminant la rentabilité présente du gisement qu'ils exploitent. Bien qu'il puisse savoir concrètement peu de choses de l'évolution future probable, un petit propriétaire sera influencé dans ses décisions par le savoir d'autres personnes qui s'occupent de faire des prévisions et qui seront disposées à offrir pour les ressources des prix basés sur les prévisions qu'elles auront effectué. Si le propriétaire peut tirer un meilleur revenu en vendant sa ressource à qui souhaite la stocker qu'en l'exploitant lui-même, il le fera. Il y a normalement un prix de vente potentiel de la ressource qui reflète l'opinion concernant tous les facteurs susceptibles d'affecter sa valeur future ; et une décision fondée sur la comparaison entre sa valeur en tant qu'actif négociable et ce qu'elle rapporterait si on l'exploitait immédiatement, tiendra sans doute compte de plus d'éléments pertinents que toute décision émanant d'une autorité centrale.

Il a été souvent démontré que l'exploitation par un monopole d'une ressource naturelle rare est à même de répartir l'utilisation de celle-ci sur une période plus longue, et que c'est là sans doute la seule situation où un monopole est susceptible de se constituer et de durer dans une économie libre (12). Je ne peux pas aller aussi loin que ceux qui se servent de cette démonstration pour plaider en faveur de tels monopoles dans la mesure où je ne suis pas sûr que le degré supérieur de protection de l'environnement que pratiquera un monopole soit socialement désirable. Mais pour ceux qui réclament plus de préservation de l'environnement parce qu'ils pensent que d'ordinaire le marché sous-estime les besoins futurs, les monopoles qui tendent ainsi à se développer spontanément peuvent constituer une solution appropriée.

8. Ressources particulières et progrès général

Une bonne partie de l'argumentation environnementaliste repose en réalité sur un préjugé irrationnel. Ses adeptes tiennent pour évident qu'il y a quelque chose de particulièrement désirable dans le flux de services qu'une ressource déterminée peut fournir à n'importe quel moment, et que ce flux devrait être maintenu en permanence au même débit. Bien qu'ils admettent que c'est impossible avec les ressources non reproductibles, ils considèrent comme une calamité que le flux des ressources reproductibles passe au-

dessous du niveau auquel il est physiquement possible de le maintenir. C'est là une attitude qu'ils prennent souvent, en particulier à l'égard de la fertilité du sol en général, et du peuplement en gibier, poisson, etc.

Pour faire ressortir le point crucial, nous allons considérer ici une manifestation de ce préjugé où la plupart des gens inclinent à accepter sans réfléchir l'essentiel du point de vue environnementaliste : l'idée que la fertilité naturelle du sol devrait être préservée en toute circonstance, et qu'utiliser le sol jusqu'à l'épuisement de celui-ci doit absolument être évité. Il est facile de montrer que sur un plan général, cette idée n'est pas fondée, et que le degré auquel la fertilité doit être préservée n'a rien à voir avec l'état initial d'une parcelle de terre déterminée. En fait, utiliser le sol jusqu'à l'épuisement de celui-ci peut, le cas échéant, être de l'intérêt à long terme de la collectivité tout autant que l'utilisation totale du gisement d'une ressource non reproductible.

Un terrain cultivable est souvent constitué de couches successives de substances organiques qui l'ont porté à un niveau de fertilité donné qui ne peut être maintenu que moyennant des frais supérieurs au revenu. Si dans certains cas, il peut être opportun de recourir à un enrichissement artificiel du sol jusqu'à un point où la dépense annuelle sera remboursée par un surcroît de rendement, dans d'autres cas il sera préférable de laisser la fertilité décliner jusqu'au niveau où les investissements sont encore rentables. Il peut même arriver parfois qu'il soit anti-économique de vouloir cultiver en permanence et, qu'après avoir épuisé la fertilité naturelle accumulée, on doive abandonner un terrain parce que sa situation géographique ou climatique fait qu'il n'y a aucun profit à continuer à le cultiver plus longtemps.

Dans des situations de ce genre, épuiser un don gratuit de la nature n'est pas plus nuisible ou répréhensible qu'épuiser un gisement de ressources non reproductible. Il peut, bien sûr, y avoir d'autres effets, connus ou probables, qu'un changement durable du caractère d'un terrain peut avoir et qu'il faut prendre en compte : le terrain peut perdre par exemple, en raison d'une mise en culture temporaire, des propriétés ou des possibilités qu'il possédait auparavant et qui auraient pu être utilisées pour d'autres objectifs. Mais c'est un problème différent de celui qui nous occupe. Notre objet est l'idée selon laquelle, partout où c'est matériellement possible, le flux de services tirés de n'importe quelle ressource naturelle devrait être maintenu en permanence à son plus haut niveau. Cette idée peut éventuellement être valide dans telle ou telle situation, mais ne peut justifier des décisions prises en raison strictement des attributs d'une parcelle de terre ou d'une autre ressource.

Les ressources en question partagent, avec beaucoup d'éléments du capital d'une société, la propriété d'être épuisables, et si nous voulons maintenir ou augmenter notre revenu, il nous faut être capables de remplacer chaque ressource épuisée par une nouvelle qui puisse contribuer au moins autant à notre revenu futur. Cela n'implique pas qu'il faille la conserver telle quelle ou la remplacer par une autre ressource du même type, ni même que le

stock total des ressources naturelles doive être gardé intact. D'un point de vue social comme d'un point de vue individuel, toute ressource naturelle ne représente qu'un élément dans notre stock global de ressources épuisables, et notre problème n'est pas de conserver ce stock sous une forme et dans une composition déterminée, mais de le maintenir sous la forme et dans la composition qui fournissent le meilleur apport au revenu total. Ce qui ne signifie donc pas que nous devions en règle générale remplacer une ressource par une autre ressource du même type. L'une des considérations que nous devons garder à l'esprit est que si un type de ressource devient plus rare, les produits qui en dépendent seront aussi plus rares à l'avenir. La hausse prévisible du prix des produits consécutive à la raréfaction d'une ressource naturelle sera l'un des facteurs déterminant le montant des investissements qui seront consacrés à la conservation de cette ressource (13).

Peut-être que le meilleur moyen de formuler le point essentiel est de dire que toute protection de ressources constitue un investissement et devrait être jugé exactement selon les mêmes critères que tout autre investissement (14). Il n'y a rien dans la préservation des ressources naturelles en tant que telle qui en fasse un objectif d'investissements plus désirable que les équipements construits par les hommes, ou les capacités humaines ; et dès lors que la société prévoit l'épuisement de ressources particulières et canalise ses investissements de telle manière que son revenu global soit aussi important que les fonds disponibles pour l'investissement le permettent, il n'y a pas de raison économique pour préserver telle ou telle catégorie de ressources. Pousser l'investissement pour la conservation d'une certaine ressource naturelle à un point tel que le rendement soit inférieur à ce que le capital dépensé aurait rapporté ailleurs équivaudrait à rendre les revenus futurs inférieurs à ce qu'ils auraient été sans cela. Comme on l'a si bien dit : « L'environnementaliste qui nous demande de faire de plus grandes provisions pour le futur nous demande en fait de laisser moins de provisions à nos descendants » (15).

9. Aménagements publics et défense de la nature

Si les argument invoqués en faveur d'un contrôle étatique de l'activité privée au nom de la préservation des ressources naturelles sont, pour l'essentiel, sans valeur, et s'il n'y a guère à en retenir qu'une incitation à nous doter de davantage d'information et de connaissances, la situation est différente quand l'objectif est de créer des aménagements ou des possibilités de restauration ou de préservation de merveilles naturelles, de sites historiques ou d'intérêt scientifique, etc. Le type de services que des choses de ce genre offrent au grand public, services qui souvent permettent à l'individu de bénéficier d'avantages pour lesquels il n'est pas possible de le

faire payer, et aussi la dimension des espaces généralement requis, font de ces choses un champ approprié pour l'action collective.

Les arguments en faveur des parcs naturels, des réserves botaniques et autres, etc., sont du même ordre que les arguments en faveur d'aménagements du même type offerts à une moindre échelle par les municipalités. Il y aurait beaucoup à dire concernant la nécessité de recourir, autant que possible, là à des organisations volontaires, comme le National Trust en Angleterre, plutôt qu'aux pouvoirs contraignants de l'Etat. Mais il n'y a pas d'objection de principe à ce que l'Etat offre ce genre de facilités lorsqu'il se trouve être le propriétaire des terrains concernés, ou même lorsqu'il les a acquis avec des fonds d'origine fiscale ou par expropriation publique, dès lors que la communauté approuve l'installation en pleine connaissance du coût et que l'opinion publique n'y voit qu'un objectif en concurrence avec d'autres, et pas un objectif unique effaçant tous les autres. Si le contribuable connaît le montant total de la facture qu'il devra régler, et s'il a le dernier mot quant à la décision à prendre, il n'y a rien de plus à dire sur le sujet.

Chapitre

24

Education et recherche

Une éducation générale étatisée n'est qu'un appareil à façonner les gens
pour qu'ils soient exactement semblables entre eux ;
et le moule utilisé
est celui qui plaît au pouvoir prépondérant dans le gouvernement,
que ce soit un monarque, un clergé, une aristocratie,
ou la majorité de la génération en cours,
et dans la mesure où l'appareil est efficace et où il réussit,
il établit un despotisme sur les esprits qui,
par une pente naturelle,
conduit à un despotisme sur les corps.

John Stuart Mill

1. Les droits des enfants

Le savoir est peut-être le bien le plus précieux qu'on puisse acheter, mais ceux qui ne le possèdent pas encore n'en discernent pas toujours l'utilité. Aspect plus important encore, l'accès aux sources des connaissances nécessaires pour que fonctionne la société moderne suppose préalablement la maîtrise de certaines techniques, par-dessus tout celle de la lecture - que les gens doivent acquérir avant de pouvoir juger par eux-mêmes de ce qui pourra leur servir. Bien que notre plaidoyer pour la liberté repose en grande partie sur l'affirmation que la concurrence est l'un des outils les plus puissants pour la dissémination des connaissances, et qu'elle démontre d'ordinaire la valeur du savoir à qui ne le possède pas, il ne fait pas de doute que l'utilisation du savoir peut être nettement accrue par une action délibérée. L'ignorance est l'une des raisons majeures qui fait que les efforts des individus ne sont

souvent pas canalisés dans la direction où ils seraient le plus utiles à leurs contemporains ; et diverses raisons expliquent qu'il peut être de l'intérêt de la collectivité entière de procurer du savoir à ceux qui sont peu enclins à en chercher ou à faire un sacrifice pour en acquérir. Ces raisons sont particulièrement impératives s'agissant des enfants, mais certains arguments s'appliquent tout autant aux adultes.

Pour ce qui concerne les enfants, évidemment, l'aspect important est que ce ne sont pas des individus responsables à qui les principes de la liberté s'appliquent complètement. Bien qu'il soit généralement de leur intérêt que leur bien-être corporel et mental soit laissé à la garde de leurs parents ou tuteurs, cela ne veut pas dire que les parents aient une liberté sans limite de traiter leurs enfants à leur guise. Les autres membres de la communauté ont aussi intérêt au bien être des enfants. Il ne manque pas d'arguments convaincants pour exiger des parents ou tuteurs qu'ils procurent aux enfants dont ils ont la garde un certain minimum d'éducation (1).

Dans la société contemporaine, la justification d'un minimum obligatoire d'éducation est double. Il y a l'argument général selon lequel chaque individu sera exposé à moins de risques et recevra davantage de ses concitoyens si ceux-ci partagent avec lui un certain fonds de connaissances et de convictions. Dans un pays à institutions démocratiques, il y a en outre la considération importante que la démocratie ne peut fonctionner, sauf dans les plus petites collectivités locales, avec une population en grande partie illettrée (2).

Il convient de reconnaître que l'éducation générale n'est pas seulement, ni même peut-être principalement, une question de diffusion du savoir. Un besoin réel de références communes existe, et quand bien même à trop insister sur ce point, on risque d'être conduit à des conclusions antilibérales, il serait impossible de vivre en coexistence paisible si des références communes de moralité n'existaient pas. Si dans les communautés établies depuis longtemps, et dont la population est majoritairement indigène, un tel problème ne risque guère d'être sérieux, il en est d'autres, comme les Etats-Unis pendant la période d'immigration intense, où il peut le devenir. Il semble à peu près certain que les Etats-Unis n'auraient pas été un « creuset d'assimilation » et auraient connu de graves difficultés sans la politique délibérée d'« américanisation » menée au moyen du système des écoles publiques.

Le fait que toute éducation doive forcément être guidée par certaines valeurs représente néanmoins une source possible de dangers réels dans tout système d'éducation publique. Et on doit admettre qu'à cet égard la plupart des libéraux du XIXe siècle étaient imprégnés d'une confiance naïve et exagérée dans les résultats de la simple diffusion du savoir. Dans leur rationalisme optimiste, ils préconisaient l'instruction publique gratuite et obligatoire, comme si la diffusion de certaines connaissances de base devait résoudre tous les problèmes majeurs, et comme s'il suffisait de fournir aux

foules ce mince surcroît de connaissances que possédaient déjà les gens instruits pour que la « victoire sur l'ignorance » inaugure une ère nouvelle. Il y a bien peu de raisons de penser que si, à un moment quelconque, le summum du savoir possédé par quelques-uns était mis à la disposition de tout le monde, la société en serait améliorée. Instruction et ignorance sont des notions très relatives, et peu d'indices suggèrent que l'écart de connaissances entre les plus cultivés et les moins cultivés au sein d'une société puisse, quelle que soit l'époque, avoir une influence sur le caractère de cette société.

2. L'éducation et l'Etat

Si nous admettons le principe général de l'instruction obligatoire, restent les principaux problèmes : Comment dispenser cette instruction ? Quelle instruction dispenser à tous ? Comment choisir ceux qui bénéficieront d'un supplément d'instruction, et qui paiera ce supplément ? Il découle vraisemblablement de l'adoption du principe de l'instruction obligatoire que les familles pour lesquelles le coût de celle-ci serait une lourde charge devraient voir ce coût pris en charge sur fonds publics. Resterait encore la question du niveau d'instruction à fournir aux frais de la collectivité, et de la manière dont la fournir. Il est vrai qu'historiquement, l'instruction obligatoire a été souvent précédée par la création matérielle d'écoles par l'Etat. Les plus anciennes expériences pour rendre obligatoire l'instruction, celles de la Prusse au début du XVIIIe siècle, furent en pratique confinées aux districts où le gouvernement avait ouvert des écoles. Et il ne fait pas de doute que le processus de généralisation de l'enseignement en fut grandement facilité. L'imposer à un peuple qui n'aurait eu aucune expérience de ces institutions ni de leurs avantages aurait été fort difficile. Cela n'implique pas, cependant, que l'instruction obligatoire, ou même l'éducation générale financée par l'Etat, exige aujourd'hui que les établissements d'éducation soient gérés par l'Etat.

C'est un fait curieux que l'un des premiers systèmes combinant l'instruction obligatoire avec la fourniture par l'Etat de la majorité des établissements d'éducation ait été créé par l'un des grands partisans de la liberté individuelle, Wilhelm von Humboldt, et ce seulement quinze ans après qu'il eut déclaré qu'une éducation publique serait nuisible parce qu'elle empêcherait la diversité des initiatives, et inutile parce que dans un pays libre, il n'y aurait pas pénurie d'établissements d'éducation. « L'éducation », avait-il dit, « me semble être totalement au-delà des limites dans lesquelles l'institution politique doit être maintenue » (3). Ce furent les revers de la Prusse pendant les guerres napoléoniennes, et les nécessités de la défense nationale, qui le conduisirent à abandonner sa position initiale. Le désir de « développer des personnalités individuelles dans leur plus grande

BIBLIOTHEQUE

diversité », qui avait inspiré son oeuvre antérieure, devint secondaire pour lui lorsque l'objectif d'un Etat fortement organisé l'amena à consacrer une bonne partie du reste de son existence à édifier un système d'éducation étatisé qui devint un modèle pour le reste du monde. On peut difficilement contester que le niveau général d'éducation que la Prusse atteignit ainsi fut l'une des causes principales de son rapide essor économique et, ensuite, de celui de l'Allemagne entière. On peut cependant se demander si ce succès ne fut pas payé trop cher. Le rôle joué par la Prusse pendant les décennies suivantes conduit à douter que le célèbre « maître d'école prussien » ait été un bienfait pour le monde, ou même pour la Prusse.

L'ampleur même du pouvoir sur l'esprit des gens qu'un système éducatif très centralisé, dominé par le pouvoir politique, place dans les mains de l'autorité devrait faire hésiter avant de l'accepter trop facilement. Jusqu'à un certain point, les arguments justifiant une éducation obligatoire requièrent aussi que le gouvernement définisse une partie du contenu de cette éducation. Comme nous l'avons déjà mentionné, il peut y avoir des situations où la fourniture par l'autorité d'un certain cadre culturel commun pour tous les citoyens devient très légitime. Nous devons nous rappeler néanmoins que c'est la prise en charge gouvernementale de l'éducation publique, qui a créé des problèmes ethniques ou religieux tels que la ségrégation des Noirs aux Etats-Unis - problèmes qui ne manquent pas de surgir quand le pouvoir prend le contrôle des instruments majeurs de transmission de la culture. Dans les Etats multinationaux, le problème de déterminer qui doit diriger le système éducatif devient facilement le point de friction le plus sensible entre les nationalités. Pour quelqu'un qui a vu cela se produire dans un pays comme l'ancienne Autriche-Hongrie, la thèse selon laquelle il peut être préférable qu'à la limite certains enfants vivent sans recevoir d'éducation officielle, plutôt que de risquer d'être tués dans les combats pour décider qui dirigera cette éducation est très pertinente (4).

Même dans des Etats ethniquement homogènes, il y a de bonnes raisons pour que soit contestée la remise aux mains des gouvernants de ce contrôle du contenu de l'éducation qu'ils détiennent lorsque l'Etat administre directement la plupart des écoles accessibles aux grandes masses. Même si l'éducation était une science qui nous fournissait les meilleures méthodes pour atteindre certains objectifs, nous ne saurions souhaiter que les méthodes les plus récentes soient appliquées partout et à l'exclusion des autres. Or, bien peu des problèmes d'éducation sont des problèmes scientifiques susceptibles d'être tranchés par référence à des critères objectifs. Ce sont pour la plupart ou des problèmes de valeurs, ou des problèmes par rapport auxquels la seule raison justifiant qu'on se fie au jugement de certaines personnes plutôt qu'à celui d'autres est que les premières ont témoigné par ailleurs de plus de bon sens que les secondes. A vrai dire, la simple possibilité que, dans un système étatisé, toute l'éducation de base puisse (comme cela a été le cas aux Etats-Unis au cours des trente dernières années) tomber sous l'influence des

doctrines d'un groupe particulier, sincèrement persuadé d'avoir trouvé des réponses scientifiques aux problèmes, devrait suffire à nous alerter contre les risques qu'on court en soumettant la totalité du système éducatif à une direction centrale.

3. Gestion gouvernementale et financement gouvernemental

En fait, plus on comprend le pouvoir que l'éducation peut avoir sur l'esprit des gens, plus on devrait être convaincu du danger qu'il y a à placer ce pouvoir aux mains d'une autorité unique quelle qu'elle soit. Mais même si on n'accorde pas à ce pouvoir une importance aussi haute que celle que lui accordaient certains libéraux rationalistes du XIXe siècle, la simple reconnaissance de la réalité de ce pouvoir devrait nous conduire à des conclusions presque inverses des leurs. Et si, aujourd'hui, l'une des raisons de souhaiter la plus grande diversité possible dans le domaine de l'éducation est que nous ne savons réellement que peu de choses sur ce que peuvent être les résultats du recours à des techniques pédagogiques différentes, l'argument en faveur de la diversité serait encore plus fort si nous en savions davantage sur les façons de parvenir à certains types de résultats éducatifs - ce qui ne saurait tarder.

Dans le domaine de l'éducation plus peut-être que dans aucun autre, les plus graves menaces pour la liberté sont sans doute à même de provenir du développement de techniques psychologiques susceptibles de donner des pouvoirs beaucoup plus grands qu'on n'en a jamais eus pour modeler délibérément l'esprit humain. Or, savoir ce que nous pouvons faire des êtres humains en contrôlant les conditions essentielles de leur développement - même si cela peut créer d'effrayantes tentations - ne signifie pas nécessairement que nous pourrons faire mieux que l'être humain qui aura pu se développer librement. Rien ne permet de penser qu'il y aurait un avantage à ce que nous puissions fabriquer des types humains dont nous imaginerions avoir besoin. Et il n'est pas du tout exclu que le grand problème dans ce domaine soit bientôt d'empêcher l'usage de pouvoirs que nous possédons déjà et qui peuvent créer des tentations chez tous ceux qui considèrent qu'un résultat dirigé est invariablement supérieur à tout autre. Nous pourrions bien finir par découvrir que la solution consiste à cesser de faire du gouvernement le dispensateur essentiel de l'éducation pour le charger seulement d'être le protecteur impartial de l'individu contre toute utilisation de ces pouvoirs fraîchement découverts.

Non seulement les arguments contre la gestion des écoles par le gouvernement sont plus forts que jamais, mais la plupart des raisons qu'on pouvait dans le passé avancer en sa faveur ont disparu. Quelles qu'aient été

les réalités jadis, on ne peut douter qu'aujourd'hui où les traditions et les institutions de l'éducation universelle sont solidement établies, et où les moyens de transport modernes ont supprimé presque tous les problèmes de distance, il n'est plus nécessaire que l'éducation soit non seulement financée, mais aussi dispensée par l'Etat.

Comme l'a montré le professeur Milton Friedman (5), il serait aujourd'hui possible de couvrir les frais de l'éducation générale avec des fonds publics, sans conserver le système d'écoles publiques : en donnant aux parents des bons couvrant les coûts d'éducation de chaque enfant, qu'ils pourraient remettre à l'école de leur choix. Il serait peut-être éventuellement souhaitable que le gouvernement maintienne des écoles dans les communes isolées où le nombre des enfants est trop faible (et le coût moyen de l'éducation trop élevé) pour que s'installent des écoles privées. Mais pour la grande majorité de la population, il serait possible sans aucun doute de laisser l'organisation et la gestion de l'éducation aux initiatives privées, le gouvernement se contentant de fournir le financement de base, et de fixer des normes minimales valant pour toutes les écoles où les bons pourraient être remis. Un des grands avantages de ce plan est que les parents ne seraient plus confrontés au choix entre accepter un enseignement fourni par le gouvernement, ou payer intégralement le coût d'un enseignement différent et légèrement plus onéreux ; et que s'ils voulaient choisir une école extérieure aux circuits habituels, ils n'auraient à payer que le coût additionnel.

4. Education et égalité

Savoir combien il faut fournir d'éducation sur fonds publics et à qui cette éducation doit être fournie au-delà du minimum assuré à tous est une question à laquelle il est plus difficile de répondre. Il est certain que le nombre de ceux dont la contribution aux besoins communs sera suffisamment accrue par une éducation prolongée pour justifier la dépense, ne constituera qu'une faible partie du total de la population. Il est certain aussi que nous n'avons pas de méthode sûre pour détecter à l'avance qui, parmi les adolescents, tirera un bon parti d'une éducation prolongée. Quoi que nous fassions enfin, il semble inévitable que bon nombre de ceux qui reçoivent une éducation prolongée jouiront par la suite d'avantages matériels sur leurs camarades simplement parce que quelqu'un aura jugé valable d'investir davantage dans leur éducation, et non parce qu'ils ont davantage de capacités naturelles ou parce qu'ils ont fait de plus grands efforts.

Nous n'examinerons pas la question du niveau d'éducation qui doit être fourni à tous, ou celle du temps pendant lequel tous les enfants devraient être scolarisés. Les réponses dépendent en partie de circonstances particulières, telles que le niveau de vie moyen de la société concernée, le profil de son

économie, voire les conditions climatiques affectant l'âge de l'adolescence. Dans les sociétés plus riches, le problème n'est plus aujourd'hui celui du type d'enseignement qui procure la plus grande efficacité économique, mais plutôt celui d'occuper les enfants, jusqu'au moment où ils sont autorisés à gagner leur vie, d'une manière qui plus tard les aidera à mieux utiliser leurs loisirs.

La question véritablement importante est celle de la façon de sélectionner ceux dont l'éducation doit être prolongée au-delà du minimum commun à tous. Les coûts d'une éducation prolongée, en termes de ressources matérielles et plus encore de ressources humaines, sont si considérables, même pour un pays riche, que le désir de donner ce type d'éducation à une large partie de la population entrera toujours dans une certaine mesure en conflit avec le désir de prolonger l'éducation commune à tous. Il est probable aussi qu'une société qui désire tirer un rendement économique maximum d'investissements limités dans l'éducation devrait concentrer ses moyens sur l'éducation prolongée d'une élite relativement restreinte (6), ce qui aujourd'hui signifierait accroître le nombre de gens qui reçoivent une éducation de pointe, plutôt que prolonger l'éducation du plus grand nombre. Or, avec un système éducatif étatisé, cela est sans doute impraticable dans une démocratie, et il serait indésirable que l'autorité choisisse les bénéficiaires de cette éducation de pointe.

Comme en tout autre domaine, la justification des subventions accordées à l'enseignement supérieur (et à la recherche) ne doit pas s'appuyer sur le bénéfice qu'en tire celui qui reçoit ces subventions, mais sur les avantages qui en résultent pour l'ensemble de la société. Il n'y a donc pas moyen de réellement justifier des subventions à une formation professionnelle où l'acquisition d'une meilleure qualification se traduit par une possibilité de gagner plus. Cette possibilité constituant une mesure adéquate de l'opportunité d'investir dans une formation de ce genre, l'essentiel des gains supplémentaires obtenus ainsi représentent simplement un bénéfice tiré du capital investi. La meilleure solution en pareil cas semblerait être que ceux à qui cet investissement semble promettre un bénéfice important puissent emprunter le capital, et le rembourser plus tard sur leurs gains supplémentaires, quand bien même un tel dispositif pourrait se heurter à des difficultés pratiques considérables (7).

La situation est quelque peu différente lorsque les dépenses effectuées pour les études supérieures ne débouchent pas sur une hausse correspondante du prix auquel les services des personnes les mieux formées peuvent être vendus à d'autres (comme c'est le cas pour les médecins, les juristes, les ingénieurs, etc.) et lorsque l'objectif poursuivi est de diffuser et d'accroître le bagage de connaissances de la communauté entière. Les bénéfices qu'une communauté tire de ses savants et de ses chercheurs ne peuvent être mesurés par le prix auquel ces personnes pourraient vendre leurs services à leurs contemporains, puisque l'essentiel de ce qu'ils apportent devient gratuitement utilisable par tout le monde. Il y a donc là des raisons pour qu'on aide au

moins quelques-uns des étudiants qui montrent des aptitudes et une inclination pour la poursuite d'études menant à la recherche.

C'est une tout autre affaire, cependant, que de considérer que tous ceux qui sont intellectuellement capables de poursuivre des études supérieures ont un droit à poursuivre ces études. Il n'est nullement évident qu'il soit de l'intérêt général de donner à tous les gens intelligents les moyens d'être savants. Il n'est nullement évident non plus qu'il soit de l'intérêt général que tous ces gens profitent matériellement d'une éducation supérieure, ni même qu'une telle éducation devrait être réservée à ceux qui ont manifestement l'aptitude à la recevoir, et qu'elle doive devenir la voie normale ou peut-être unique pour accéder à de hautes positions. Comme on l'a souligné récemment, une division plus tranchée entre classes pourrait se créer, et les moins favorisés pourraient en venir à être gravement négligés si tous les gens intelligents étaient délibérément et effectivement absorbés dans le groupe fortuné, et si l'affirmation selon laquelle les pauvres sont aussi moins intelligents devenait non seulement une hypothèse générale, mais un fait universellement établi. Se pose aussi un problème qui a pris de sérieuses proportions dans quelques pays européens, et qu'il faudrait garder à l'esprit : le fait qu'il y a plus d'intellectuels qu'on peut en employer de façon rentable. Rien n'est plus dangereux pour la stabilité politique que l'existence d'un prolétariat d'intellectuels qui ne trouvent pas de débouchés correspondant à leur formation.

Le problème général auquel nous sommes confrontés pour ce qui concerne les études supérieures est par conséquent celui-ci : il faut que, par une méthode ou une autre, certains jeunes gens soient sélectionnés, à un âge où on ne peut savoir avec certitude lesquels en profiteront le plus, afin de recevoir une formation qui leur permettra de gagner mieux leur vie que d'autres ; et pour justifier l'investissement, il faudra les sélectionner de telle sorte que dans l'ensemble, ils rempliront les conditions requises pour gagner un revenu plus élevé. Nous devons donc accepter le fait que, dans la mesure où en règle générale quelqu'un d'autre aura payé pour cette formation, ceux qui en bénéficieront jouiront d'un avantage « non mérité ».

5. Problèmes de l'enseignement supérieur

Ces derniers temps, les difficultés inhérentes à ce problème se sont considérablement accrues, et il a été quasiment impossible de lui trouver une solution convenable, en raison de l'utilisation de l'enseignement public au titre d'instrument au service de l'égalitarisme. Quand bien même il est légitime de donner dans toute la mesure du possible l'occasion d'acquérir une formation de qualité à tous ceux qui sont susceptibles d'en profiter, le pouvoir du gouvernement sur l'éducation a été largement utilisé dans

l'intention d'égaliser les chances de tous, ce qui est très différent. Bien que les égalitaristes se défendent de viser une sorte d'égalité mécanique qui priverait les gens doués d'avantages qui ne pourraient être procurés à tous, ce qui se passe dans l'enseignement suggère clairement que telle est bien leur intention. Cette attitude égalisatrice est rarement présentée de façon aussi explicite que dans le livre influent de R. H. Tawney, *Equality*, où celui-ci affirme qu'il serait injuste « de dépenser moins pour l'éducation des ceux qui progressent lentement que pour celle de ceux qui sont intelligents » (8). Mais à un degré ou à un autre, les deux objectifs rivaux, égaliser les chances et ajuster les possibilités aux aptitudes (ce qui, nous le savons bien, n'a pas grand-chose à voir avec le mérite au sens moral du terme), ont été partout peu à peu confondus.

Il faut bien reconnaître que, s'agissant d'une éducation financée sur fonds publics, l'argument parlant d'un égal traitement pour tous est très fort. Néanmoins, quand cet argument est combiné avec un refus de permettre que les gens fortunés aient des avantages spéciaux, il signifie en fait qu'il faut donner à tous ce que tout enfant reçoit, et que personne ne doit avoir ce qui ne peut être procuré à tous. Si on poursuit la logique jusqu'au bout, cela veut dire qu'on ne doit dépenser pour l'éducation d'un enfant plus que ce qui peut être dépensé pour l'éducation de chaque enfant. Si telle était la conséquence nécessaire d'une éducation publique, il y aurait de bonnes raisons de demander que le gouvernement ne s'occupe pas d'éducation au-delà du niveau primaire, lequel peut effectivement être donné à tous, et laisse tout l'enseignement plus avancé à l'initiative privée.

Le fait que certains avantages doivent être limités à un petit nombre ne signifie pas qu'une autorité unique doive avoir le pouvoir exclusif de désigner à qui les attribuer. Il est improbable qu'un tel pouvoir aux mains de l'autorité améliorerait l'éducation dans le long terme, ou créerait un climat social plus satisfaisant ou plus juste que celui qui aurait prévalu dans d'autres conditions. Sur le premier point, il devrait être clair qu'aucune autorité unique ne devrait avoir le monopole de juger de la valeur d'un certain type d'enseignement, de décider de ce qu'il faut investir pour améliorer l'éducation, ou de la façon dont il faudrait répartir les investissements entre les différents secteurs de celle-ci. Il n'y a pas - et il ne peut y avoir dans une société libre - de référence unique par rapport à laquelle on pourrait estimer l'importance relative des différents objectifs, ou l'opportunité relative des différentes méthodes. En aucun autre domaine peut-être, la possibilité de recourir en permanence à des processus divers n'est aussi importante que dans l'éducation, dont la mission est de préparer les jeunes à vivre dans un monde en changement constant.

Quant à la justice, nous devrions reconnaître clairement que ceux qui « méritent » une éducation de pointe dans l'intérêt général ne sont pas forcément ceux qui par leurs efforts et sacrifices ont acquis les « mérites » subjectifs les plus grands. La capacité naturelle et l'aptitude innée sont des

« avantages » tout aussi « injustes » que les hasards de l'environnement ; et réserver le bénéfice de l'éducation la plus avancée à ceux qui nous semblent les plus aptes à en tirer profit aura nécessairement pour effet d'accroître plutôt que de réduire l'écart choquant entre le statut économique et le mérite subjectif.

Le désir d'éliminer les conséquences du hasard qui est à la base de la revendication de « justice sociale », ne pourrait être satisfait en matière d'éducation, comme ailleurs, qu'en éliminant toute opportunité qui ne soit pas soumise à un contrôle délibéré. Or, la croissance de la civilisation repose largement sur l'aptitude des individus à tirer parti des circonstances qu'ils rencontrent, et des avantages par nature imprévisibles qu'un savoir spécifique leur donne sur leurs semblables dans telle ou telle situation nouvelle.

Aussi louables soient les mobiles de ceux qui souhaitent qu'au nom de la justice tout soit fait pour que tout le monde parte dans la vie avec les mêmes chances, le fait est que leur idéal est irréalisable. De plus, faire semblant de croire que cet idéal a été atteint ou même simplement approché, ne peut qu'agraver la situation de ceux qui réussissent moins bien. S'il y a tout lieu d'écarter les obstacles que les institutions en vigueur peuvent placer sur la route de certains de nos semblables, il n'est ni possible ni souhaitable de faire en sorte que chacun démarre avec les mêmes chances que les autres, puisque cela ne peut se faire qu'en enlevant à certains des possibilités qu'on ne peut procurer à tous. Alors que nous souhaitons que les chances de succès de chacun soient les plus grandes possible, nous diminuerions certainement celles de beaucoup de gens si nous empêchions qu'elles soient plus grandes que celles des moins fortunés. Dire que tous ceux qui habitent en un pays donné à un moment donné devraient partir du même niveau n'est pas plus conciliable avec le progrès de la civilisation que prétendre que ce genre d'égalité devrait être assuré à des peuples vivant à différentes époques et dans des régions différentes.

Il peut y avoir un intérêt pour la communauté à ce que certains de ses membres qui font preuve des capacités exceptionnelles pour des travaux de recherche, puissent se voir ouvrir la possibilité de s'y consacrer sans égard à leurs ressources familiales. Mais cela ne confère à personne un droit de réclamer cette possibilité ; et cela ne signifie pas davantage que seuls ceux dont les aptitudes exceptionnelles peuvent être vérifiées devraient pouvoir en bénéficier, ou que personne ne devrait en bénéficier si elle ne peut être accordée à quiconque satisfait aux mêmes critères objectifs.

Les qualités qui permettent à quelqu'un d'apporter une contribution remarquable ne sont pas toutes vérifiables par examens ou épreuves, et il est plus important que quelques-uns au moins de ceux qui possèdent de telles qualités aient la possibilité de les mettre en oeuvre que de donner cette possibilité à tous ceux qui satisferaient aux mêmes exigences. Une passion d'apprendre ou une combinaison inhabituelle de centres d'intérêts peuvent être plus décisives que des dons plus visibles ou des capacités techniquement

mesurables ; une base de culture générale et d'intérêt pour les activités intellectuelles, ou une haute estime pour le savoir née du milieu familial, contribuent souvent davantage à la réussite que les capacités naturelles. Le fait que certaines personnes jouissent des avantages d'une atmosphère familiale agréable est un atout pour la société que les politiques égalitaires peuvent détruire, mais qui ne peut être utilisé socialement sans apparaître comme une inégalité injuste. Dès lors que l'amour du savoir est un penchant qu'il est plus facile de transmettre au travers de la famille, il y a de bonnes raisons pour permettre aux parents soucieux de l'éducation de leurs enfants de leur donner cette éducation, même si à d'autres égards ces enfants peuvent sembler moins méritants que d'autres à qui cette éducation ne sera pas donnée (9).

6. Une nouvelle hiérarchie

L'insistance sur le fait que l'éducation ne doive être donnée qu'à ceux qui ont des capacités avérées crée une situation où la population entière est évaluée selon un critère objectif, et où prévaut partout un même type d'opinions concernant le profil des individus considérés comme aptes à bénéficier d'une formation supérieure. Ce qui veut dire que les gens sont officiellement classés dans une hiérarchie officielle où le génie diplômé est au sommet et l'imbécile patenté au dernier rang, hiérarchie d'autant plus perverse qu'elle est censée exprimer le « mérite » et conditionne l'accès aux carrières où la valeur peut se démontrer. Là où le recours exclusif à un système étatisé d'éducation est conçu comme un moyen de servir la « justice sociale », une seule conception de ce qui constitue une formation supérieure - et donc des aptitudes nécessaires pour en bénéficier - est appliquée partout ; et le fait que quelqu'un ait reçu une éducation de haut niveau fait supposer qu'il l'a « méritée ».

Dans le domaine éducatif comme dans les autres, le fait que le public ait intérêt à ce que certains individus soient encouragés, ne doit pas être considéré comme impliquant que seuls ceux que l'avis majoritaire estime dignes d'être aidés sur fonds publics aient accès à une éducation poussée ; ou que personne n'ait le droit d'aider quelqu'un pour d'autres motifs. Il y a probablement de bonnes raisons pour que des membres de chacun des groupes de la population se voient donner leur chance et reçoivent une aide, et ce même si les meilleurs d'un groupe semblent moins qualifiés que des membres d'autres groupes qui ne reçoivent rien. Pour cette raison, des groupes locaux, religieux, professionnels ou ethniques devraient avoir la possibilité de soutenir des jeunes gens de leur communauté, de sorte que les bénéficiaires de l'enseignement supérieur représenteraient leur groupe respectif en proportion de l'estime qu'on y porte à l'éducation.

On peut douter qu'une société où les possibilités d'éducation seraient en totalité accordées selon les compétences supposées serait plus tolérable pour les moins doués qu'une société où les hasards de la naissance joueraient ouvertement un rôle important. En Grande-Bretagne où la réforme de l'éducation menée après la guerre a instauré un système basé sur les compétences supposées, les conséquences suscitent déjà de l'inquiétude. Une récente étude sur la mobilité sociale suggère que désormais « c'est le lycée qui fournira la nouvelle élite, une élite apparemment bien moins discutable parce que sélectionnée selon le " quotient intellectuel ". Le processus de sélection tend à renforcer le prestige des milieux professionnels à statut social déjà élevé, et à diviser la population en courants que certains considéreront, et en fait considèrent déjà, comme aussi distincts que le sont les brebis et les boucs des Evangiles. Ne pas avoir été au lycée sera un handicap plus sérieux que dans les temps passés où on savait que l'inégalité sociale régnait dans le système éducatif. Et le ressentiment peut s'accentuer au lieu de s'apaiser dans la mesure où l'individu concerné se rend compte qu'il y a une logique dans le processus de sélection qui lui a interdit l'accès à l'enseignement secondaire. De ce point de vue, la justice apparente peut être plus pénible à supporter que l'injustice antérieure » (10). Ou, comme un autre auteur britannique l'a noté sur un plan plus général, « c'est un résultat inattendu de l'Etat-providence, qu'il ait rendu la structure sociale non pas moins rigide, mais plus rigide » (11).

Nous devons nous efforcer par tous les moyens d'accroître les chances de progrès pour tous. Mais il nous faut être bien conscients du fait qu'améliorer les chances de tous favorisera vraisemblablement davantage ceux qui sont plus capables de mettre leurs chances à profit, et par conséquent commencera par accroître les inégalités. Là où la revendication d'« égalité des chances » conduit à tenter d'éliminer les « avantages indus », elle ne peut que faire des dégâts. Toutes les différences humaines, qu'il s'agisse de différences de dons naturels ou de possibilités, créent des avantages indus. Et comme la principale contribution qu'un individu puisse apporter au bien-être commun consiste à tirer le meilleur parti des circonstances auxquelles il est confronté, le succès est forcément en grande partie affaire de chance.

7. Les universités et la recherche

Au niveau le plus élevé, la propagation du savoir par l'instruction ne peut être séparée de l'élaboration de ce même savoir effectué par le biais de la recherche. L'initiation aux problèmes qui se posent à la frontière de la connaissance, ne peut être assurée que par des hommes dont l'activité principale est la recherche. Pendant le XIXe siècle, les universités, notamment celles de l'Europe continentale, se sont transformées en des institutions qui, à

leur apogée, ont dispensé un enseignement qui était un sous-produit de la recherche, et où les étudiants acccédaient au savoir en travaillant comme assistants auprès de savants ou d'érudits. Par la suite, en raison de la masse croissante de connaissances à assimiler avant d'arriver aux limites du savoir, et en raison aussi du nombre croissant d'étudiants recevant un enseignement universitaire sans avoir l'intention d'aller aussi loin, le caractère des universités a profondément changé. La majeure partie de ce qu'on appelle encore l'« enseignement universitaire » est aujourd'hui, en substance, la simple continuation de l'enseignement secondaire. Seuls les Instituts ou les Ecoles supérieures - et en fait seulement les meilleurs d'entre eux - se consacrent encore au travail qui caractérisait les universités du Continent au siècle dernier.

Il n'y a pour autant aucune raison de penser que nous avons moins besoin qu'avant de ce genre de recherche avancée. C'est en effet de ce style de recherche que dépend essentiellement le niveau général de la vie intellectuelle d'un pays. Et bien que dans les sciences expérimentales, les instituts de recherche où les jeunes scientifiques font leur apprentissage répondent dans une certaine mesure à ce besoin, on peut craindre que dans certaines branches du savoir, la démocratisation de l'éducation nuise à la poursuite de ce genre d'activité, qui maintient la connaissance en vie.

Il y a probablement dans le monde occidental moins de raisons de s'inquiéter de la production insuffisante de spécialistes à formation universitaire (12), que de la production insuffisante d'hommes de réelle excellence. Et ce n'est pas parce que, aux Etats-Unis et dans d'autres pays, la responsabilité de ce déficit incombe principalement à la formation inadéquate donnée dans les institutions d'enseignement secondaire, et aux préjugés utilitaristes d'institutions d'enseignement supérieur préoccupées surtout de délivrer des diplômes à finalité professionnelle immédiate, que nous devons minimiser l'influence de la mentalité démocratique qui préfère la fourniture de meilleures chances matérielles au plus grand nombre à l'élaboration de la connaissance qui sera toujours l'oeuvre d'un petit nombre, et qui a pourtant davantage de raisons de recevoir une aide publique.

Il reste fort probable que des institutions telles que les anciennes universités, vouées à la recherche et à l'enseignement aux frontières de la connaissance, continueront à représenter les sources majeures de la connaissance nouvelle. La raison en est que seules des institutions de ce genre peuvent offrir la liberté dans le choix des problèmes, et les contacts entre spécialistes de différentes disciplines qui fournissent les meilleures conditions pour l'émergence et le développement d'idées neuves. Quand bien même le progrès dans une direction connue peut être accéléré par l'organisation concertée du travail en vue d'un objectif précis, les avancées générales, décisives et imprévisibles se produisent d'ordinaire non pas dans la poursuite d'un but spécifique, mais dans l'exploitation d'une opportunité qu'une combinaison fortuite de connaissances particulières, de talents, de

circonstances et de contacts, a placée sur la route d'un individu. Bien que l'institut de recherche spécialisé puisse être le plus efficace en matière de travaux « appliqués », la recherche institutionnalisée qu'il permet est toujours plus ou moins une recherche dirigée dont les objectifs sont déterminés par l'équipement spécialisé, par l'équipe qui a été rassemblée et par les buts concrets de l'institut. Or dans la recherche « fondamentale », menée aux limites de la connaissance acquise, il n'y a souvent ni sujets ni domaines fixes, et les avancées décisives sont souvent dues à l'indifférence vis-à-vis des divisions conventionnelles entre disciplines.

8. Liberté académique

Le problème de savoir quelle est l'aide la plus efficace à l'avancée de la connaissance est ainsi étroitement lié à celui de la « liberté académique ». Les conceptions que cette expression évoque se sont développées dans les pays d'Europe continentale où les universités étaient généralement des institutions d'Etat, ce qui explique qu'elles sont presque entièrement dirigées contre les immixtions politiques dans le travail de ces institutions (13). La vraie question qui se pose là est cependant bien plus importante. Il y aurait un réquisitoire presque aussi rigoureux à dresser contre toute direction unitaire de la recherche confiée à un sénat composé des chercheurs scientifiques les plus réputés, que contre une telle direction confiée à des autorités plus étrangères à la profession. S'il est naturel que le scientifique en tant qu'individu réagisse vivement contre une intervention dans ses choix ou dans son travail de recherche lorsqu'elle ne lui semble pas motivée par des considérations pertinentes, une telle intervention pourrait néanmoins être moins nuisible s'il y avait une multiplicité d'institutions analogues, exposées chacune à des pressions extérieures différentes, que si toutes les institutions étaient placées sous le contrôle unifié d'une conception unique de ce qu'est le centre d'intérêt scientifique majeur du moment.

La liberté académique ne peut bien sûr pas signifier que chaque savant fasse ce qui lui semble personnellement le plus désirable, ni que la science dans sa globalité doit s'auto-gouverner. Elle signifie plutôt qu'il devrait y avoir des centres de travail indépendants aussi nombreux que possible, où les personnes qui ont démontré leur capacité de faire avancer la science et leur dévotion à cette mission, pourraient déterminer elles-mêmes les problèmes auxquels elles consacreront leurs énergies et faire connaître les conclusions dégagées, que ces conclusions soient ou non du goût de leur employeur ou du public en général (14).

En pratique, cela implique que des hommes qui ont fait leurs preuves aux yeux de leurs pairs et qui, pour cette raison, ont été nommés à des postes supérieurs dans lesquels ils peuvent régir à la fois leur propre travail et celui

de leurs assistants, doivent être assurés de la stabilité de leur fonction. C'est là un privilège conféré pour des raisons analogues à celles qui ont fait garantir l'indépendance des juges, privilège qui n'est pas attribué dans l'intérêt de celui qui le reçoit, mais parce qu'on estime à juste titre que des personnes placées à de tels postes serviront mieux l'intérêt du public si elles sont protégées des pressions de l'opinion extérieure. Ce n'est, bien entendu, pas un privilège illimité : il signifie simplement que, une fois conféré, il ne peut être retiré que pour des motifs spécifiquement précisés lors de la nomination.

Il n'y a pas de raison pour que l'énoncé de ces motifs ne soient pas modifié en fonction de l'expérience acquise lors de nominations ultérieures, même si les nouveaux motifs ne pourront s'appliquer rétroactivement aux personnes qui possèdent ce qu'aux Etats-Unis on appelle une *tenure* (une position universitaire inamovible). Par exemple, de récents incidents incitent à penser que les termes du contrat devraient spécifier que le bénéficiaire renonce à son privilège s'il adhère, ou apporte sciemment son appui, à un mouvement qui contredit les principes mêmes sur lesquels le privilège est fondé. La tolérance ne devrait pas s'appliquer au soutien actif apporté à l'intolérance. De ce point de vue, je suis d'avis qu'un communiste ne devrait pas obtenir l'inamovibilité. Néanmoins, une fois qu'on la lui a conférée sans que la spécification ait été explicitement formulée dans le contrat, le privilège devrait être respecté comme il l'est pour tous les autres contrats.

Tout cela s'applique néanmoins uniquement au seul privilège de l'inamovibilité. En dehors de ces considérations, qui ne concernent que ce seul privilège, il n'existe guère de justification pour prétendre qu'au nom de la liberté, n'importe qui a le droit de faire ou d'enseigner ce qui lui plaît, et il n'existe pas en sens inverse de justification non plus pour approuver qu'une règle « pure et dure » prescrive que quelqu'un qui professe telle ou telle conviction doive être partout exclu. Quand bien même une institution visant des objectifs élevés découvrira rapidement qu'elle ne peut recruter des talents de premier ordre que si elle laisse à ses membres, même les plus jeunes, un large choix de sujets de recherche et d'opinions, nul n'a un droit à être employé dans une institution quel que soit le point de vue qu'il soutient.

9. Financement et organisation de la recherche

La nécessité de protéger les institutions éducatives contre l'ingérence des groupes d'intérêt politiques ou économiques est aujourd'hui si largement reconnue qu'il y a peu de risques que cette ingérence puisse s'exercer avec succès dans des institutions réputées. Mais il faut rester vigilant, tout spécialement dans les sciences sociales où les pressions sont souvent exercées au nom d'objectifs idéalistes et très populaires. La pression exercée à l'encontre de conceptions impopulaires est plus dangereuse que l'opposition à

des conceptions populaires. On devrait voir un avertissement dans le fait que même Thomas Jefferson a pu soutenir qu'en matière de pouvoirs publics, les principes enseignés, et les textes à utiliser à l'Université de Virginie, devaient être précisés par l'autorité car, écrivait-il, « le prochain professeur pourrait être de l'école d'un quelconque fédéralisme » (15) !

Actuellement, le danger ne vient pas seulement du risque d'ingérence extérieure, mais surtout des possibilités de contrôle que les besoins financiers grandissants de la recherche confèrent à qui tient les cordons de la bourse. Il y a là une menace réelle pour le progrès des connaissances, puisque l'idéal d'une direction unifiée et centralisée de tous les efforts scientifiques que ces possibilités de contrôle pourraient favoriser est partagé par certains scientifiques. Bien que la première grande attaque lancée en ce sens dans les années 30 sous une forte influence marxiste se soit soldée par un échec (16), et bien que les discussions auxquelles elle a donné lieu aient contribué à mieux faire comprendre l'importance de la liberté en ce domaine, il semble probable que les tentatives pour « organiser » les efforts scientifiques et pour les diriger vers des objectifs prédéterminés réapparaîtront sous de nouvelles formes.

Les succès remarquables que les Russes ont obtenus en certains domaines, et qui sont la cause d'un intérêt renouvelé pour l'organisation de l'effort scientifique, n'auraient pas dû nous surprendre, et ne doivent pas nous inciter à modifier nos vues concernant l'importance de la liberté. Il est indubitable qu'un objectif quelconque ou un nombre limité d'objectifs dont on sait déjà qu'ils sont susceptibles d'être atteints, peuvent l'être plus vite si on leur donne la priorité dans une allocation centralisée de toutes les ressources. C'est la raison pour laquelle une organisation totalitaire a certainement plus de chances d'être efficace dans une guerre courte - et la raison pour laquelle aussi un gouvernement d'inspiration totalitaire est si dangereux pour les autres quand il est en mesure de choisir le moment le plus opportun pour attaquer. Mais cela ne signifie pas que le progrès de la connaissance en général soit susceptible d'être plus rapide si tous les efforts sont dirigés vers ce qui sur le moment paraît correspondre aux objectifs les plus importants, ni que dans le long terme, le pays qui aura le plus délibérément organisé ses efforts sera le plus fort (17).

Un autre facteur qui a poussé à croire à la supériorité de la recherche dirigée est l'idée - exagérée - selon laquelle l'industrie moderne doit en partie ses progrès au travail d'équipe organisé des grands laboratoires industriels. En fait, comme cela a été montré récemment (18), une proportion bien plus forte qu'on ne le croit des principales avancées technologiques de notre époque a été due à des efforts individuels, et est venue d'hommes animés d'une curiosité d'amateur, ou qui ont été confrontés par hasard à un problème. Et ce qui paraît vrai concernant la science appliquée l'est certainement davantage concernant la recherche fondamentale, où les avancées marquantes sont, par nature, plus difficiles à prévoir. En ce domaine, il peut être

dangereux d'insister comme on le fait aujourd'hui sur le travail d'équipe et la coopération, et il se peut fort bien que ce soit l'individualisme plus marqué des Européens (qui sont moins habitués à disposer d'amples soutiens matériels, et donc moins dépendants à leur égard) qui leur donne aujourd'hui encore un avantage sur les scientifiques américains dans les secteurs les plus originaux de la recherche fondamentale.

La meilleure illustration de nos thèses réside sans doute dans le fait que le progrès du savoir est plus rapide là où les projets scientifiques ne sont pas déterminés par une conception unifiée de leur utilité sociale, mais où chaque homme compétent peut se consacrer aux tâches dans lesquelles il voit sa meilleure chance d'apporter une contribution. Lorsque, comme c'est de plus en plus souvent le cas dans les sciences expérimentales, cette possibilité de choisir comment utiliser son temps ne peut plus être offerte à tout étudiant qualifié, mais lorsque des moyens matériels importants sont requis pour la plupart des travaux à mener, les perspectives de progrès seraient plus favorables si, au lieu de laisser le contrôle des fonds aux mains d'une seule autorité agissant selon un plan unitaire, on permettait l'existence d'une pluralité de sources indépendantes autorisant que même le penseur le moins orthodoxe ait une chance d'être écouté.

Bien que nous ayons encore beaucoup à apprendre sur la meilleure façon de gérer des fonds indépendants consacrés à l'aide à la recherche, et bien qu'on puisse douter que l'influence des très grandes fondations (avec leur inévitable dépendance envers l'opinion majoritaire, et leur tendance à amplifier les fluctuations de la mode scientifique) ait toujours été aussi bénéfique qu'elle pouvait l'être, il est certain que la multiplicité des dotations privées consacrées à des champs d'étude restreints est l'un des traits les plus prometteurs de la situation aux Etats-Unis. Mais si la législation fiscale actuelle a momentanément encouragé et augmenté le flux de telles dotations, nous devons aussi nous rappeler que les mêmes lois fiscales rendent l'accumulation de nouvelles fortunes plus difficile, et que dans cette mesure, la source de fonds pour la recherche que les fortunes constituent risque de se tarir à l'avenir. Comme ailleurs, la préservation de la liberté intellectuelle et de l'esprit dépendra, dans le long terme, de la dispersion du contrôle des moyens matériels, et de l'existence ininterrompue d'individus en mesure de consacrer d'amples ressources à des fins qui leur tiennent à coeur.

10. « Le développement de l'individu humain en sa plus riche diversité »

Nulle part la liberté n'est plus nécessaire que là où notre ignorance est la plus grande - aux frontières de la connaissance, autrement dit là où personne ne peut prédire ce qu'on va trouver un peu plus loin devant soi. Bien que la

liberté ait été menacée là aussi, c'est encore dans ce domaine que nous pouvons compter voir la plupart des hommes se rallier pour la défendre s'ils prennent conscience du danger. Si dans ce livre nous nous sommes occupés surtout de la liberté dans d'autres domaines, c'est parce qu'on oublie trop souvent aujourd'hui que la liberté intellectuelle repose sur des fondements de liberté beaucoup plus larges, et qu'elle ne peut exister sans ces fondements. Le but ultime de la liberté est l'élargissement des capacités qui permettent à l'homme de surpasser ses ancêtres et à chaque génération de tenter d'ajouter sa contribution à l'accroissement du savoir et à l'amélioration des convictions morales et esthétiques, activités dans lesquelles nul être supérieur ne doit être autorisé à imposer ses vues concernant ce qui est juste ou bénéfique et dans lesquelles seule l'expérience acumulée peut décider de ce qui doit prévaloir.

C'est partout où l'homme se projette au-delà de son individu présent, partout où le nouveau émerge et où la prévision anticipe l'avenir, que, pour l'essentiel, la liberté montre sa valeur. Les problèmes de l'enseignement et de la recherche, en ce qu'ils nous ont mené de là où les conséquences de la liberté ou de sa restriction sont plus éloignées et moins visibles jusque-là où ces conséquences affectent le plus directement les valeurs ultimes, nous reconduisent ainsi au thème directeur de cet ouvrage. Et nous ne saurions trouver de mots plus appropriés pour conclure que ceux de Wilhelm von Humboldt, placés voici plus de cent ans par John Stuart Mill en exergue de son essai : *On Liberty*.

« Le grand principe, le principe directeur, vers lequel tous les arguments développés dans ces pages convergent, est l'importance absolue et essentielle du développement humain dans sa plus riche diversité » (19).

Annexe

Pourquoi je ne suis pas un conservateur

En toutes les époques,
les amis sincères de la liberté ont été rares,
et ses triomphes ont été dus à des minorités qui ont prévalu
en s'associant à des auxiliaires dont les fins différaient souvent des leurs ;
cette association, qui est toujours dangereuse,
a parfois été désastreuse, en ce qu'elle a donné aux opposants
des bases justes d'opposition.

Lord Acton

1. Le conservatisme ne propose aucun objectif propre

En une époque où presque tous les mouvements réputés « progressistes » recommandent des empiétements supplémentaires sur la liberté individuelle (1), ceux qui chérissent la liberté consacrent logiquement leurs énergies à l'opposition. En cela, ils se trouvent la plupart du temps dans le même camp que ceux qui d'habitude résistent aux changements. Dans les matières de la politique quotidienne, ils n'ont aujourd'hui guère d'autre choix que d'appuyer les partis conservateurs. Or, bien que la position que j'ai tenté de définir soit aussi fréquemment étiquetée « conservatrice », elle est fort différente de celle à laquelle le nom a été traditionnellement attaché. Il y a du danger dans cette situation confuse qui mène les défenseurs de la liberté et les vrais conservateurs à se regrouper pour s'opposer ensemble aux orientations qui menacent au même degré leurs idéaux divergents. C'est pourquoi il

importe de distinguer clairement la position adoptée ici de celle qui est connue depuis longtemps - et sans doute à plus juste titre - sous le nom de conservatisme.

Le conservatisme proprement dit est une attitude légitime, probablement nécessaire, et incontestablement très répandue, d'opposition aux changements radicaux. Il a, depuis la Révolution française et pendant un siècle et demi, joué un rôle important dans la politique européenne. Jusqu'à l'apparition du socialisme, son rival essentiel a été le libéralisme. Il n'y a rien, par contre, dans l'histoire des Etats-Unis qui corresponde à ce conflit dans la mesure où ce qui était en Europe appelé libéralisme était en Amérique la commune tradition sur laquelle la structure du pays avait été édifiée : le défenseur de la tradition américaine était un libéral au sens européen du terme (2). Cette confusion initiale entre libéralisme et tradition en Amérique a été aggravée par la tentative récente d'y transplanter le type européen de conservatisme qui, étant étranger à la tradition américaine, a pris, au cours du processus, un caractère assez bizarre. Quelque temps auparavant, les radicaux et les socialistes américains avaient de surcroît commencé à se qualifier de « libéraux ». Je continuerai pour le moment malgré tout à qualifier de libérale la position que je défends parce que je la crois aussi différente du vrai conservatisme que du socialisme. Qu'il me soit permis de dire néanmoins que je n'utilise le mot qu'avec un embarras croissant, et que je devrai tout à l'heure me demander s'il ne serait pas possible de trouver une appellation plus appropriée pour le parti de la liberté. La raison en est non seulement que le terme « libéral » suscite, aux Etats-Unis, de fréquents malentendus, mais aussi qu'en Europe la version rationaliste du libéralisme a été longtemps l'un des meilleurs catalyseurs du socialisme.

J'énoncerai maintenant ce qui me paraît être l'objection décisive à tout conservatisme proprement dit. Cette objection est que, par sa nature même, le conservatisme ne peut proposer d'alternative à la direction que nous suivons aujourd'hui.

Le conservatisme peut, par sa résistance aux tendances prédominantes, ralentir une dérive indésirable, mais il ne peut empêcher que la dérive persiste, puisqu'il n'indique aucun autre chemin. C'est pour cela que son destin a été d'être entraîné invariablement sur une route qu'il n'avait pas choisie. La lutte entre conservateurs et progressistes peut affecter la vitesse, mais non la direction des évolutions contemporaines. Et même s'il faut bien un « frein sur le véhicule du progrès » (3), je ne puis pour ce qui me concerne me contenter d'actionner le frein. Ce que le libéral doit se demander essentiellement, ce n'est pas à quelle vitesse et jusqu'où nous devons aller, mais où nous voulons aller. Il diffère en fait du « radical » collectivisant d'aujourd'hui bien davantage que le conservateur. Alors que ce dernier adhère généralement à une version adoucie et modérée des idées à la mode de son temps, le libéral doit lutter contre certaines des conceptions fondamentales que la plupart des conservateurs partagent avec les socialistes.

2. Relation triangulaire entre les partis

L'image généralement donnée de la position relative des trois partis obscurcit plus qu'elle n'éclaire leur rapport véritable. Elle les représente d'ordinaire comme trois points sur une même ligne, les socialistes à gauche, les conservateurs à droite, et les libéraux quelque part entre les deux. Rien ne saurait être plus fallacieux. Si nous voulons faire un schéma, il serait plus approprié de les disposer en triangle, les conservateurs occupant l'un des angles, les socialistes tirant vers un second et les libéraux vers un troisième. Comme pendant longtemps les socialistes ont été en mesure de tirer le plus fort, les conservateurs ont été entraînés dans la direction des socialistes davantage que dans celle des libéraux et ont adopté, à intervalles irréguliers, les idées que la propagande socialiste avait rendues populaires. Ce sont régulièrement les conservateurs qui ont transigé avec le socialisme et lui ont préparé le terrain. Adeptes de la Voie moyenne (4), et n'ayant pas d'objectif qui leur soit propre, les conservateurs ont été guidés par la conviction que la vérité doit se trouver quelque part entre les extrêmes, ce qui a fait qu'ils ont modifié leur position chaque fois qu'un mouvement plus prononcé s'est manifesté d'un côté ou de l'autre.

La position qui peut être à proprement parler qualifiée de conservatrice à tout moment donné dépend donc de la direction des tendances du moment. Comme l'évolution des dernières décennies s'est généralement faite dans le sens du socialisme, il peut sembler que conservateurs et libéraux ont été similairement préoccupés de retarder le mouvement. La dimension essentielle du libéralisme est néanmoins qu'il veut aller ailleurs, et non rester immobile. Bien que le fait qu'il fut un temps, révolu, où le libéralisme était plus communément accepté et où certains de ses objectifs étaient proches de se réaliser puisse donner aujourd'hui l'impression du contraire, sa doctrine n'a jamais été nostalgique ou tournée vers le passé. A aucun moment les idéaux du libéralisme n'ont été pleinement atteints, et le libéralisme n'a cessé de viser à améliorer encore les institutions. Il n'est hostile ni à l'évolution ni au changement ; et là où l'évolution spontanée a été étouffée par des contrôles gouvernementaux, il réclame une profonde révision des mesures prises. Si on considère l'essentiel des actions politiques aujourd'hui dans le monde, on peut dire que ces actions donnent à un libéral bien peu de raisons de vouloir conserver les choses en l'état. Et qu'elles lui donnent plutôt le sentiment que le plus urgent serait un peu partout de balayer les obstacles à la libre croissance.

La différence entre libéralisme et conservatisme ne doit pas être occultée par le fait qu'aux Etats-Unis, il est encore possible de défendre la liberté individuelle en défendant des institutions héritées d'un long passé. Pour le libéral, ces institutions sont précieuses non pas surtout parce qu'elles sont

anciennes, ou parce qu'elles sont américaines, mais parce qu'elles répondent aux idéaux qu'il chérit.

3. Différences fondamentales entre conservatisme et libéralisme

Avant de passer aux points sur lesquels l'attitude libérale et l'attitude conservatrice s'opposent fortement, il me faut souligner qu'un libéral aurait à apprendre bien des choses dans l'oeuvre de quelques penseurs conservateurs. Nous devons à l'étude respectueuse et affectueuse de la valeur des institutions issues de l'expérience que certains d'entre eux ont mené des aperçus profonds qui sont de réelles contributions à notre compréhension d'une société libre. Aussi réactionnaires qu'ils aient été sur un plan politique, des hommes tels que Coleridge, Bonald, de Maistre, Justus Möser ou Donoso Cortès ont fait preuve d'une compréhension de l'importance d'institutions à croissance spontanée telles que le langage, le droit, la morale et les coutumes qui anticipait des analyses scientifiques récentes et dont les libéraux auraient pu profiter. L'admiration des conservateurs pour la croissance spontanée s'applique, cela dit, en général au passé seul. Ils n'ont globalement pas le courage de reconnaître les modifications non décidées d'où pourraient surgir de nouveaux outils pour l'action humaine.

Cela me conduit au premier point sur lequel conservateurs et libéraux divergent radicalement. Comme les écrivains conservateurs l'ont souvent admis, l'un des traits fondamentaux de l'attitude conservatrice est la peur du changement, la méfiance envers la nouveauté en tant que telle (5), alors que l'attitude libérale est imprégnée d'audace et de confiance, disposée à laisser les évolutions suivre leur cours même si on ne peut prévoir où elles conduisent. On ne saurait critiquer les conservateurs s'ils se contentaient de faire preuve de circonspection devant des changements trop rapides dans les institutions et la politique générale de l'Etat ; il y a en ces matières incontestablement de bonnes raisons pour être circonspect et pour procéder lentement. Mais les conservateurs sont enclins à user des pouvoirs du gouvernement pour empêcher le changement, ou pour en limiter la portée à ce qui convient aux esprits les plus timides. Lorsqu'ils regardent vers l'avenir, ils manquent de cette foi dans les forces d'ajustement spontanées qui fait que le libéral accepte les changements sans appréhension, même s'il ignore comment seront réalisées les adaptations nécessaires. Cela fait assurément partie du tempérament libéral de présumer que, surtout dans le domaine économique, les forces autocorrectrices du marché amèneront les adaptations requises par les situations nouvelles, même si personne ne peut prédire comment elles le feront dans chaque cas. Il n'y a probablement aucun facteur pris isolément qui contribue autant à la répugnance des gens à laisser le

marché fonctionner librement, que leur incapacité à comprendre comment l'équilibre indispensable entre offre et demande, exportations et importations, ou autres paramètres analogues, se produira sans intervention délibérée. Le conservateur ne se tiendra pour rassuré et satisfait que si une sagesse supérieure veille, et supervise les changements, que s'il sait qu'une autorité est chargée de garantir que lesdits changements s'opèrent « dans l'ordre ».

Cette réticence à faire confiance aux forces sociales autonomes est étroitement reliée à deux autres caractéristiques du conservatisme : sa prédilection pour l'autorité, et son ignorance du fonctionnement des forces économiques. Comme il se méfie autant des théories abstraites que des principes généraux (6), il ne comprend pas les forces spontanées sur lesquelles se fonde une politique de liberté, et ne possède pas de base sur laquelle construire une formulation de principes politiques. L'ordre apparaît aux conservateurs comme le résultat de l'attention continue de l'autorité qui, à cette fin, doit avoir les mains libres pour faire ce que les circonstances exigent, sans avoir à respecter de règle rigide. S'attacher à des principes postule une compréhension des forces générales par lesquelles sont coordonnés les efforts dans la société ; et c'est justement cette compréhension, et tout spécialement la compréhension du mécanisme économique, qui fait manifestement défaut au conservatisme. Le conservatisme a été si évidemment incapable d'engendrer une conception générale de la façon dont un ordre social se maintient que ses partisans modernes, en essayant de lui donner un fondement théorique, se trouvent invariablement réduits à faire appel quasi exclusivement à des auteurs qui se tenaient pour libéraux. Macaulay, Tocqueville, Lord Acton et Lecky se considéraient à juste titre comme des libéraux ; et même Edmund Burke qui resta jusqu'à la fin de sa vie un « Old Whig », aurait frissonné à l'idée d'être tenu pour « Tory ».

J'en reviens cependant au point principal, qui est la complaisance typique du conservateur envers l'action de l'autorité établie, et sa préférence pour le fait que celle-ci ne soit pas affaiblie par le traçage de limites définies. Cela est difficilement compatible avec la protection de la liberté. En général, on peut sans doute dire que le conservateur ne voit rien à redire à l'usage de la contrainte ou au recours à l'arbitraire, dès lors que l'intention est de servir ce qu'il considère comme des buts louables. Il pense que si le gouvernement est aux mains de gens convenables, on ne doit pas l'entraver par des règles trop strictes. Comme il est essentiellement opportuniste et manque de principes, son espoir doit être que les sages et les bons puissent diriger - non pas par l'exemplarité seule, comme nous pouvons tous désirer, mais par l'autorité qu'on leur confère et qu'ils font respecter (7). Comme le socialiste, il est moins soucieux de la façon dont les pouvoirs du gouvernement devraient être limités, que du choix de qui les exercera, et comme le socialiste il se considère autorisé à imposer aux autres par la force les valeurs qu'il révère.

Lorsque je dis que le conservateur manque de principes, je ne veux pas dire qu'il est dénué de convictions morales. Le conservateur moyen est incontestablement un homme à convictions morales très fortes. Ce que je veux dire est qu'il n'a pas de principes politiques qui lui permettraient de travailler avec des gens dont les valeurs morales diffèrent des siennes en vue de l'élaboration d'un ordre politique où les uns et les autres pourraient obéir à leurs convictions respectives. Or, c'est l'acceptation de principes permettant la coexistence de différents ensembles de valeurs qui seule rend possible l'édification d'une société paisible où le recours à la force serait minimal. Accepter de tels principes implique que nous consentions à tolérer bien des choses qui ne nous plaisent pas. Il y a maintes valeurs des conservateurs qui me conviennent mieux que celles des socialistes ; mais aux yeux d'un libéral, l'importance qu'il attache personnellement à certains objectifs n'est pas une justification suffisante pour obliger autrui à les poursuivre aussi. Je me doute bien que certains de mes amis conservateurs seront choqués par certains passages de la Troisième partie de ce livre, qu'ils jugeront comme des « concessions » aux vues contemporaines. Mais bien que je puisse désapprouver tout autant qu'eux certaines mesures, et voter personnellement contre elles, je ne connais pas de principe général auquel je pourrais faire appel pour persuader ceux qui ont une autre opinion, que ces mesures ne sont pas envisageables dans le type général de société qu'eux et moi désirons. Vivre et travailler profitablement avec d'autres exige davantage que la fidélité à ses propres objectifs concrets. Cela requiert un dévouement intellectuel à un type d'ordre au sein duquel, même dans des domaines qu'on tient pour fondamentaux, on admet que d'autres poursuivent des fins différentes.

C'est pour cette raison qu'aux yeux d'un libéral, les idéaux moraux ou religieux ne peuvent être l'objet de mesures de contrainte, alors que ni les conservateurs ni les socialistes ne reconnaissent de telles limites au pouvoir. J'en viens parfois à penser que la caractéristique la plus frappante du libéralisme, celle qui le distingue tout autant du conservatisme que du socialisme, est l'idée que les convictions morales qui concernent des aspects du comportement personnel n'affectant pas directement la sphère protégée des autres personnes, ne justifient aucune intervention coercitive. Cela peut aussi expliquer pourquoi il semble tellement plus aisé à un socialiste repenti de trouver un nouveau havre de paix mentale et intellectuelle dans le giron conservateur que dans le giron libéral.

En dernière analyse, la position conservatrice repose sur la croyance que dans n'importe quelle société il y a des personnes visiblement supérieures, dont les normes, les valeurs et le statut social héréditaires devraient être protégés, et qui devraient avoir plus d'influence que les autres sur les affaires publiques. Le libéral ne nie pas qu'il y ait des personnes supérieures - ce n'est pas un égalitariste - mais il conteste que quelqu'un ait compétence pour désigner ceux qui font partie de cette élite. Alors que le conservateur est enclin à défendre une certaine hiérarchie établie et souhaite que l'autorité

protège le statut de ceux qu'il admire, le libéral estime qu'aucune déférence envers des valeurs reconnues ne peut justifier le recours à des privilèges, monopoles, ou autres moyens de contrainte, en vue de protéger les personnes en question contre les forces du changement économique. Bien qu'il ait pleinement conscience du rôle important que les élites culturelles et intellectuelles ont joué dans l'évolution de la civilisation, il croit aussi que ces élites ont à faire leurs preuves par leur capacité à tenir leur rang dans le cadre des mêmes règles du jeu que leurs contemporains.

On peut rapprocher de tout cela l'attitude habituelle du conservateur vis-à-vis de la démocratie. J'ai bien précisé antérieurement que je ne considère pas la règle majoritaire comme une fin en soi mais comme un moyen, ou comme la moins nocive des formes de gouvernement entre lesquelles nous avons à choisir. Je crois, cela dit, que les conservateurs se fourvoient lorsqu'ils attribuent tous les malheurs de notre temps à la démocratie. Le mal essentiel réside dans la non-limitation du pouvoir, et personne n'est qualifié pour exercer un pouvoir illimité (8). Les pouvoirs que détient le gouvernement d'une démocratie moderne seraient encore plus intolérables entre les mains d'une petite élite.

Il est vrai que c'est seulement lorsque le pouvoir passa aux mains de la majorité qu'il fut estimé inutile de limiter le domaine de ce pouvoir. En ce sens, démocratie et pouvoir illimité sont connexes. Mais ce qui est blâmable là n'est pas la démocratie, mais la non-limitation du pouvoir ; et je ne vois pas pourquoi le peuple ne pourrait apprendre la nécessité de poser une limite à la règle majoritaire comme à toute autre forme de gouvernement. A tout le moins, les avantages de la démocratie comme méthode pacifique de changement et d'éducation politique apparaissent si considérables en comparaison de ceux de tous les autres systèmes, que je n'éprouve aucune sympathie pour l'animosité du conservatisme envers la démocratie. Ce qui me semble le problème essentiel n'est pas de savoir qui gouverne, mais ce que le gouvernement a le droit de faire.

Que l'opposition conservatrice à l'excès de gouvernement n'est pas affaire de principe, mais dépend des objectifs particuliers du gouvernement, apparaît clairement dans le domaine économique. Les conservateurs s'opposent d'ordinaire aux mesures collectivisantes et dirigistes dans le secteur industriel, et là le libéral peut trouver en eux des alliés. Mais dans le même temps, les conservateurs sont en général protectionnistes, et ont fréquemment appuyé des mesures socialisantes, dans le secteur agricole. De fait, même si les restrictions imposées actuellement dans l'industrie et le commerce découlent principalement de la vision socialiste, les restrictions imposées dans l'agriculture ont souvent été introduites plus anciennement par des conservateurs. Et dans leurs critiques de la libre entreprise, maints dirigeants conservateurs ont rivalisé de zèle avec les socialistes (9).

4. Faiblesse du conservatisme

J'ai déjà évoqué les différences intellectuelles entre conservatisme et libéralisme, mais je dois y revenir parce l'attitude caractéristique du conservatisme sur ce plan ne constitue pas seulement pour lui une faiblesse, mais tend en outre à nuire à toutes les causes qu'il défend. Le conservateur sent instinctivement que ce sont surtout les idées nouvelles qui provoquent les changements. Mais il craint les idées nouvelles surtout parce qu'il n'a pas de principes propres et différents à leur opposer, et sa méfiance envers les théories et son manque d'imagination concernant tout ce que l'expérience n'a pas encore confirmé, le privent des armes indispensables pour le combat des idées. A la différence du libéralisme qui croit fondamentalement au pouvoir à long terme des idées, le conservatisme est prisonnier du stock des idées héritées. Et comme il ne croit pas vraiment non plus aux vertus du débat, son dernier recours réside d'ordinaire dans la prétention à une sagesse supérieure, associée à la conscience de représenter l'élite.

La différence est particulièrement visible dans l'attitude respective du conservatisme et du libéralisme concernant le progrès des connaissances. Bien que le libéral ne tienne pas tout changement pour un progrès, il considère le progrès des connaissances comme un objectif essentiel de l'effort humain, et en attend la résolution graduelle des difficultés et des problèmes qu'on peut espérer élucider. Sans préférer le nouveau simplement parce qu'il est nouveau, le libéral sait que cela fait partie de l'essence de l'action humaine de produire toujours du neuf ; et il est prêt à s'accommoder d'une connaissance nouvelle, qu'il en approuve ou non les effets immédiats.

Je trouve personnellement que le trait le plus critiquable de l'attitude conservatrice réside dans sa propension à rejeter une connaissance nouvelle bien établie pour le motif que certaines conséquences qui semblent pouvoir en découler lui déplaisent - ou, pour parler net, dans son obscurantisme. Je ne contesterai pas que les hommes de science sont tout autant que d'autres enclins à suivre des modes fantaisistes, et qu'il convient d'être circonspect avant d'accepter les conclusions qu'ils tirent de leurs plus récentes théories. Mais les raisons des réserves qu'on peut émettre doivent elles-mêmes être rationnelles, et bien distinctes des regrets qu'on peut ressentir en constatant que les nouvelles théories bouleversent des croyances auxquelles on est attaché. Ainsi, je n'ai que peu de patience envers ceux qui repoussent, par exemple, la théorie de l'évolution ou ce qu'on appelle les explications « mécanistes » des phénomènes de la vie, simplement en raison de certaines déductions morales qui semblent de prime abord devoir en découler ; et j'en ai encore moins vis-à-vis de ceux qui tiennent pour irrévérencieux et impie le fait de se poser certaines questions. En refusant de regarder certaines réalités en face, le conservateur ne fait qu'affaiblir sa propre position. Il apparaît fréquemment que les conclusions que la présomption rationaliste tire des

BIBI

nouvelles intuitions scientifiques n'en découlent pas. Mais ce n'est qu'en participant activement à l'élucidation des conséquences des découvertes nouvelles, qu'on peut découvrir si oui ou non elles cadrent avec notre vision du monde. S'il arrivait que nos opinions morales se révèlent dépendantes d'hypothèses factuelles inexactes, on pourrait difficilement qualifier de morale la volonté de les défendre en niant l'évidence.

On peut relier à la méfiance du conservateur envers le nouveau et l'inhabituel, son hostilité envers l'internationalisme et son penchant pour le nationalisme le plus strident. Et on peut voir là une autre source de sa faiblesse dans le combat des idées. On ne peut rien changer au fait que les idées qui transforment notre civilisation ne respectent aucune frontière. Et le refus de prendre connaissance d'idées nouvelles ne fait que priver celui dont le refus émane de la capacité de réfuter efficacement ces idées si cela s'avère nécessaire. Le développement des idées est un processus international, et seuls ceux qui prennent effectivement part au débat peuvent exercer une influence marquante. Dire d'une idée qu'elle est non américaine, ou non britannique, ou non germanique n'est pas un argument ; et un idéal erroné ou vicié ne cesse pas de l'être parce qu'il a été conçu par quelqu'un qui a la même nationalité que nous.

L'on pourrait en dire bien davantage sur les liens entre conservatisme et nationalisme, mais je ne m'y attarderai pas, parce qu'on pourrait avoir le sentiment que c'est ma situation personnelle qui me rend allergique à toute forme de nationalisme. J'ajouterai seulement que c'est ce préjugé nationaliste qui fournit souvent la passerelle qui permet de passer du conservatisme au collectivisme : le discours parlant de « notre industrie » ou de « nos ressources » n'est pas très éloigné du discours exigeant que ces « atouts nationaux » soient gérés dans l'intérêt national. A cet égard pourtant, le libéralisme d'Europe continentale, né pour partie de la Révolution française, ne vaut guère mieux que le conservatisme. Ai-je à dire que l'aversion pour le nationalisme est pleinement compatible avec le patriotisme entendu comme l'attachement profond aux traditions de son propre pays ? Mais le fait que je préfère certaines traditions de mon pays, et que j'éprouve du respect pour elles, ne saurait être la cause d'une quelconque hostilité envers ce qui est étranger et différent.

C'est seulement au premier abord qu'il semble paradoxal que le conservatisme soit à la fois adversaire de l'internationalisme, et partisan de l'impérialisme. Mais plus quelqu'un déteste ce qui est étranger et estime supérieur son genre de vie, plus il pense avoir pour mission de « civiliser » les autres (10) - non en recourant aux contacts bilatéraux, spontanés et sans entraves que défend le libéral, mais en leur apportant les bienfaits d'un gouvernement efficace. Il est significatif que là encore, nous trouvions les conservateurs et les socialistes alliés contre les libéraux - non seulement en Angleterre où les Webb et les Fabiens étaient ouvertement impérialistes, ou en Allemagne où le socialisme d'Etat et l'expansionnisme colonial allaient de

THEQUE

pair et rencontraient l'appui du même groupe de « socialistes de la chaire », mais aussi aux Etats-Unis où au temps de Theodore Roosevelt, « les chauvins et les réformistes radicaux se sont rassemblés et ont formé un parti politique qui a menacé de s'emparer du gouvernement et de le mettre au service de leur césarisme paternaliste, le danger semblant n'avoir été écarté que par le fait que les autres partis ont adopté le programme alors formulé sous une forme simplement adoucie » (11).

5. Libéralisme et rationalisme

Sous un angle, mais un seul, on peut effectivement situer le libéralisme à mi-chemin entre le conservatisme et le socialisme : le libéral est aussi éloigné du rationalisme sommaire du socialiste qui entend reconstruire les institutions selon un schéma que lui dicte sa propre raison, que du mysticisme auquel le conservateur a fréquemment recours. Ce que j'ai décrit comme la position libérale partage avec le conservatisme une méfiance envers la raison découlant de ce que le libéral est conscient de ce que nous n'avons pas réponse à tout, et n'est pas certain que les réponses qu'il a soient les bonnes, ni même qu'il y ait des réponses à toutes les questions. Le libéral ne dédaigne pas non plus chercher assistance dans les institutions ou les habitudes irrationnelles qui ont fait leurs preuves. Il diffère du conservateur par le fait qu'il admet son ignorance et reconnaît que nous savons bien peu de choses sans pour autant invoquer l'autorité de sources surnaturelles de connaissance lorsque sa raison se révèle impuissante. Le libéral est foncièrement un sceptique (12) - et on pourrait dire qu'il lui faut un certain degré d'humilité pour laisser les autres chercher leur bonheur à leur guise, et pour adhérer de façon constante à cette tolérance qui caractérise essentiellement le libéralisme.

Il n'y a pas de raison pour que cela signifie l'absence de croyance religieuse de la part du libéral. A l'opposé du rationalisme de la Révolution française, le vrai libéralisme n'est pas en conflit avec la religion, et je ne puis que déplorer l'athéisme militant et foncièrement étranger au libéralisme qui a imprégné une bonne partie des libéraux du Continent au XIXe siècle. Que cette attitude ne relève pas de l'essence du libéralisme apparaît clairement dans le fait que les ancêtres du libéralisme, les anciens Whigs anglais, entretenaient des liens étroits avec une foi religieuse bien précise. Ce qui distingue en ce domaine le libéral du conservateur est que, si profondes soient ses convictions religieuses, le libéral ne se considérera jamais en droit de les imposer à autrui, et qu'à ses yeux le spirituel et le temporel sont des sphères différentes qu'il faut ne pas confondre.

6. A propos du nom du parti de la liberté

Ce que j'ai dit suffit sans doute à expliquer pourquoi je ne me considère pas comme un conservateur. Bien des gens, cependant, auront l'impression que la position qui émerge de mes réflexions ne correspond guère à ce qu'ils entendent d'ordinaire par « libéral ». Je dois donc maintenant me poser la question de savoir si ce mot est aujourd'hui approprié pour désigner le parti de la liberté. J'ai déjà indiqué que, tout en m'étant toute ma vie qualifié de libéral, je ne le fais plus qu'avec un embarras croissant - non seulement parce qu'aux Etats-Unis le mot suscite constamment des malentendus, mais surtout parce que j'ai de plus en plus conscience de l'écart considérable qui sépare ma position du libéralisme rationaliste d'Europe continentale, et même du libéralisme utilitarien anglais.

Si « libéralisme » signifiait encore ce que le terme évoquait pour l'historien britannique qui, en 1827, pouvait parler de la Révolution de 1688 comme du « triomphe de ces principes que, dans le langage d'aujourd'hui, on nomme libéralisme ou constitutionnalisme » (13), ou si on pouvait encore, avec Lord Acton, parler de Burke, Macaulay et Gladstone comme des trois plus grands libéraux, ou si on pouvait encore, comme Harold Laski, considérer Tocqueville et Lord Acton comme « les libéraux essentiels du XIXe siècle » (14), je serais très fier de me classer sous ce nom. Mais, bien que je sois tenté d'appeler leur libéralisme le vrai libéralisme, je dois reconnaître que la majorité des libéraux du Continent défendaient des idées auxquelles ces hommes étaient vigoureusement opposés, et étaient animés du désir d'imposer au monde un modèle rationnel préconçu et non de la volonté de créer les perspectives d'un développement libre. Il en va de même pour ce qu'on appelle libéralisme en Angleterre depuis Lloyd George.

Il est donc nécessaire de reconnaître que ce que j'ai appelé « libéralisme » a peu de rapport avec ce que visent les partis qui portent ce nom aujourd'hui. On peut en outre douter que les connotations historiques du terme soient à même de permettre le succès d'un parti politique quel qu'il soit. Les opinions pourront différer sur l'opportunité qu'il peut y avoir, dans de telles circonstances, à tenter de sauver un terme qui a été victime d'un mauvais usage. Pour ce qui me concerne, je ressens de plus en plus qu'à l'employer sans de longues explications, on provoque trop de confusion, et que l'étiquette qu'il constitue est désormais bien plus un boulet à traîner qu'une source de force.

Aux Etats-Unis, où il est presque impossible d'employer le mot « libéral » dans le sens que je lui ai donné, on lui a substitué le mot « libertarien ». Peut-être est-ce la solution ; pour ma part, je trouve ce mot bien peu attrayant et je lui reproche de sentir l'artificiel et le succédané. Ce que je souhaiterais serait un mot qui évoque le parti de la vie, le parti qui

défend la croissance libre et l'évolution spontanée. Mais je me suis creusé la tête en vain pour trouver un terme descriptif qui s'impose de lui-même.

7. Un nouvel appel aux anciens Whigs

Nous devrions toutefois nous rappeler que lorsque les idéaux que j'ai tenté de reformuler ont initialement commencé à se répandre dans le monde occidental, le parti qui les préconisait avait un nom très connu. Ce sont les idéaux des Whigs anglais qui inspirèrent ce qui fut par la suite connu comme le mouvement libéral dans l'ensemble de l'Europe (15), et qui fournirent les concepts que les colons d'Amérique emportèrent avec eux et qui les guidèrent dans leur lutte pour l'indépendance ainsi que dans l'élaboration de leur Constitution (16). En fait, jusqu'à ce que le caractère de cette tradition se soit trouvé altéré par les effets de la Révolution française, par sa démocratie totalitaire et par ses penchants socialisants, « Whig » fut le nom sous lequel on connaissait le parti de la liberté.

Le nom mourut dans le pays où il était né, en partie parce que, pour un temps, les principes qu'il évoquait ne furent plus propres à un parti déterminé, et en partie parce que les hommes qui le revendiquaient furent infidèles aux principes qu'il était censé désigner. Les partis whigs du XIXe siècle aussi bien en Angleterre qu'aux Etats-Unis achevèrent le processus de discrédit. Il n'en reste pas moins vrai que, puisque le libéralisme n'a pris la place du Whiggisme qu'après que ce dernier eut absorbé le rationalisme rudimentaire et militant de la Révolution française, et puisque notre tâche doit être de libérer la tradition libérale des influences hyperrationalistes, nationalistes, et socialistes qui l'ont envahie, Whiggisme serait historiquement le terme correct pour désigner les idées auxquelles je crois. Plus j'en apprends concernant l'histoire des idées, plus je pense que je suis simplement et essentiellement un « Old Whig » impénitent.

Se confesser « Old Whig » n'implique bien évidemment pas qu'on souhaite en revenir au point où on en était à la fin du XVIIe siècle. Ce fut l'un des objectifs de ce livre de montrer que les doctrines alors formulées ont, quand bien même elles n'ont plus constitué l'objectif principal d'un parti distinct, continué à croître et à se développer jusque voici soixante-dix ou quatre-vingts ans. Nous avons depuis appris beaucoup de choses encore qui devraient nous permettre de les réaffirmer sous une forme plus satisfaisante et plus pertinente. Mais bien qu'ils requièrent une reformulation à la lumière de nos connaissances présentes, les principes de base sont toujours ceux des Old Whigs. Si l'histoire postérieure du parti qui portait ce nom a fait douter certains historiens de l'existence d'un corps distinct de principes whigs, je ne puis qu'être d'accord avec Lord Acton lorsqu'il dit que même si certains des « patriarches de la doctrine ont été des personnages infâmes, l'idée - qui est à

l'origine du mouvement whig - selon laquelle il existe une loi plus haute que tous les codes municipaux, est l'accomplissement suprême des Anglais, et leur legs à la nation » (17) et, pourrions-nous ajouter, au monde entier. Ce sont les principes whigs qui constituent le fondement de la tradition commune aux pays anglo-saxons. C'est d'eux que le libéralisme du continent a tiré ce qu'il a de valable. C'est sur eux que repose le système de gouvernement américain. Sous leur forme pure, ils sont représentés aux Etats-Unis, non par le radicalisme de Jefferson, ou par le conservatisme d'Hamilton, ou de John Adams, mais par les idées de James Madison, le « Père de la Constitution » (18).

Je ne sais si faire revivre le vieux nom serait politiquement possible. Que pour la masse des gens, dans le monde anglo-saxon ou ailleurs, ce soit probablement un terme sans connotations définies est peut-être plus un avantage qu'un inconvénient. Pour ceux à qui l'histoire des idées est familière, c'est sans doute le seul nom qui exprime vraiment ce que signifie la tradition libérale. Que tant pour l'authentique conservateur, que pour les nombreux socialistes devenus conservateurs, le Whiggisme soit par excellence la chose à détester, témoigne chez eux d'un instinct très sûr. Whiggisme fut le nom de l'unique ensemble d'idéaux qui se soit opposé de façon cohérente à tout pouvoir arbitraire.

8. Principes et possibilités politiques

L'on peut se demander si l'appellation compte réellement à ce point. Dans un pays comme les Etats-Unis, qui dans l'ensemble a encore des institutions de liberté, et où par conséquent défendre ce qui existe est aussi défendre la liberté, cela n'a pas grande importance que les défenseurs de la liberté se disent conservateurs - encore que l'association avec le conservatisme au sens strict soit souvent gênante. Même quand des gens approuvent les mêmes institutions, il faut toujours se demander s'ils les approuvent parce que ces institutions existent, ou parce qu'elles leur semblent désirables. La résistance commune à la marée collectiviste ne devrait pas jeter dans l'ombre le fait que la foi dans la liberté intégrale se fonde essentiellement sur une attitude de préparation de l'avenir, et non sur un attachement nostalgique aux temps révolus, ou sur une admiration romantique pour ce qui a été.

Le besoin d'une claire distinction est absolument impératif là où, comme c'est le cas en Europe, les conservateurs ont déjà absorbé de larges portions du dogme collectiviste - dogme qui a inspiré la politique depuis si longtemps déjà que nombre de ses applications institutionnelles ont fini par aller de soi et par devenir un motif de fierté pour les partis « conservateurs » qui les ont établies (19). Là, celui qui entend défendre la liberté ne peut que s'opposer

aux conservateurs et prendre une position radicale, dressée contre les préjugés populaires, les positions établies, et les privilèges. Les absurdités et les abus ne sont pas devenus moins condamnables parce qu'ils ont inspiré depuis longtemps la politique concrète.

L'adage *quieta non movere* peut être une maxime sage pour le responsable politique en certaines circonstances, mais il ne peut satisfaire le philosophe politique. Celui-ci peut recommander que l'action politique soit menée avec précautions, et pas avant que l'opinion publique n'y ait été préparée. Mais il ne peut approuver une décision pour la simple raison que l'opinion publique la souhaite. En un monde où l'impératif est à nouveau et comme au début du XIXe siècle de débarrasser le processus de croissance spontanée des obstacles accumulés par la folie des hommes, son espoir doit être de parvenir à persuader ceux qui par tempérament sont « partisans du progrès », et qui, s'ils peuvent présentement chercher le changement dans une direction mal choisie, sont au moins disposés à examiner d'un oeil critique ce qui existe, et à apporter des transformations où cela semble nécessaire.

J'espère n'avoir pas égaré le lecteur en parlant à l'occasion de « parti », alors que je pensais à des groupes d'hommes défendant un certain ensemble de principes intellectuels et moraux. La politique partisane n'a été à aucun moment le but de cet ouvrage. La question de savoir comment les principes qu'il a tenté de recomposer, à partir des fragments épars de la tradition, devront être traduits en un programme susceptible de séduire le plus grand nombre, le philosophe politique doit la laisser à un autre : « cet animal insidieux et retors que le bon peuple appelle homme d'Etat, ou politicien, et dont les décisions se fondent sur les fluctuations passagères des affaires publiques » (20). La tâche du philosophe politique ne peut être que d'influer sur l'opinion publique, non d'organiser les gens en vue d'une action. Et il ne remplira sa tâche avec efficacité que s'il ne se préoccupe pas de ce qui est aujourd'hui possible politiquement parlant, et défend de façon cohérente des « principes généraux intangibles » (21). Je doute en ce contexte qu'il puisse exister quelque chose qu'on appellerait une philosophie politique conservatrice. Le conservatisme peut souvent servir d'axiome pratique, mais il ne fournit aucun principe directeur qui puisse influer sur les évolutions à long terme.

Remerciements

Tant de ce que j'ai essayé de dire dans ce livre a été dit auparavant d'une façon que je ne peux améliorer, mais en des endroits dispersés ou dans des oeuvres avec lesquelles le lecteur contemporain n'est pas à même d'être familiarisé, qu'il m'a semblé désirable, ce livre constituant presque une anthologie de la pensée libérale individualiste, de développer les notes et d'en faire plus que des références. Les citations transcrites ont pour fin de montrer que des idées qui aujourd'hui semblent souvent étranges ou inconnues étaient autrefois l'héritage commun de notre civilisation, mais aussi que, puisque nous avançons sur la base de cette tradition, la tâche de les rassembler en un corps de pensée cohérent directement applicable à notre époque avait encore à se trouver entreprise. C'est de façon à présenter les matériaux à partir desquels j'ai tenté de façonner un nouvel édifice que je me suis autorisé à faire des notes longues. Ces notes ne constituent pas pour autant une bibliographie complète sur le sujet. On trouvera une liste utile des travaux se rapportant au sujet dans H. Hazlitt, *The Free Man's Library*, New York, 1956.

Ces notes ne sauraient non plus constituer une reconnaissance adéquate de mes dettes. Le processus par lequel j'ai formé les idées exprimées dans ce livre a nécessairement précédé la mise en forme de celui-ci. Après que j'aie décidé de passer à la rédaction, j'ai peu lu les auteurs avec lesquels je m'attendais à être d'accord, en général parce que j'avais beaucoup appris d'eux par le passé. J'ai plutôt cherché dans mes lectures à découvrir les objections auxquelles j'avais à répondre, les arguments que j'avais à contrer, et les formes que les idées avaient prises dans le passé. Le nom de ceux qui ont le plus nettement contribué à former mes idées, qu'il s'agisse de mes maîtres ou de compagnons de combat, apparaît en conséquence rarement dans ces pages. Si j'avais considéré que c'était ma tâche de reconnaître toutes mes dettes et de noter tous mes points d'accord avec d'autres, ces notes auraient été constellées de références aux oeuvres de Ludwig von Mises, Frank H. Knight et Edwin Cannan ; de Walter Eucken et Henry C. Simmons, de Wilhelm Röpke et Lionel Robbins, Karl Popper, Michael Polanyi et Bertrand de Jouvenel. En fait, si j'avais décidé de souligner non pas mon but, mais mes dettes dans la dédicace de ce livre, il aurait été plus approprié que je le dédie aux membres de la Société du Mont Pèlerin, et en particulier à ses deux chefs de file intellectuels, Ludwig von Mises et Frank H. Knight.

Je dois, cela précisé, procéder à des remerciements plus spécifiques. E. Banfield, C. I. Barnard, W. H. Book, John Davenport, P. F. Goodrich, W. Fröhlich, David Grene, F. A. Harper, D. G. Hutton, A. Kemp, F. H. Knight, William L. et Shirley Letwin, Fritz Machlup, L. W. Martin, L. von Mises, A. Morin, F. Morley, S. Petro, J. H. Reiss ; G. Strourzh, Ralph Turvey, C. Y. Wang et R. Ware ont lu les différentes parties d'une version antérieure de ce livre et m'ont apporté leurs commentaires. Nombre d'entre eux, ainsi que A. Director, V. Ehrenberg, D. Forbes, M. Freidman, M. Ginsberg, C. W. Guillebaud, B. Leoni, J. U. Nef, Margaret G. Reid, M. Rheinstein, H. Rothfels, H. Schoeck, Irene Shils, T. F. T. Plucknett et Jabob Viner m'ont fourni des références importantes, et peut-être encore devrais-je hésiter à mentionner leur nom dans la mesure où je risque d'oublier certains de ceux, si nombreux, qui m'ont aidé sur ce plan.

Au stade final de la préparation du livre, j'ai bénéficié de l'assistance inestimable de Mr. Edwin McClellan. C'est essentiellement grâce à ses efforts et à ceux de son épouse pour clarifier mes phrases souvent complexes que le livre est plus lisible qu'il ne l'aurait été. Le livre a été peaufiné un peu plus encore par les soins de mon ami Henry Hazlitt, qui a eu la bonté de lire et de commenter la transcription finale. Je tiens à remercier aussi Mrs. Lois Fern qui a vérifié toutes les citations figurant dans les notes et Mrs. Vernelia Crawford qui a préparé l'index.

Bien que le livre ne soit pas le produit d'un effort collectif - je n'ai jamais appris à utiliser l'aide d'un assistant de recherche - il a d'autres façons bénéficié grandement des possibilités que diverses institutions m'ont offertes. Je dois beaucoup sous cet angle aux fondations Volker,

Guggenheim, Earhart et Relm. Les conférences que j'ai données aux universités du Caire, de Zurich, Mexico, Buenos Aires, Rio de Janeiro et de diverses villes des Etats-Unis m'ont offert non seulement la possibilité de tester sur des auditoires les idées exposées dans ce livre, mais aussi d'acquérir une expérience qui m'a beaucoup servi pour l'écrire. Les lieux de publication de versions antérieures de certains chapitres sont mentionnés dans les notes, et je tiens à remercier les éditeurs concernés de m'avoir donné les autorisations de reproduction requises. Je veux aussi souligner l'aide que m'ont apporté la bibliothèque de l'Université de Chicago, qui a été la source essentielle de mes recherches pour ce livre, et dont les services de prêt m'ont procuré tous les titres qui pouvaient m'être utiles, ainsi que le Comité de recherche en sciences sociales et le service de dactylographie du Département de sciences sociales de l'Université de Chicago qui ont fourni les fonds et le travail nécessaire à la saisie des versions successives du livre.

Ma dette la plus importante concerne néanmoins le Comité de pensée sociale de l'Université de Chicago et son président, le professeur John U. Nef, qui m'a permis de considérer pendant plusieurs années que ma tâche essentielle était l'achèvement de ce livre, ce qui a fait que cet achèvement s'est trouvé facilité, et non entravé, par mes autres obligations.

La liste transcrite ci-dessous de *titres abrégés d'ouvrages souvent cités* ne contient que les titres longs des ouvrages concernés.

- ACTON, *Historical Essays : Historical Essays and Studies*, par John E. E. DALBERG-ACTON, Premier Baron Acton, édité par J. N. Figgis et R. V. Laurence, Londres, 1907.

- ACTON, *Historical of Freedom : The History of Freedom and Other Essays*, John E. E. DALBERG-ACTON, Premier Baron Acton, édité par J. N. Figgis et R. V. Laurence, Londres, 1907.

- AER, *American Economic Review*.

- BAGEHOT, *Works : The Works and Life of Walter Bagehot*, édité par Mrs. Russel Barrington, 10 volumes, Londres, 1907.

- BURKE, *Works : The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, nouvelle édition, 14 volumes, Londres, Rivington, 1814.

- DICEY, *Constitution : Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, par A.V. DICEY, 9e édition, Londres, 1939.

- DICEY, *Law and Opinion : Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, 2e édition, Londres, 1914.

- EJ, *Economic Journal*, Londres.

- ESS, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 15 volumes, New York, 1930-35.

- HUME, *Essays : Essays Moral, Political and Literary*, par David HUME, édité par T. H. Green et T. H. Grose, 2 volumes, Londres, 1875. Le volume II contient entre autres *Enquiry concerning Human Understanding et Enquiry concerning the Principles of Morals*.

- HUME, *Treatise : A Treatise of Human Nature*, par David HUME, édité par T. H. Green et T. H. Grose, 2 volumes, Londres, 1890.

- JPE, *Journal of Political Economy*, Chicago.

- LOCKE, *Second Treatise : The Second Treatise of Civil Government and A Letter concerning Toleration*, par John LOCKE, édité par J. W. Gough, Oxford, 1946.

- Lloyds B. R., *Lloyds Bank Review*, Londres.

- MENGER, *Untersuchungen : Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften und der politischen Oekonomie insbesondere*, par Karl MENGER, Leipzig, 1883.

- MILL J. S., *Principles : Principles of Political Economy, with Some of Their Applications to Social Philosophy*, par John Stuart MILL, édité par J. W. Ashley, Londres, 1909.

- Proc. Arist. Soc., *Proceedings of the Aristotelian Society*, Londres.

- *RE & S, Review of Economics and Statistics*, Cambridge, Mass.

- SMITH, *W. of N. : An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations*, par Adam SMITH, édité par E. Cannan, 2 volumes, Londres, 1904.

- TOCQUEVILLE, *Démocratie : De la démocratie en Amérique*, par Alexis DE TOCQUEVILLE.

- US, *United States Reports : Cases Adjudged in the Supreme Court*, Washington, Government Printing Office (Conformément aux critères de la pratique juridique américaine, les références à ces rapports, celles à d'autres rapports concernant des affaires relevant du niveau fédéral, telles que les affaires « Dallas », « Cranch », « Wheaton » et « Wallace » et celles à des rapports déposés auprès des tribunaux des Etats, sont précédées par le numéro du volume et suivies par le numéro de la page par laquelle le rapport commence et, lorsque cela s'avère nécessaire, par celui de la page dont il est spécifiquement question).-

► La citation placée en exergue du livre est tirée de Algernon SIDNEY, *Discourses concerning Government*, Londres, 1698, p. 142, *Works*, nouvelle édition, Londres, 1772, p. 151.

Notes
de l'ouvrage

Notes
Préface

(1) La plupart de ces articles ont été publiés en recueils (*Individualism and Economic Order* ; *The Counter-Revolution of Science*, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, *New Studies*...).

(2) Traduction française, PUF, coll. « Libre Echange », 1993.

(3) *Droit, législation et liberté*, 3 volumes, PUF, coll. « Libre échange », 1980, 1981, 1983.

(4) Cf. en particulier le chapitre 12 concernant le constitutionnalisme américain où la Constitution américaine est dite « une constitution de liberté ».

(5) Note (8) du chapitre 11.

(6) Chapitres 1 et 9.

(7) On voit ainsi que, pour la tradition de la *rule of law*, la loi est essentiellement un *guide intellectuel*. Sa teneur et sa valeur sont d'ordre *cognitif*, c'est à l'intelligence et à la raison de l'homme qu'on s'adresse. En ceci, la tradition de la *rule of law* se démarque radicalement de la tradition absolutiste et hobbesienne pour qui la loi est une *force* et touche l'homme soit par l'action physique, soit par le sentiment des passions (comme la crainte).

(8) Hayek dit ailleurs que « le célèbre " impératif catégorique " [de Kant], la règle selon laquelle on devrait toujours " agir selon une maxime telle que l'on puisse en même temps vouloir qu'elle devienne une loi universelle ", est en fait une extension au domaine général de l'éthique de l'idée fondamentale de la *rule of law* ». Kant l'a empruntée à Hume.

(9) Paradoxe que Hayek, dans *Droit, législation et liberté*, mettra sous la forme suivante : un dictateur qui arriverait à réduire tous les hommes au statut de moyens de fins que ce dictateur définirait seul, serait bientôt privé des moyens même qu'il rêvait de mettre en oeuvre pour les atteindre, parce qu'il serait privé d'une connaissance qui ne saurait être atteinte que si les autres avaient été libres d'exporer le réel dans la direction qu'eux jugeaient féconde. Dans son propre intêrêt, le dictateur doit donc... renoncer à la dictature. La position du dictateur - et Hayek entend par là, en réalité, le socialisme - est auto-contradictoire ; elle est un non-sens épistémologique.

Notes
Introduction

► La citation mise en exergue est tirée de l'*Oraison funèbre* de Périclès, telle que rapportée par Thucydide, *La Guerre du Péloponnèse*, ii 37-39, traduction par R. CRAWLEY, Modern Library ed., p. 104.

(1) Certaines formules passent dans l'usage courant parce qu'à un moment donné elles paraissaient traduire une vérité importante, elles continuent à être utilisées lorsque la vérité en question est connue de tous, et elles demeurent en usage alors même que leur répétition fréquente et mécanique leur aura enlevé toute signification précise. Elles disparaissent enfin lorsqu'elles ne suscitent plus aucune réflexion. On ne les redécouvre qu'après qu'on les a laissées sans emploi pendant une génération ; on peut alors leur rendre une nouvelle vigueur pour communiquer un message à peu près semblable à l'ancien ; elles parcourent ensuite le même cycle si elles connaissent le succès.

(2) La dernière tentative d'envergure aux fins de reformuler les principes d'une société libre, avec déjà d'importantes restrictions, et dans le cadre strict convenant à un ouvrage de référence académique, est *The Elements of Politics*, Londres, 1891, de H. SIDGWICK. Tout admirable qu'il soit à divers égards, ce livre ne représente guère ce qu'on doit tenir pour la tradition libérale britannique ; il est déjà fortement entaché de l'utilitarisme rationaliste qui a conduit au socialisme.

(3) En Angleterre, où la tradition de liberté a duré plus longtemps que dans les autres pays européens, c'est pourtant dès 1885 qu'un auteur très largement lu chez les libéraux pouvait dire de ces derniers, « la reconstruction de la société, et non la libération des individus, est à présent leur plus urgent souci ». (E. C. MONTAGUE, *The Limits of Individual Liberty*, Londres, 1885, p. 16).

(4) Frederick WATKINS, *The Political Tradition of the West*, Cambridge, Harvard University Press, 1948, p. 10.

(5) J'espère ne pas m'être exposé à la réprimande adressée à Edmund BURKE par S. T. COLERIDGE, particulièrement appropriée à notre époque : « Il est de mauvaise politique de représenter un système politique comme n'ayant d'attraits que pour des voleurs et des assassins, et sans autre source naturelle que le cerveau d'insensés ou de déments, alors que l'expérience montre que le grand danger de ce système réside dans la fascination qu'il vise à exercer sur les esprits nobles et imaginatifs ; ou bien sur tous ceux qui, dans la sympathique ivresse de la bienveillance juvénile, sont enclins à prendre leurs propres vertus et leurs aptitudes les plus précieuses, pour les qualités et capacités moyennes de la personne humaine ». (*The Political Thoughts of Samuel Taylor Coleridge*, ed. R. J. White, Londres, 1938, p. 235).

(6) Cf. W. H. AUDEN dans son introduction à Henry JAMES, *The American Scene*, New York, 1946, p. XVIII : « La liberté n'est pas une valeur, mais le fondement de la valeur ».- Voir aussi, C. BAY, *The Structure of Freedom*, Stanford, California, Stanford University Press, 1958,

p. 19 : « La liberté est le terrain requis pour le plein développement des autres valeurs ». Je n'ai pu disposer de ce dernier ouvrage que trop tardivement pour pouvoir le citer davantage que par le biais de références occasionnelles dans les notes.

(7) Cf. A. N. WHITEHEAD, *Adventures of Ideas*, New York, Mentor Books, 1955, p. 73 : « Malheureusement, la notion de liberté a été désincarnée par le traitement littéraire qui lui a été réservé... Le concept de liberté a été rétréci jusqu'à devenir l'emblême d'une sorte de mysticisme que ne peuvent souffrir les gens de cette génération. Lorsque nous pensons à la liberté, nous sommes enclins à n'évoquer que la liberté de pensée, la liberté de la presse, la liberté d'opinion religieuse... C'est là une erreur totale. La version littéraire de la liberté ne s'occupe surtout que de fioritures... En fait, c'est la liberté d'agir qui est le besoin primordial ».

(8) C. L. BECKER, *New Liberties for Old*, New Haven, Yale University Press, 1941, p. 4.

(9) David HUME, qui sera notre compagnon et notre guide tout au long des pages suivantes, pouvait parler dès 1742 (*Essays*, II, 371) de « cette grave entreprise philosophique visant à la perfection et qui, sous le couvert de réformer préjugés et erreurs, s'en prend aux plus attirants des sentiments du coeur, et aux plus utiles penchants et instincts qui puissent gouverner une créature humaine » ; et il nous avertit (p. 373) « de ne pas trop nous éloigner des traditionnelles maximes de conduite et de comportement, par une recherche raffinée de bonheur ou de perfection ».

(10) W. WORDSWORTH, *The Excursion*, IIe partie, Londres, 1814.

Notes

Partie I

La valeur de la liberté

► La citation placée sous le titre de la première partie est extraite de H. B. PHILLIPS, « On the Nature of Progress » : *American Scientist*, XXXIII, 1945, 255.

Chapitre 1

► La citation placée en exergue du chapitre est tirée des *Ecrits d'Abraham Lincoln* édités par A. B. Lapsey, New York, 1906, VII, 121. Elle est à rapprocher de la remarque semblable de MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*, XI, 2 (I, 149) : « Il n'est pas de mot qui se prête à plus de significations variées et qui ait fait des impressions plus diverses sur l'esprit des hommes, que celui de liberté. Certains l'ont pris comme un moyen de déposer une personne à qui on avait conféré une autorité tyrannique ; d'autres, pour le pouvoir de choisir un supérieur à qui on sera obligé d'obéir ; d'autres, pour le droit de porter des armes et d'être ainsi en mesure d'employer la violence ; d'autres enfin, pour le privilège d'être gouvernés par un natif de leur propre pays, ou par leurs propres lois ».

(1) Il ne semble pas y avoir de distinction généralement acceptée entre le sens du mot « freedom » et celui du mot « liberty », et dans le texte anglais original, l'un et l'autre sont utilisés indifféremment. Bien que j'aie une préférence personnelle pour le premier, il semble que « liberty » se prête moins à l'abus. Il eût été difficile à Franklin Roosevelt de s'en servir pour

faire ce « noble jeu de mots » (Joan ROBINSON, *Private Enterprise or Public Control*, Londres, 1943) par lequel il rangea la « freedom from want » (« liberté par rapport au besoin ») parmi les libertés (alors qu'il s'agit d'« un droit à recevoir », NdT).

(2) La valeur limitée d'une analyse sémantique, même très fine, des termes « freedom » et « liberty » est bien mise en évidence dans M. CRANSTON, *Freedom : A New Analysis*, New York, 1953, que trouveront fort éclairant les lecteurs curieux de voir comment les philosophes, en recourant à des définitions étranges du concept, se sont créé des entraves inextricables. Pour une approche plus ambitieuse des diverses significations du mot, voir Mortimer ADLER, *The Idea of Freedom : A Dialectical Examination of the Conceptions of Freedom* (New York, 1958) que j'ai eu l'avantage de connaître sous forme de manuscrit, et un ouvrage encore plus exhaustif de H. OFSTAD que devrait publier Oslo University Press.

(3) Cf. J. BENTHAM, *The Limits of Jurisprudence Defined*, ed. C. W. Everett, New York, Columbia University Press, 1945, p. 59 : « La liberté est donc de deux ou trois sortes, voire davantage, selon le nombre de directions d'où la coercition, dont elle est l'absence, peut provenir ». Voir également M. SCHLICK, *Problems of Ethics*, New York, 1939, p. 149 ; F. H. KNIGHT, « The Meaning of Freedom », dans *The Philosophy of American Democracy*, Ed. C. M. Perry, Chicago, University of Chicago Press, 1943, p. 75 : « La signification première de la liberté en société... est toujours d'un ordre négatif... et coercition est le terme qu'il faut en réalité définir » ; et l'analyse plus complète menée par le même auteur dans « The Meaning of Freedom » : *Ethics*, volume LII, 1941-42, et dans *Conflict of Values : Freedom and Justice*, *in Goals of Economic Life*, ed. A. Dudley Ward, New York, 1953.- Voir aussi F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, III, 1957, p. 202 : « La formule, Liberté égale absence de coercition, est encore correcte... et de cette formule découle fondamentalement la totalité du système légal rationnel du monde civilisé... C'est l'élément du concept de liberté que nous ne pouvons jamais abandonner » ; et C. BAY, *The Structure of Freedom*, Stanford, Ca., Stanford University Press, 1958, p. 94 : « Parmi tous les buts de la liberté, celui de porter au maximum la protection de tout un chacun contre la coercition devrait se voir accorder la priorité ».

(4) En général, l'expression « civil liberty » semble être utilisée surtout concernant ces mises en oeuvre de la liberté individuelle qui sont spécialement importantes pour le fonctionnement de la démocratie, ainsi la liberté d'expression, de réunion, de presse, et aux Etats-Unis spécifiquement, concernant les possibilités garanties par le Bill of Rights. L'expression « political liberty » elle-même est parfois employée pour évoquer, par opposition à « inner liberty », non pas la liberté collective que nous désignerons par son biais, mais la liberté personnelle. Bien que cet usage ait la caution de Montesquieu, il ne peut aujourd'hui que créer la confusion.

(5) Cf. E. BARKER, *Reflections on Government*, Oxford, Oxford University Press, 1942, p. 1 : « Originairement, le mot liberté signifiait la qualité ou le statut de l'individu libre, du libre producteur, par opposition au mot esclave ». Il semble qu'étymologiquement, la racine germanique du mot « free » se rapportait à la situation de membre protégé de la communauté (cf. G. NECKEL, « Adel und Gefolgschaft », *Beitrage. zur Geschichte der deutschen Sprache und Literatur*, XLI (1916), p. 403 : « Frei désignait initialement celui qui n'était pas dépourvu de protection et de droit ». Voir aussi O. SCHRADER, *Sprachvergleichung und Urgeschichte*, II /2, *Die Urzeit*, 3e éd., Iéna, 1906-7, p. 294 et A. WAAS, *Die alte deutsche Freiheit*, Munich et Berlin, 1939, p. 10-15). De façon analogue, le latin *liber* et le grec *eleutheros* paraissent dériver de mots dénotant l'appartenance à la tribu. L'importance de ces points apparaîtra plus tard lorsque nous étudierons la relation entre Droit et Liberté.

(6) Cf. T. H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligations* (réimpression, Londres, 1911), p. 3 : « Pour ce qui concerne le mot " freedom ", il faut évidemment admettre que chacune de ses utilisations pour exprimer quelque chose d'autre qu'une relation sociale et politique entre un individu et les autres, constitue une métaphore. Même dans son application

originelle, son sens est loin d'être fixe. Celui-ci implique certes toujours une exemption par rapport à la coercition émanant d'autrui, mais l'étendue et les conditions de cette exemption, dont jouit un " freeman " aux différents stades de la société, sont très diverses. Dès que le terme " freedom " en vient à être employé pour désigner quoi que ce soit d'autre qu'une relation établie entre un homme et d'autres hommes, sa signification fluctue encore bien davantage ».- Voir également L. VON MISES, *Socialism*, nouvelle éd., New Haven, Yale University Press, 1951, p. 191 : « Freedom est un concept sociologique. L'appliquer à des situations qui ne concernent pas la société est dénué de sens » et p. 194 : « Est donc liberté dans la vie extérieure de l'homme le fait que celui-ci est indépendant du pouvoir arbitraire de ses semblables ».

(7) Cf. F. H. KNIGHT, « Discussion : The Meaning of Freedom » : *Ethics*, volume LII, 1941-42, p. 93 : « Si Robinson Crusoé tombe dans un puits, ou se trouve empêtré dans la végétation de la jungle, ce serait certainement user du mot de façon appropriée que de dire qu'il veut se libérer, ou retrouver sa liberté - et cela vaudrait aussi pour un animal ». Ce sens est incontestablement établi par l'usage aujourd'hui, mais renvoie à une conception de la liberté autre que l'absence de coercition, que défend le professeur Knight.

(8) La cause linguistique du transfert de « free » et des noms communs dérivés, vers des emplois divers semble avoir été l'absence en anglais (et apparemment dans toutes les langues germaniques ou romanes) d'un adjectif qui puisse servir génériquement à indiquer que quelque chose est absent. « Dénué » ou « manquant » ne sont généralement utilisés que pour exprimer l'absence de quelque chose de désirable ou de normalement présent. Il n'y a pas d'adjectif (autre que « free » of) pour qualifier l'absence de quelque chose d'indésirable, ou d'étranger à un objet. On dira ainsi que quelque chose est « free of vermin, of impurities, or of vice » (sans parasites, impuretés, ou défaut) ; « freedom » devient par ce biais le mot dénotant l'absence de quelque chose d'indésirable. De façon analogue, chaque fois que nous voulons dire qu'une chose agit d'elle-même, sans être déterminée ou influencée par des facteurs externes, nous la disons « free of influences » (indépendante d'influences) normalement sans liens avec elle. En science, on parle même de « degrees of freedom » (« degrés d'indépendance ») lorsqu'il y a plusieurs possibilités que n'affectent pas les déterminants connus ou supposés (cf. CRANTON, ouvrage cité, p. 5).

(9) Toutes ces situations auraient été qualifiées de « non-liberté » par H. J. LASKI qui soutint (*Liberty and the Modern State*, nouvelle éd., Londres, 1948), que « le droit de vote est essentiel à la liberté ; un citoyen qui ne l'a pas n'est pas libre ». En définissant similairement la liberté, H. KELSEN (« Foundations of Democracy » : *Ethics*, volume LXVI, n·l, IIe partie, 1955, 94) conclut triomphalement que « les tentatives de prouver qu'il existe une connexion essentielle entre liberté et propriété... ont échoué » - oubliant ainsi que tous ceux qui ont affirmé cette connexion ont parlé de liberté individuelle et non de liberté politique.

(10) E. MIMS Jr, *The Majority of the People*, New York, 1941, p. 170.

(11) Cf. MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*, XI, 2, I, 150 : « Finalement, comme en démocratie le peuple semble agir comme il lui plaît, cette sorte de gouvernement a été considéré comme le plus libre, et le pouvoir du peuple confondu avec sa liberté ». Voir aussi J. L. DE LOLME, *The Constitution of England* (nouvelle éd., Londres, 1800), p. 240 : « Concourir par son suffrage à édicter une loi, c'est avoir une part, quelle qu'elle puisse être, dans le pouvoir : vivre dans un Etat où les lois sont égales pour tous, et où on est sûr qu'elles sont appliquées... c'est être libre ».- Cf. aussi les passages cités dans les notes (2) et (5) du chapitre VII.

(12) La description complète de l'état d'esprit qui convient à un jésuite, citée par William JAMES d'après une lettre d'Ignace DE LOYOLA (*Varieties of Religious Experiences*, New York et Londres, 1902, p. 314) est la suivante : « Aux mains de mon Supérieur, je dois être une cire molle, un objet, dont il peut exiger tout ce qui lui plaît, qu'il s'agisse d'écrire ou de recevoir des lettres, de parler ou ne pas parler à une personne, etc., et je dois mettre toute ma ferveur à exécuter avec zèle et exactitude ce qui m'est ordonné. Je dois me considérer comme un cadavre qui n'a ni intelligence ni volonté ; être comme un amas de matière qui se laisse placer sans

résistance où l'entend celui qui place ; comme un bâton dans la main d'un vieillard, qui l'emploie selon ses besoins et le place où il lui convient. Ainsi dois-je être aux mains de l'Ordre, pour le servir de la façon qu'il juge la plus utile ».

(13) La différence entre la « liberté intérieure » et la liberté au sens d'absence de coercition était clairement perçue par les scolastiques, qui distinguaient nettement *libertas a necessitate* et *libertas a coactione*.

(14) Barbara WOOTTON, *Freedom under Planning*, Londres, 1945, p. 10. L'utilisation explicite la plus ancienne du mot de liberté au sens de pouvoir se trouve, à ma connaissance, dans VOLTAIRE, *Le Philosophe ignorant*, XIII, cité par B. DE JOUVENEL, *De la souveraineté*, Paris, 1955, p. 315 : « Etre véritablement libre, c'est pouvoir. Quand je peux faire ce que je veux, voilà ma liberté ». Cette utilisation semble avoir été depuis lors étroitement associée à ce que nous devrons plus loin (chap. IV) appeler la tradition « rationaliste » ou française, de la liberté.

(15) Cf. P. DRUCKER, *The End of Economic Man* (Londres, 1939), p. 74 : « Moins il y a de liberté, et plus on parle de " nouvelle liberté ". Cette nouvelle liberté n'est pour autant qu'un mot qui vient recouvrir l'exact opposé de tout ce que l'Europe a depuis toujours compris par le mot liberté... La nouvelle liberté qui est prêchée en Europe est le droit de la majorité à l'encontre de l'individu ». Cette « nouvelle liberté » a été aussi prêchée aux Etats-Unis comme cela apparaît dans : Woodrow WILSON, *The New Freedom* (New York, 1913), voir en particulier p. 26.- On pourrait citer aussi un article de A. G. GRUCHY, « The Economics of the National Resources Committee » : *AER*, XXIX, 1939, p. 70, où l'auteur observe, en approuvant, que « pour les économistes du National Resources Committee, la liberté économique n'est pas une question d'absence de contrainte sur les activités individuelles, c'est un problème de limitation et de direction collectives imposées aux individus et aux groupes aux fins que la sécurité des individus puisse être assurée ».

(16) Une définition par l'absence de contrainte, dans laquelle ce concept est souligné - telle celle donnée par E. S. CORWIN, *Liberty against Government*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1948, p. 7 : « Liberté signifie absence de restrictions imposées par d'autres personnes à notre liberté de choix et d'action » - serait donc tout à fait acceptable.

(17) *The Shorter Oxford English Dictionary*, Oxford, 1933, donne pour première définition de *to coerce* (forcer) : « to constrain, or restrain by force, or by authority resting on force » (obliger, ou empêcher par la force, ou par autorité fondée sur la force).

(18) B. RUSSELL, « Freedom and Government » : *in Freedom, Its Meaning*, ed. P. N. Anshen, New York, 1940, p. 251.

(19) T. HOBBES, *Leviathan*, Ed. Oakeshott, Oxford, 1946, p. 84.

(20) J. R. COMMONS, *The Legal Foundations of Capitalism*, New York, 1924, spécialement chap. II à IV.

(21) J. DEWEY, « Liberty and Social Control » : *Social Frontier*, nov. 1935, p. 41.- Voir aussi son article « Force and Coercition » : *Ethics*, volume XXVI, 1916, 362 : « Savoir si (l'emploi de la force) est justifiable ou non... est, en substance, une question d'efficacité (économie incluse) des moyens à utiliser pour parvenir à une fin » ; et p. 364 : « Le critère de valeur réside dans l'efficacité et dans l'économie relatives de la dépense de force en tant que moyen de parvenir à une fin ». La façon dont Dewey jongle avec le concept de liberté est si effrayante, que le jugement de D. FOSDICK (*What is Liberty ?*, New York, 1939) n'est guère injuste : « Le décor est, de fait, entièrement dressé pour cette identification de la liberté avec un principe tel que l'égalité, lorsque les définitions de la liberté et de l'égalité se trouvent manipulées jusqu'à se rapporter l'une et l'autre à la même condition d'activité ou presque ». On trouve un exemple extrême d'un tour de passe-passe de ce genre chez John DEWEY lorsqu'il dit : « Si la liberté est combinée avec une dose raisonnable d'égalité et si on entend par sécurité la sécurité culturelle et morale, et aussi la sécurité matérielle, je ne pense pas que la sécurité soit compatible avec quoi que ce soit d'autre que la liberté ». Après avoir redéfini deux concepts de

façon qu'ils signifient à peu près la même condition d'activité, il nous assure qu'ils sont compatibles. Il n'y a pas de bornes à de telles jongleries ».

(22) J. DEWEY, *Experience and Education*, New York, 1938, p. 74.- Voir aussi W. SOMBART, *Der moderne Kapitalismus*, II, Leipzig, 1902, 43, où il est expliqué que « Technik » est « die Entwicklung zur Freiheit » (la technique est l'avancée vers la liberté). L'idée est exposée en détails dans E. ZSCHIMMER, *Philosophie der Technik*, Iéna, 1914, p. 86-91.

(23) Cf. R. B. PERRY dans *Freedom : Its Meaning*, Ed. R. Anshen, New York, 1940, p. 269 : « La distinction entre bien-être (welfare) et liberté s'effondre totalement, puisque la liberté effective d'un homme est proportionnelle à ses ressources ». Cela a conduit d'autres auteurs à soutenir que « si davantage de gens achètent des automobiles et prennent des vacances, il y a davantage de liberté ». Pour références, voir chap. XVI, note (72).

(24) Un exemple amusant de ce fait est fourni par D. GABOR et A. GABOR, « An Essay on the Mathematical Theory of Freedom » : *Journal of the Royal Statistical Society*, série A, CXVII, 1954, 32. Les auteurs commencent par poser que liberté signifie « absence de restrictions indésirables », donc que le concept équivaut presque à « tout ce qui est désirable » ; après quoi, au lieu d'écarter ce concept manifestement inutile, ils l'adoptent et s'engagent dans la tâche de « mesurer » la liberté ainsi conçue.

(25) Cf. Lord ACTON, *Lectures on Modern History*, Londres, 1906, p. 10 : « Il n'y a pas plus de proportion entre liberté et pouvoir, qu'il n'y en a entre éternité et temps ». De même, B. MALINOWSKI, *Freedom and Civilization*, Londres, 1944, p. 47 : « Si nous commettions la négligence d'identifier Liberté et Pouvoir, nous engendrerions la tyrannie, tout comme nous aboutirions à l'anarchie si nous assimilions la liberté à l'absence de toute discipline ».- Voir aussi F. H. KNIGHT, « Freedom as Fact and Criterion », dans son livre *Freedom and Reform*, New York, 1947, p. 4 et s. ; J. CROPSEY, *Policy and Economy*, La Haye 1957, p. XI et M. Bronfenbrenner, « Two Concepts of Economic Freedom » : *Ethics*, volume XLV, 1955.

(26) La distinction entre liberté « positive » et liberté « négative » a été popularisée par T. H. GREEN et remonte au-delà de lui à HEGEL. Voir en particulier sa conférence « Liberal Legislation and Freedom of Contract », dans *The Work of T. H. Green*, Ed. R. L. Nettelship, Londres, 1888, volume III. L'idée ici rattachée essentiellement à « liberté intérieure » a été depuis utilisée de façons très diverses. Cf. Sir Isaiah BERLIN, *Two Concepts of Liberty*, Oxford, 1958 et pour une annexion d'arguments socialistes par les conservateurs, Clinton ROSSITER, « Toward an American Conservatism » : *Yale Review*, XLIV, 1955, 361, qui soutient que « les conservateurs devraient nous donner une définition de la liberté qui soit positive et exhaustive... Dans le nouveau dictionnaire conservateur, liberté sera défini au moyen de termes comme possibilités, créativité, productivité, et sécurité ».

(27) W. L. Westermann, « Between Slavery and Freedom » : *American Historical Review*, L, 1945, 213-27.

(28) C'était pour le moins le cas en pratique, sinon peut-être en droit strict. Cf. J. W. Jones, *The Law and Legal Theory of the Greeks*, Oxford, Oxford University Press, 1965, p. 282.

(29) Cf. F. H. KNIGHT, *Freedom and Reform*, New York, 1947, p. 193 : « La fonction primordiale du pouvoir est de prévenir la coercition et, par là, de garantir à tout homme le droit de vivre sa propre vie en termes de libre association avec ses semblables ». Voir aussi son analyse de ce thème dans l'article cité ci-dessus en note (3).

(30) R. VON IHERING, *Law as a Means to an End*, Trad. I. Husik, Boston, 1913, p. 242.- Max WEBER, *Essays in Sociology*, New York, 1946, p. 78 : « Un Etat est une collectivité humaine qui (parvient à) s'attribuer le *monopole de l'usage légitime de la force physique* ».- B. MALINOWSKI, *Freedom and Civilization*, Londres, 1944, p. 265 : l'Etat est « la seule institution historique qui a le monopole de la force ».- Voir aussi J. M. CLARK, *Social Contract of Business*,

2e éd., New York, 1939, p. 115 : « La contrainte par la force est censée être le monopole de l'Etat » et E. A. HOEBEL, *The Law of Primitive Man*, Cambridge, Harvard University Press, 1954, chap. II.

Chapitre 2

► La citation mise en exergue du chapitre est tirée de Whitehead, *Introduction to Mathematics*, Londres, 1911, p. 61. Une version antérieure du chapitre est parue dans *Essays on Individuality*, Ed. F. Morley, Pittsburgh, University of Pennsylvania Press, 1958.

(1) Cf. A. FERGUSON, *An Essay on the History of Civil Society*, Edimbourg, 1767, p 279 : « Les oeuvres complexes du castor, de la fourmi et de l'abeille sont attribuées à la sagesse de la nature. Celles des nations policées leur sont attribuées à elles-mêmes, et sont censées témoigner d'une capacité supérieure à celle des intelligences frustes. Or les réalisations des hommes, comme celles des animaux, sont suggérées par la nature, et sont le fruit de l'instinct, dirigé par la variété des situations dans lesquelles les hommes sont placés. Ces réalisations se sont accomplies par des améliorations successives qui ont été apportées sans que quiconque ait idée de leur effet global ; et elles conduisent les affaires humaines à un état de complexité tel que les plus hautes capacités dont la nature humaine ait jamais été dotée ne pourraient l'avoir projeté ; même si la totalité en était exécutée, on ne pourrait la comprendre dans toute son ampleur ».

(2) Cf. M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, Londres, 1951, p. 199 : « Nous ne pouvons deviner les notions à la lumière desquelles les hommes jugeront nos propres idées dans un millier d'années - ou peut-être même dans cinquante ans. Si une bibliothèque de l'an 3 000 nous tombait entre les mains aujourd'hui, nous ne pourrions comprendre son contenu. Comment pourrions-nous déterminer consciemment un avenir qui, par sa nature même, échappe à notre compréhension ? Une telle présomption révèle simplement l'étroitesse d'une vue à laquelle l'humilité n'a pas appris ses limites ».

(3) Leslie A. WHITE, « Man's Control over Civilisation : An Anthropocentric Illusion » : *Scientific Monthly*, LXVI, 1948, 238.

(4) Voir G. RYLE, « Knowing How and Knowing That » : *Proceedings of the Aristotelian Society*, 1945/46 ; on peut comparer également avec M. POLANYI, *Personal Knowledge : Towards a Post-critical Philosophy*, Londres et Chicago, 1958.

(5) Cf. La formule souvent citée de F. P. RAMSEY, *The Foundations of Mathematics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1925, p. 287 : « Il n'y a rien à connaître, sinon la science ».

(6) Sur ces différentes sortes de connaissance, voir mon article « Uber den Sinn sozialer Institutionen » : *Schweitzer Monatschefte*, oct. 1955, et sur l'application de tout l'argument de ce chapitre aux problèmes plus spécifiquement économiques, les deux essais, « Economics and Knowledge » et « The Use of Knowledge in Society », réimprimés dans mon *Individualism and Economic Order*, Londres et Chicago, 1948.

(7) G. DE SANTILLANA, *The Crime of Galileo*, Chicago, Chicago University Press 1955, p. 34.- Herbert SPENCER remarque aussi quelque part : « En science, plus nous en savons, plus est étendu le contact avec l'inconnaissance ».

(8) Cf. H. G. BARNETT, *Innovation : The Basis of Cultural Change*, New York, 1953, en particulier p. 19 : « Tout individu est un innovateur à maintes reprises » et p. 65 : « Il y a une corrélation positive entre individualisme et potentiel d'innovation. Plus grande est la liberté laissée à l'individu pour explorer son monde d'expériences et pour organiser les éléments de celui-ci en fonction de l'interprétation propre qu'il fera de ses impressions sensorielles, plus grande est la probabilité que viennent à naître des idées nouvelles ».

(9) Cf. W. A. LEWIS, *The Theory of Economic Growth*, Londres, 1955, p. 148 : « Les innovateurs sont toujours une minorité. Les idées neuves sont d'abord mises en pratique par une ou deux, ou quelques rares personnes, qu'il s'agisse de technologie, de nouvelles formes d'organisation, de nouveaux produits commerciaux, ou d'autres nouveautés. Ces idées peuvent parfois se trouver rapidement acceptées par le reste de la population. Elles sont le plus souvent accueillies avec scepticisme et méfiance, et n'avancent que très lentement, voire pas du tout. Après un temps, on voit que les nouvelles idées ont quelque succès, et elles se répandent de plus en plus vite. C'est pourquoi on dit souvent que le changement est le fait d'une élite, ou que l'ampleur du changement dépend de la qualité des chefs de file d'une société. Cela est relativement exact si on entend par là seulement que la majorité des gens ne sont pas des innovateurs, et se contentent d'imiter ce que d'autres font. C'est inexact si on entend dire ainsi que toutes les idées neuves naissent au sein d'une catégorie ou d'un groupe donné de personnes ». Egalement p. 172 : « Le jugement collectif sur les idées nouvelles est si fréquemment erroné qu'on peut soutenir que l'intégralité du progrès dépend d'individus libres de miser sur leur propre jugement malgré la désapprobation collective... Conférer un monopole de décision à un organisme gouvernemental serait vraisemblablement le moyen de cumuler les inconvénients des deux mondes ».

(10) L'un des rares auteurs qui ont vu clairement une partie au moins de cette réalité fut F. W. MAITLAND, qui nota que « l'argument le plus fort est celui fondé sur l'ignorance, l'inéluctable ignorance, de nos maîtres » : *Collected Papers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1911, I, 107.- Voir toutefois B. E. KLINE et N. H. MARTIN, « Freedom, Authority and Decentralisation » : *Harvard Business Review*, XXXVI, 1958, surtout 70 : « La principale caractéristique de la hiérarchie de commandement, ou de tout groupe dans notre société, n'est pas la connaissance mais l'ignorance. Considérez que chaque personne ne peut savoir qu'une fraction de ce qui se passe autour d'elle. Beaucoup de ce que cette personne sait ou croit savoir sera plutôt faux que vrai... A tout moment, il y a beaucoup plus de non connu que de connu, tant pour quelqu'un qui fait partie de la chaîne de commandement, que pour l'organisation globalement considérée. Il semble possible, donc, qu'en nous organisant en une hiérarchie d'autorité aux fins d'augmenter l'efficacité, nous risquions en réalité d'institutionnaliser l'ignorance. Alors qu'en faisant un meilleur usage de ce que sait le petit nombre, nous nous assurons que la grande majorité se trouve dissuadée d'explorer les zones obscures qui débordent notre connaissance ».

Le terme « ignorance » est, sous un angle important, un peu trop restreint pour notre propos. Il serait sans doute préférable en certains cas de parler d'« incertitude » pour ce qui touche à l'ignorance concernant ce qui est bien ; il est douteux en effet que nous puissions dire que quelque chose est bien, si personne ne sait ce qui est bien dans le contexte où la question est posée. Le fait est qu'en certains cas, la morale régnante peut ne pas fournir de réponse, alors

même qu'une réponse existe qui, si elle était connue et largement acceptée, aurait une grande valeur. Je tiens à remercier Mr. Pierre F. Goodrich dont les commentaires au cours d'un débat m'ont aidé à clarifier ce point que j'estime important. Il ne m'a toutefois pas persuadé de parler globalement d'« imperfection » plutôt que d'ignorance.

(11) Cf. J. A. WHELER, *A Septet of Sibyls ; Aids in the Search of Truth.*

(12) Cf. la remarque de Louis PASTEUR : « En recherche, la chance sert ceux seulement dont l'esprit est bien préparé à l'accueillir », cité par R. TATON, *Reason and Chance in Scientific Discovery*, Londres, 1957, p. 91.

(13) A. P. LERNER, « The Backward-Leaning Approach to Controls » : *JPE*, LXY, 445, « Les thèses du libre-échange sont valables en tant que *règles générales* dont l'usage commun est généralement bénéfique. Comme pour toutes les règles générales, il y a des cas particuliers où, si on connaissait toutes les circonstances du moment et toutes les conséquences sur tous les plans, il vaudrait mieux que les règles ne fussent pas appliquées. Mais cela n'en fait pas de mauvaises règles, et cela ne justifie pas la non-application des règles lorsque, comme c'est normalement le cas, on ne connaît pas toutes les conséquences qui feraient du cas concerné une exception souhaitable ».

(14) H. RASHDALL, « The Philosophical Theory of Property », dans *Property Its Duties and Rights*, New York et Londres, 1915, p. 62 : « On ne peut véritablement justifier la liberté en insistant, comme l'a éloquemment et spirituellement fait Mr. Lowes Dickinson (*Justice and Liberty : a Political Dialogue*, notamment p. 129-131), sur l'absurdité qu'il y a à supposer que le travailleur dénué de propriété sous le système capitaliste ordinaire, jouit d'une liberté dont le socialisme le dépouillerait. Il peut être en effet d'une extrême importance que quelques-uns jouissent de liberté - que quelques rares individus puissent disposer de leur temps à leur guise - alors même que cette liberté ne serait ni possible, ni souhaitable pour la grande majorité. Que la culture requière une très forte différenciation des situations sociales est un principe d'une importance incontestable ».- Voir aussi l'article de KLINE et MARTIN cité en note (10) (*op. cit.*, p. 69) : « Si on entend qu'il y ait de la liberté pour ceux qui s'en serviront *effectivement*, la liberté doit être offerte au plus grand nombre. Si une leçon de l'Histoire est claire, c'est celle-là ».

(15) Sur l'emploi du terme « formation », plus approprié dans ce contexte que le terme habituel « institution », voir mes analyses dans *The Counter-Revolution of Science*, Glencoe, III, 1952, p. 83.

(16) Cf. mon article « Degrees of Explanation » : *British Journal for the Philosophy of Science*, volume VI, 1955.

(17) Voir A. DIRECTOR, « The Parity of the Economic Market Place », dans *Conference on Freedom and the Law*, University of Chicago Law School Conference Series, n·13, Chicago, 1953.

(18) Cf. mon livre *The Road to Serfdom*, Londres et Chicago, 1944, chap. VII.

(19) Voir K. R. POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, édition américaine, Princeton, Princeton University Press, 1950, particulièrement p. 195 : « Si nous voulons rester humains, il n'y a qu'une voie, la voie vers la société ouverte. Il nous faut pénétrer dans l'inconnu, l'incertain, le risqué, et nous servir de la raison autant que faire se peut pour quêter tout à la fois la sûreté *et* la liberté ».

Chapitre 3

► La citation en exergue est tirée des *Mémoires du cardinal de Retz*, Paris, 1820, II, 497, où il est noté que le président Bellièvre citait cette remarque de CROMWELL, selon laquelle « on ne monte jamais aussi haut que lorsqu'on ne sait où on va ». La phrase semble avoir fortement marqué les penseurs du XVIIIe siècle ; elle est citée par David HUME (*Essays*, I, 24), par Adam FERGUSON (*An Essay on the History of Civil Society*, Edimbourg, 1767) ; et aussi, selon FORBES, « Scientific Whiggism » : *Cambridge Journal*, VII, 1954, p. 654, par TURGOT. Elle apparaît également, de manière pertinente, dans Dicey, *Law and Opinion*, p. 231.

Une version légèrement modifiée figure dans l'ouvrage posthume de GOETHE, *Maximen und Reflexionen : Literatur und Leben (Schriften zur Literatur : Grossherzog Wilhelm Ernst August Ausgabe*, Leipzig, 1913, II, 626 : « Man geht nie weiter, als wenn man nicht mehr weiss, wohin man geht ». Cf. également à ce sujet G. VICO (*Opere*, Ed. G. Ferrari, 2e éd., Milan 1854, V, 183) : « Homo non intelligendo fit omnia ». Comme il n'y aura pas d'autre occasion de se référer à Vico, on doit mentionner ici que lui et son disciple F. Galiani constituent l'unique équivalent important sur le Continent de la tradition antirationaliste britannique que nous examinerons plus longuement dans le chapitre suivant. Une traduction en allemand d'une version antérieure et un peu plus longue du présent chapitre a été publiée dans *Ordo*, volume IX, 1957.

(1) J. B. BURY, *The Idea of Progress*, Londres, 1920, p. 2.

(2) Cf. John Stuart MILL, « Representative Government », dans *On Liberty*, Ed. McCallum, Oxford, 1946, p. 121.

(3) Cf. A. FERGUSON, *History of Civil Society*, Edimbourg, 1767, p. 12 : « Si le palais est non-naturel, la chaumière l'est tout autant ; et les plus hauts raffinements de l'intellect politique et moral ne sont pas plus artificiels dans leur ordre, que les opérations les plus rudimentaires des sentiments et de la raison ».- W. ROSCHER, *Ansichten der Volkswirtschaft*, 2e éd., Leipzig, 1861, donne comme exemples des « pernicieux raffinements » contre lesquels d'austères moralistes ont tonné à une époque ou une autre, les fourchettes, les gants, les fenêtres vitrées.- PLATON dans son *Phédon* fait dire à l'un de ses personnages qu'il craint que l'invention de l'écriture, en affaiblissant la mémoire, nous fasse dégénérer !

(4) S'il était encore possible de modifier un usage établi, il serait souhaitable de réserver le mot « progrès » à une avancée délibérée vers un objectif choisi, et de parler seulement de « l'évolution de la civilisation ».

(5) Cf. J. B. BURY, *The Idea of Progress*, Londres, 1920, p. 236-37 : « Les théories du progrès se répartissent en deux catégories distinctes, correspondant à deux théories politiques radicalement opposées, et faisant appel à deux tempéraments antagonistes. L'une de ces catégories est incarnée par les bâtisseurs idéalistes et socialistes, qui peuvent nommer chaque rue et chaque tour de la " cité d'or " qu'ils imaginent située juste au pied du prochain promontoire. Le développement de l'homme est selon eux un système clos ; son terme est connu

et à portée de main. L'autre catégorie est incarnée par les observateurs de l'ascension graduelle de l'homme, qui croient que par la même interaction de forces qui l'ont conduit jusqu'ici, et par un développement ultérieur de la liberté qu'il s'est efforcé de conquérir, il cheminera lentement vers des situations d'harmonie et de bonheur croissants. Là, le développement est indéfini ; son terme est inconnu, et se situe dans un avenir lointain. La liberté individuelle est la force motrice, et la théorie politique correspondante est le libéralisme ».

(6) Voir K. R. POPPER, *The Poverty of Historicism*, Londres, 1957 et HAYEK, *The Counter-Revolution of Science*, Glencoe, III, 1952.

(7) Cela a été bien formulé par I. Langmyir, « Freedom, the Opportunity To Profit from the Unexpected » (General Electric) : *Research Laboratory Bulletin*, Fall, 1956 : « En recherche, vous ne pouvez tracer un plan qui permettrait de faire des découvertes, mais vous pouvez planifier un travail qui conduirait probablement à des découvertes ».

(8) Cf. M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, Londres, 1951 et la remarquable analyse de ces problèmes dans S. BAILEY, *Essays on the Formation and Publication of Opinions*, Londres, 1821, en particulier cette observation dans la préface : « Il semble que ce soit une condition nécessaire de la science humaine, qu'il nous faille apprendre beaucoup de choses inutiles, afin de rencontrer et comprendre celles qui rendront service ; et comme il est impossible, avant l'expérience, de savoir quelle est la valeur de nos acquisitions, la seule voie par laquelle l'humanité puisse s'assurer tous les avantages du savoir est de pousser ses enquêtes dans toutes les directions possibles. Il ne peut être plus grand obstacle au progrès de la science, que la perpétuelle et anxieuse référence, à chaque pas, à une utilité palpable. Si on a conscience du caractère profitable des résultats généraux, il n'est pas avisé d'être trop exigeants quant à la valeur immédiate de chaque effort particulier. D'ailleurs, il y a dans chaque science une certaine forme d'inventaire à effectuer, pour lequel il nous faut intégrer quantité de détails sans intérêt par ailleurs. Et il ne faut pas oublier que des observations banales et sans utilité apparente sont souvent des bases d'approche nécessaires à des découvertes importantes ».

(9) Adam SMITH, *Richesse des nations*, I, 83. Voir par contraste J. S. MILL, qui, en 1848 (*Principles*, IV, VI, 2, p. 749) soutint sérieusement que « c'est seulement dans les pays arriérés du monde, qu'une production accrue est encore un objectif important : dans les plus avancés, ce qui est économiquement nécessaire est une meilleure distribution ». MILL ne semble pas avoir eu conscience de ce qu'une tentative de guérir même l'extrême pauvreté par voie de redistribution aurait fini par entraîner la destruction de tout ce qui était considéré comme la vie cultivée, sans pour autant atteindre l'objectif recherché.

(10) G. TARDE, *Social Laws : An Outline of Sociology*, Trad. H. C. WARREN, New York, 1907, p. 194.

(11) Cf. les deux importants articles parus dans le *Times Literary Supplement*, « The Dynamic Society », 24 fév. 1956 (tiré à part en brochure) et « The Secular Trinity », 28 déc. 1956.

(12) Cf. H. C. WALLICH, « Conservative Economic Policy » : *Yale Review*, XLVI, 1956, 67 : « D'un point de vue strictement comptable, au centime près, il est tout à fait évident que sur quelques années, même ceux qui se trouvent à ma mauvaise extrémité de l'inégalité ont plus à gagner d'une croissanoe plus rapide, que d'une quelconque redistribution imaginable. Une augmentation du produit réel de seulement 1 % par an fera vite passer même le plus faible économiquement à des paliers de revenu auxquels aucune redistribution ne pourrait le porter... Pour l'économiste, l'inégalité économique acquiert une justification fonctionnelle grâce au concept de croissance. Les résultats ultimes de celle-ci profitent même à ceux qui semblent les perdants ».

(13) Cf. sur ces effets dans l'une des régions du monde les plus excentrées, John CLARK, *Hunza : Lost Kingdom of the Himalayas*, New York, 1956, p. 266 : « Le contact avec l'Occident, soit direct, soit relayé, a atteint le nomade le plus éloigné, le village le plus enfoncé dans la jungle. Plus d'un milliard d'êtres humains ont appris que nous vivons des existences plus

heureuses, accomplissons des tâches plus intéressantes, et jouissons de conforts matériels plus grands que ceux dont ils disposent. Leurs cultures propres ne leur ont pas procuré ces biens-là, et ils sont résolus à se les procurer. La plupart des Asiatiques désirent tous nos avantages, en modifiant le moins possible leurs propres coutumes ».

Chapitre 4

► La citation mise en exergue de ce chapitre est tirée DE TOCQUEVILLE, *Démocratie*, volume I, chap. XIV, p. 246 et s. ; voir aussi volume II, chap. II, p. 96 : « Les avantages qu'apporte la liberté ne ressortent qu'avec le temps, et il est toujours facile de se tromper sur la cause d'où ils viennent ». Une version antérieure et un peu plus longue de ce chapitre est parue dans *Ethics*, volume LXVIII, 1958.

(1) TOCQUEVILLE note quelque part : « Du XVIIIe siècle et de la Révolution étaient sortis deux fleuves : le premier conduisant les hommes aux institutions libres, tandis que le second les menait au pouvoir absolu ». Cf. l'observation de Sir Thomas E. MAY, *Democracy in Europe*, Londres, 1877, II, 334 : « L'histoire de l'une (la France), dans les temps modernes, est l'histoire de la démocratie, non de la liberté ; l'histoire de l'autre (l'Angleterre) est l'histoire de la liberté, non de la démocratie ». Voir aussi G. de RUGGIERO, *The History of European Liberalism*, trad. R. G. COLLINGWOOD, Oxford, Oxford University Press, 1927, spécialement p. 7, 12 et 81. Sur l'absence d'une tradition vraiment libérale en France, voir E. FAGUET, *Le Libéralisme*, Paris, 1902, notamment p. 307.

(2) « Rationalisme » et « rationaliste » seront employés constamment ici selon le sens défini par B. GROETHUYSEN dans « Rationalism » : *ESS*, XIII, 113 : comme désignant une tendance à vouloir « régir la vie individuelle et sociale conformément à des principes de raison et à éliminer autant que possible, ou réléguer à l'arrière-plan, tout ce qui est irrationnel ». Cf. aussi M. OAKESHOTT, « Rationalism in Politics » : *Cambridge Journal*, volume I, 1947.

(3) Voir E. HALEVY, *The Growth of Philosophic Radicalism*, Londres, 1928, p. 17.

(4) Cf. J. L. TALMON, *The Origins of Totalitarian Democracy*, Londres, 1952. Bien que Talmon n'identifie pas « démocratie sociale » et « démocratie totalitaire », je ne puis que tomber d'accord avec H. KELSEN (« The Foundations of Democracy » : *Ethics*, volume LXVI, IIe partie, 1955, 95 n.) sur le fait que « l'antagonisme que Talmon décrit comme une tension entre

démocratie libérale et démocratie totalitaire est en réalité l'antagonisme entre libéralisme et socialisme, et non entre deux types de démocratie ».

(5) Francis LIEBER, « Anglican and Gallican Liberty », publié à l'origine dans un quotidien de Caroline du Sud en 1849 et réimprimé dans *Miscellaneous Writings*, Philadelphie, 1881, p. 282. Voir également p. 385 : « Le fait que la liberté Gallicane attend tout de l'*organisation*, alors que la liberté anglicane incline au *développement*, explique pourquoi on voit en France si peu d'amélioration et d'expansion des institutions ; lorsqu'on y tente une amélioration, on entreprend l'abolition totale de l'état de choses précédent - un recommencement *ab ovo* - une rediscussion des premiers principes ».

(6) Un exposé adéquat de cette philosophie de la croissance qui procura ses fondements intellectuels à une politique de liberté, reste à écrire et on ne peut le tenter ici. Pour une appréciation plus poussée de l'école écossaise-anglaise et de ses différences par rapport à la tradition rationaliste française, voir D. FORBES, « Scientific Whiggism : Adam Smith and John Millar » : *Cambridge Journal*, volume VII, 1954 et ma propre conférence, *Individualism, True and False*, Dublin, 1945, réimprimée dans *Individualism and Economic Order*, Londres et Chicago, 1948 - ce dernier texte spécialement pour le rôle joué par B. MANDEVILLE dans cette tradition que je ne mentionne pas ici. Pour d'autres références, voir la version antérieure de cet article dans *Ethics*, volume LXVIII, 1958.

(7) Voir en particulier l'ouvrage de Sir Mathew HALE dont il est question ci-après en note (20).

(8) Montesquieu, Constant et Tocqueville étaient souvent taxés d'anglomanie par leurs compatriotes. Constant avait été en partie élevé en Ecosse et Tocqueville pouvait dire de lui-même : « Tant de mes idées et sentiments sont partagés par les Anglais, que l'Angleterre est devenue pour moi la seconde patrie de mon esprit ». (A. DE TOCQUEVILLE, *Journeys to England and Ireland*, Ed. J. P. MAYER, New Haven, Yale University Press, 1958, p. 13). Une liste plus complète d'éminents penseurs français qui appartenaient plutôt à l'école évolutionnaire « britannique » qu'à la tradition rationaliste « française » devrait inclure le jeune TURGOT et E. B. DE CONDILLAC.

(9) Sur le passage de JEFFERSON de la tradition « britannique » à la tradition « française » à la suite de son séjour en France, voir l'important ouvrage de O. VOSSLER, *Die amerikanischen Revolutionsideale in ihrem Verhaltnis zu den europaischen*, Munich, 1929.

(10) TALMON, *op. cit.*, p. 2.

(11) *Ibid.*, p. 71.- Cf. également L. MUMFORD, *Faith for Living*, New York, 1940, p. 64-66, où sont mis en contraste « libéralisme idéal » et « libéralisme pragmatique » ; W. M. MCGOVERN et D. S. COLLIER, *Radicals and Conservatives*, Chicago, 1958, où une distinction est faite entre « libéraux conservateurs » et « libéraux radicaux ».

(12) A. FERGUSON, *An Essay on the History of Civil Society*, Edimbourg, 1767, p. 187.

(13) Francis JEFFREY, « Craig's Life of Millar » : *Edinburgh Review*, IX, 1807, 84.- Beaucoup plus tard, F. W. MAITLAND parla similairement de « la progression trébuchante de notre façon de faire empirique, qui mène à la sagesse à force de méprises ».

(14) FORBES, ouvrage cité, p. 645. L'importance des philosophes moralistes écossais comme avant-coureurs de l'anthropologie culturelle, a été reconnue avec élégance par E. E. EVANS-PRITCHARD, *Social Anthropology*, Londres, 1951, p. 23 à 25.

(15) L. VON MISES, *Socialism*, nouvelle éd., New Haven, Yale University Press, 1951, p. 43, écrit à propos du contrat social : « Après avoir réfuté la vieille croyance qui faisait remonter les institutions sociales à des sources divines, ou au moins à la lumière de l'intellect venant à l'homme par inspiration divine, le rationalisme ne pouvait trouver d'autre explication possible. Parce qu'il avait conduit aux conditions présentes, les gens considéraient le développement de la vie sociale comme absolument intentionnel et rationnel ; et comment, dès lors, ce développement aurait-il pu survenir, sinon par une décision consciente reconnaissant qu'il était intentionnel et rationnel ? »

(16) Cité par TALMON, *op. cit.*, p. 73.

(17) CICERON (Marcus Tullius Cicero), *De Re Publica* ii, 1, 2 ; cf. également ii, 21, 37.- NERATIUS, un juriste romain plus tardif cité dans le *Corpus juris civilis*, allait jusqu'à exhorter les juristes de la façon que voici : « *Rationes eorum quae constituntur inquiri non opportet, alioquin quae certa sunt subvertuntur* » (Nous devons éviter de rechercher la raison d'être de nos institutions, sinon maintes qui sont certaines seraient renversées). Encore qu'à cet égard les Grecs fussent un peu plus rationalistes, une idée semblable de la croissance du droit n'est pas absente chez eux. Voir par exemple, l'orateur attique ANTIPHON, *On the Choreutes*, § 2 (*Minor Attic Orators*, Ed. K. J. Maidment, Loeb Classic Library, Cambridge, Harvard University Press, 1941, I, 247) où il parle de certaines lois comme « se distinguant par le fait qu'elles sont les plus anciennes dans le pays... ce qui est le gage le plus sûr de bonnes lois, car le temps et l'expérience montrent à l'homme ce qui est imparfait ».

(18) R. DESCARTES, *Discours de la Méthode*, IIe partie.

(19) Cf. TALMON, *op. cit.*, p. 142. Sur l'influence de l'idéal spartiate sur la philosophie grecque et spécialement sur Platon et Aristote, voir F. OLLIER, *Le Mirage spartiate*, Paris, 1933 et K. R. POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, Londres, 1945.

(20) « Sir Mathew Hale's Criticism on Hobbes Dialogue on the Common Law », réimprimé en appendice à W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, V, Londres, 1924, 504-5 (l'orthographe a été modernisée). Holdsworth met en relief, à juste titre, la ressemblance de certains de ces arguments avec ceux d'Edmund Burke. Ces arguments sont, en effet, des tentatives de prolonger des idées de Sir Edward Coke (que Hobbes avait critiqué), notamment sa fameuse conception de la « raison artificielle », qu'il explique (*Seventh Report*, Ed. I. H. Thomas et I. F. Fraser, Londres, 1826, IX, 6) de la façon suivante : « Nos jours sur terre ne sont qu'une ombre en regard des jours anciens et des temps passés, au cours desquels les lois - par la sagesse d'hommes excellents, au long de périodes nombreuses, par l'expérience durable et continue (l'épreuve de la lumière et de la vérité) - ont été polies et raffinées, de telle manière qu'aucun homme (qui dure si peu de temps), même s'il possédait le savoir de tous les homme du monde, n'aurait pu, à quelque époque, l'ambitionner ni y parvenir ». Cf. aussi l'adage juridique « *Per varios usus experientia leges fecit* ».

(21) La meilleure analyse du caractère de ce processus de croissance sociale, à ma connaissance, reste C. MENGER, *Untersuchungen*, livre III et appendice VIII, spécialement p. 163-65, 203-4n et 208. Voir aussi l'analyse dans A. MACBEATH, *Experiments in Living*, Londres, 1952, p. 120, du « principe posé par Frazer (*Psyche's Task*, p. 4) et appuyé par Malinowski et d'autres anthropologues, selon lequel nulle institution ne continuera à survivre si elle ne remplit une fonction utile », et les remarques ajoutées en note : « Mais la fonction qu'elle assure à une époque donnée peut ne pas être celle en vue de laquelle elle fut établie à l'origine » ; et le passage suivant où Lord ACTON indique comment il eût souhaité poursuivre ses brèves esquisses sur la liberté dans l'Antiquité et la Chrétienté (*History of Freedom*, p. 58) : « J'aurais désiré... rapporter par qui, et dans quelle circonstance, la véritable loi de formation des Etats libres fut reconnue, et comment cette découverte (étroitement apparentée à celles qui, sous les noms de développement, évolution et continuité, ont fourni une méthode nouvelle et plus pénétrante à d'autres sciences), a résolu le vieux problème de la stabilité et du changement, et défini l'autorité de la tradition sur le progrès de la pensée ; expliquer cette théorie que Sir James Mackintosh exprima en disant que les Constitutions ne sont pas faites, mais croissent, la théorie selon laquelle la coutume et les qualités des gouvernés sont les créatrices du droit, et non pas la volonté du gouvernement ».

(22) Je ne renvoie pas ici à la dette reconnue par Darwin envers les théories de Malthus (et, à travers lui, de R. Cantillon) sur la population, mais à l'atmosphère générale d'une philosophie évolutionnaire qui domina les idées sur les affaires sociales au XIXe siècle. Bien que cette influence ait été parfois reconnue (voir par exemple, H. F. Osborn, *From the Greeks to Darwin*), elle n'a jamais été étudiée systématiquement. Je pense qu'une telle étude montrerait

que la plus grande part de l'appareil conceptuel utilisé par Darwin était déjà disponible et prêt à l'utilisation. L'un des auteurs grâce auquel la pensée évolutionnaire écossaise parvint à Darwin fut probablement le géologue écossais James Hutton.

(23) Voir A. O. LOVEJOY, « Monboddo and Rousseau », 1933, réimprimé dans *Essays on the History of Ideas*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1948.

(24) Il est peut-être significatif que le premier à y voir clair en ce domaine de la linguistique est Sir William JONES qui fut un juriste de profession et un Whig éminent dans ses convictions. Cf. sa célèbre déclaration dans le « Third Anniversary Discourse » prononcé le 2 février 1786 dans *Asiatic Researches*, I, 422 et repris dans ses *Works*, Londres, 1807, III, 34 : « Le langage sanscrit, quelle que soit son antiquité, est d'une merveilleuse structure ; plus parfait que le grec, plus riche que le latin et plus raffiné que l'un et l'autre, il présente cependant avec tous deux une affinité si forte, à la fois dans les racines des verbes et les formes de grammaire, qu'il n'eût été possible qu'elle se produisît par accident ; si forte, en vérité, qu'aucun philologue ne pourrait examiner les trois, sans les croire dérivés d'une source commune quelconque, qui peut-être n'existe plus ». La parenté entre la spéculation sur le langage et celle sur les institutions politiques est excellemment montrée dans l'exposé le plus complet - même s'il est relativement tardif - de la doctrine des Whigs, celui de Dugald STEWART, « Lectures on Political Economy » (prononcées en 1809-10), publiées dans *The Collected Works of Dugald Stewart*, Edimbourg, 1856, IX, 422-24 et citées dans une note de la première version de ce chapitre publiée dans *Ethics*, volume LXVIII, 1958. Cet exposé est d'une particulière importance en raison de l'influence de Stewart sur le dernier groupe de Whigs, le cercle de la *Edinburgh Review*. Est-ce un hasard si, en Allemagne, le plus grand philosophe de la liberté, Wilhelm VON HUMBOLDT, fut aussi l'un des grands théoriciens du langage ?

(25) Josiah TUCKER, « The Elements of Commerce », 1755, dans *Josiah Tucker : A Selection*, Ed. R. L. Schuyler, New York, Columbia University Press, 1931, p. 92.

(26) Pour Adam SMITH, en particulier, ce n'était certainement pas sur la « liberté naturelle » en quelque sens littéral, que reposaient les effets bienfaisants du système économique, mais sur la « liberté dans le cadre de la loi » ; cela est clairement exprimé dans *La Richesse des nations*, livre IV, chap. V, II, 42-45 : « Cette sécurité que les lois, en Grande-Bretagne, donnent à chaque homme qu'il jouira des fruits de son propre travail, est à elle seule suffisante pour faire que chaque pays soit florissant, nonobstant cette absurde réglementation du commerce (et bien d'autres) ; et cette sécurité a été perfectionnée par la révolution, à peu près au même moment où l'abondance a régné. L'effort naturel de chaque individu pour améliorer sa propre situation, lorsqu'on le laisse s'exercer en liberté et sûreté, est un principe si puissant que, laissé à lui-même et sans assistance aucune, il est non seulement capable d'entraîner la société vers la richesse et la prospérité, mais de surmonter cent obstacles impertinents dont la folie de lois humaines encombre si souvent ses opérations ». A rapprocher de C. A. COKE, « Adam Smith and Jurisprudence » : *Law Quarterly Review*, LI, 1935, 328 : « La théorie d'économie politique qui se dégage dans *La Richesse des nations*, peut être considérée comme une théorie cohérente de droit et de législation... le célèbre passage sur la " main invisible " s'avère être l'essence de la conception qu'Adam Smith avait du droit ».- Voir aussi les intéressantes analyses de J. CROPSEY, *Policy and Economy*, La Haye, 1957. Il n'est pas sans intérêt de savoir que la thèse générale sur la main invisible « qui conduit l'homme à promouvoir une fin qui n'était pas dans son intention », apparaît déjà dans MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*, I, 25, où il dit que « ainsi chaque individu promeut le bien public, pendant qu'il ne pense qu'à promouvoir son intérêt propre ».

(27) J. BENTHAM, *Theory of Legislation*, 5e éd., Londres, 1887, p. 48.

(28) Voir D. H. MACGREGOR, *Economic Thought and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1949, p. 54-89 et Lionel ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, Londres, 1952, p. 42-46.

(29) E. BURKE, « Thoughts and Details on Scarcity » dans *Works*, VII, 398.

(30) Voir par exemple le contraste entre, d'une part, D. HUME, *Essays*, livre I, vi, p. 117 : « Des auteurs politiques ont formulé comme une maxime, qu'en élaborant un quelconque système de gouvernement, et en fixant les multiples règles de contrôle et d'équilibre d'une constitution, tout individu doit être considéré comme un filou, et comme n'ayant pas d'autre fin, dans toutes ses actions, que l'intérêt privé » (l'allusion vise vraisemblablement MACHIAVEL, *Discorsi*, I, 3 : « Le législateur doit supposer, pour ce qu'il se propose, que tous les hommes sont mauvais ») et, d'autre part, R. PRICE, *Two Tracts on Civil Liberty*, Londres, 1778, p. 11 : « La volonté de tout homme, si elle était laissée parfaitement libre de restrictions, le pousserait invariablement à la rectitude et à la vertu ». Voir aussi mon *Individualism and Economic Order*, Londres et Chicago, 1948, p. 11-12.

(31) Voir J. Stuart MILL, *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy*, Londres, 1844, Essai V.

(32) Ernest RENAN, dans un important essai sur les principes et tendances de l'école libérale, publié initialement en 1858 et plus tard inclus dans ses *Essais de morale et de critique* (maintenant dans *Oeuvres complètes*, Ed. H Psichari, II, Paris, 1947, 45 et s.) remarque ceci : « Le libéralisme, ayant la prétention de se fonder uniquement sur les principes de la raison, croit d'ordinaire n'avoir pas besoin de traditions. Là est son erreur... L'erreur de l'école libérale est d'avoir trop cru qu'il est facile de créer la liberté par la réflexion, et de n'avoir pas vu qu'un établissement n'est solide que quand il a des racines historiques... Elle ne vit pas que de tous ses efforts ne pouvait sortir qu'une bonne administration, mais jamais la liberté, puisque la liberté résulte d'un droit antérieur et supérieur à celui de l'Etat, et non d'une déclaration improvisée ou d'un raisonnement philosophique plus ou moins bien déduit ».- Cf. aussi les observations de R. B. McCALLUM dans son *Introduction* à son édition de J. S. MILL, *On Liberty*, Oxford, 1946, p. 15 : « Tout en admettant le grand pouvoir de la coutume (et que, dans certaines limites, on s'en serve) Mill est disposé à critiquer toutes les règles qui s'en réclament et ne sont pas défendables par la raison ». Il observe que « Les gens sont habitués à croire, et y ont été encouragés par certains qui aspirent au rôle de philosophes, que leurs sentiments sur des objets de cette nature sont meilleurs que des raisons, et rendent les raisons superflues ». C'est là une position que Mill, en tant que rationaliste utilitarien, devait absolument rejeter. C'est le principe de " sympathie / antipathie ", dans lequel Bentham voyait la base de tous les systèmes dont l'optique est autre que celle du rationalisme. L'affirmation primordiale de Mill en tant que penseur politique, est que toutes ces opinions *a priori* devaient être pesées et examinées par le jugement réfléchi et équilibré d'hommes de pensée ».

(33) John BUTLER, *Works*, Ed. W. E. Gladstone, Oxford, 1896, II, 329.

(34) Même le professeur H. BUTTERFIELD, qui comprend ces choses mieux que la plupart des gens, voit « un paradoxe de l'histoire » dans le fait que « le nom de l'Angleterre se soit trouvé si étroitement associé avec les mots de liberté d'une part, et de tradition d'autre part » : *Liberty in the Modern World*, Toronto, 1952, p. 21.

(35) T. JEFFERSON, *Works*, Ed. P. L. Ford, XII, New York, 1905, 111.

(36) Voir par exemple, E. BURKE, « A Letter to a Member of the National Assembly », dans *Works*, VI, 64 : « Les hommes sont qualifiés pour la liberté civile dans l'exacte proportion où ils sont disposés à mettre des chaînes morales à leurs appétits, où leur amour de la justice est au-dessus de leur rapacité, où la justesse et la sobriété de leur entendement sont au-dessus de leur vanité et leur présomption, où ils sont plus portés à écouter le conseil des sages et des gens de bien que la flatterie des fripons ». De même James MADISON dans les débats durant la Convention de ratification en Virginie, 20 juin 1788 (dans *The Debates in the Several State Conventions, on the Adoption of the Federal Constitution*, etc., Ed. J. Elliot, Philadelphie, 1863, III, 537) : « Supposer qu'une forme de gouvernement, quelle qu'elle soit, assurera liberté ou bonheur s'il n'y a pas de vertu dans le peuple, c'est une idée chimérique ».- Et TOCQUEVILLE, *Démocratie*, I, 12 : « La liberté ne peut être établie sans moralité, ni la moralité sans foi » ; aussi II, 235 : « Il n'a jamais existé de communautés libres sans morale ».

(37) HUME, *Treatise*, livre III, Ire partie, sect. I, II, 235, le paragraphe intitulé « Moral Distinctions Not Derived from Reason » : « les règles de moralité, donc, ne sont pas des conclusions de notre raison ». La même idée est déjà incluse dans la maxime scolastique : « *Ratio est instrumentum, non est judex* ». Concernant la conception évolutionnaire de la morale, je suis heureux de pouvoir citer une analyse que j'aurais hésité à proposer, de peur de lire dans Hume plus qu'il n'y est écrit. L'auteur de cette analyse n'est pour autant pas, je pense, de ceux qui voient l'oeuvre de Hume sous le même angle que moi. Dans *The Structure of Freedom*, Stanford, California, Stanford University Press, 1968, p. 33.- C. BAY écrit : « Les critères de moralité et de justice sont ce que Hume appelle " artifacts " (objets fabriqués) ; ils ne sont ni le fruit de commandements divins, ni une partie intégrante de la nature originelle de l'homme, ni une révélation de la pure raison. Ils sont un résultat de l'expérience pratique de l'humanité, et seule l'évidence d'une longue mise à l'épreuve peut démontrer l'utilité de chacun d'eux pour le progrès du bien-être humain. On peut considérer Hume comme un précurseur de Darwin dans la sphère de l'éthique. Il a en effet professé une doctrine de la survie des plus aptes pour ce qui concerne les conventions humaines - plus aptes non en termes de dentition, mais d'utilité sociale maximale ».

(38) Cf. H. B. ACTON, « Prejudice » : *Revue internationale de philosophie*, volume XXI, 1952, où on trouve l'intéressante démonstration de la similitude de vues de Hume et de Burke.- Voir également l'exposé du même auteur, « Tradition and Some Other Forms of Order » : *Proc. Arist. Soc.*, 1952-53, en particulier la remarque initiale selon laquelle « libéraux et collectivistes se rejoignent contre la tradition lorsqu'il s'agit d'attaquer quelque superstition ».- Voir aussi Lionel ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, Londres, 1962, p. 196 n.

(39) Peut-être même cette expression est-elle trop forte. Une hypothèse peut bien être fausse de façon démontrable et néanmoins, pour peu que de nouvelles déductions qu'on en tire se révèlent vraies, être préférable à pas d'hypothèse du tout. Des démarches de ce genre, bien que partiellement erronée, peuvent donner la réponse à des questions importantes et se révéler d'une très grande portée pratique, quand bien même le scientifique s'en méfiera parce qu'elles risquent de gêner ses progrès.

(40) Cf. Edward SAPIR, *Selected Writings in Language, Culture, and Personality*, Ed. D. G. Mandelbaum, Berkeley, University of California Press, 1949, p. 558 : « Il est parfois nécessaire de prendre nettement conscience des formes de comportement social, afin d'entraîner leur meilleure adaptation à des situations changeantes ; mais je crois qu'on peut tenir pour un principe à très large application virtuelle que, dans le cours normal de la vie, il est inutile et même nocif pour l'individu de promener partout avec lui l'analyse consciente de son schéma culturel. Cela devrait être laissé au chercheur, dont c'est le métier de comprendre ces schémas. Une salubre inconscience des formes de comportement socialisé auxquels nous sommes soumis est aussi nécessaire à la société que l'ignorance - ou l'absence de perception - par l'esprit du travail des viscères est nécessaire à la santé du corps ». Voir aussi p. 26.

(41) DESCARTES, *op. cit.*, IVe partie, p. 26.

(42) E. BURKE, *A Vindication of Natural Society*, préface dans *Works*, I, 7.

(43) P. H. T Baron d'HOLBACH, *Système social*, Londres, 1773, I, 55, cité dans TALMON, *op. cit.*, p. 273. Des déclarations d'une naïveté comparable sont faciles à trouver dans les écrits de psychologues contemporains. B. F. SKINNER par exemple, dans *Walden Two*, New York, 1948, p. 85, fait dire au héros de son utopie : « Pourquoi ne pas expérimenter ? Les questions sont fort simples. Quel est le meilleur comportement de l'individu pour ce qui concerne son rapport au groupe ? Et comment l'individu peut-il être incité à se comporter de la sorte ? Pourquoi ne pas explorer ces questions dans un esprit scientifique ?

C'est précisément ce que nous avons pu faire à Walden Two. Nous avions déjà élaboré un code de conduite - sujet, évidemment, à modifications expérimentales. Le code pouvait assurer un cours paisible des choses, si tout le monde y conformait sa façon de vivre. Notre tâche était de veiller à ce chacun le fît ».

(44) Cf. mon article « Was ist und was leisst " sozial " ? », dans *Masse und Demokratie*, Ed. A. Hunold, Zurich, 1957 et l'essai de défense du concept dans H. JAHRREISS, *Freiheit und Sozialstaat*, Kolner Universitatreden, n. 17, Krefeld, 1957, maintenant réimprimé dans *Mensch und Staat*, Cologne et Berlin, 1957, par le même auteur.

(45) Cf. TOCQUEVILLE soulignant le fait que « les idées générales ne démontrent pas la force, mais plutôt l'insuffisance de l'intellect humain » : *Démocratie*, II, 13.

(46) On met fréquemment en doute à présent que la cohérence soit une vertu dans l'action sociale. La préoccupation de cohérence est même parfois représentée comme un préjugé rationaliste, et l'évaluation de chaque cas selon ses caractéristiques propres comme la véritable méthode expérimentale ou empiriste. La vérité est exactement à l'opposé. Le désir de cohérence émane de la reconnaissance de l'inaptitude de notre raison à embrasser explicitement toutes les implications du cas individuel, tandis que la procédure supposée pragmatique est fondée sur la prétention que nous pouvons évaluer correctement toutes les répercussions, sans nous appuyer sur ces principes qui nous disent quels sont les faits spécifiques que nous devrions prendre en compte.

(47) B. CONSTANT, « De l'arbitraire », dans *Oeuvres politiques de Benjamin Constant*, Ed. Louandre, Paris, 1874, p. 91-92.

(48) Il faut admettre que, lorsque Burke eut transmis la tradition aux réactionnaires français et aux romantiques allemands, elle fut transformée d'une position antirationaliste en une foi irrationaliste, et que beaucoup n'en survécut que sous cette forme. Mais cet abus, dont Burke est en partie responsable, ne doit pas être exploité pour discréditer ce qu'il y a de valable dans la tradition, ni nous faire oublier « que Burke fut jusqu'à la fin un Whig convaincu », comme l'a justement souligné F. W. MAITLAND, *Collected Papers*, I, Cambridge, Cambridge University Press, 1911, p. 67.

(49) S. S. WOLIN, « Hume and Conservatism » : *American Political Science Review*, XLVIII, 1954, 1001.- Cf. aussi E. C. Mossner, *Life of David Hume*, Londres, 1954, p. 125 : « Dans l'Ere de la Raison, Hume occupe une place à part, celle d'un antirationaliste systématique ».

(50) Cf. K. R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, Londres, 1945, *passim*.

Chapitre 5

► La citation mise en exergue est tirée de F. D. WORMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, New York, 1949, p. 212.

(1) Cette vérité ancienne a été exprimée succinctement par G. B. SHAW : « La liberté signifie responsabilité. C'est pourquoi la plupart des hommes la redoutent » : *Man and Superman : Maxims for Revolutionaries*, Londres, 1903, p. 229. Le thème a été, bien entendu, traité pleinement dans certains des romans de F. DOSTOIEVSKI (spécialement dans l'épisode du Grand inquisiteur des *Frères Karamazov*), et peu de choses a pu être ajouté à cette approche psychologique pénétrante par les psychanalystes modernes et les philosophes existentialistes. Voir cependant E. FROMM, *Escape from Freedom*, New York, 1941 (titre de l'édition anglaise : *The Fear of Freedom*).- M. GRENE, *Dreadful Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1948 et O. VEIT, *Die Flucht vor der Freiheit*, Francfort-sur-le-Main, 1947. L'inverse de la foi en la responsabilité individuelle et du respect impliqué pour la loi, qui prévalent dans les sociétés libres, est la sympathie pour les délinquants qui semble se développer régulièrement dans les sociétés non libres - et qui apparaît de façon si caractéristique dans la littérature russe au XIXe siècle.

(2) Pour un examen soigneux des problèmes philosophiques posés par le déterminisme généralisé, voir K. POPPER, *The Logic of Scientific Discovery - Postscript : After Twenty Years*, Londres, 1959 et aussi mon essai « Degrees of Explanation » : *British Journal for the Philosophy of Science*, volume VI, 1955.

(3) C. H. WADDINGTON, *The Scientific Attitude*, « Pelican Books », Londres, 1941, p. 110.

(4) Ceci avait déjà été clairement vu par John LOCKE (*An Essay concerning Human Understanding*, livre II, chap. XXI, sect. 14, où il parle d'une « question déraisonnable parce qu'inintelligible, à savoir *La volonté de l'homme est-elle libre, ou non ?* Car, si je ne me trompe, il découle de ce que j'ai dit, que la question elle-même est sans aucune pertinence ») et même par T. HOBBES, *Leviathan*, Ed. Oakeshott, Oxford, 1946, p. 137.- Pour des analyses plus récentes, voir H. GOMPERZ, *Das Problem der Willensfreiheit*, Iéna, 1907.- M. SCHLICK, *Problems of Ethics*, New York, 1939.- C. D. BROAD, *Determinism, Indeterminism and Libertarianism*, Cambridge, Angleterre, 1934.- R. M. HARE, *The Language of Morals*, Oxford, 1952.- H. L. A. HART, « The Ascription of Responsability and Rights » : *Proc. Arist. Soc.*, 1940-41, repris dans *Logic and Language*, Ed. A. Flew, 1re série, Oxford, 1951.- NOWELL-SMITH, « Free Will and Moral Responsibility » : *Mind*, volume LVII, 1948 et du même auteur, *Ethics*, « Pelican Books », Londres, 1954.- J. D. MABBOTT, « Freewill and Punishment », dans *Contemporary British Philosophy*, Ed. H. D. Lewis, Londres, 1956.- C. A. CAMPBELL, « Is Free Will a Pseudo-Problem ? » : *Mind*, volume LX, 1951.- D. M. MACKAY, « On Comparing the Brain with Machines » : British Association Symposium on Cybernetics, *Advancement of Science*, X, 1954, spécialement 406 : *Determinism and Freedom in the Age of Modern Science*, Ed. S. Hook, New York, New York Press, 1958 et H. KELSEN, « Causality and Imputation » : *Ethics*, volume LXI, 1950-51.

(5) Cf. David HUME, « An Inquiry concerning Human Understanding », dans *Essays*, II-79 : « By liberty, then, we can only mean *a power of acting or not acting, according to the determination of the will* ».- Voir aussi l'analyse dans mon livre *The Sensory Order*, Londres et Chicago, University of Chicago Press, 1952, sect. 8, 93-8, 94.

(6) Bien que cette affirmation ait encore l'apparence d'un paradoxe, elle remonte jusqu'à David HUME, et même sans doute à Aristote. Hume dit expressément (*Treatise*, II, 192) : « C'est uniquement sur les principes de nécessité, qu'une personne acquiert mérites ou démérites de ses actions, encore que l'opinion commune incline en sens opposé ». Sur Aristote, voir Y. SIMON, *Traité du libre arbitre*, Liège, 1951 et K. F. HEMAN, *Des Aristoteles Lehre von der Freiheit des menschlichen Willens*, Leipzig, 1887, cité par Simon.- Pour une analyse récente, voir R. E. HOBART, « Free Will as involving Determination and Inconcievable without it » : *Mind*, volume XLIII, 1934 et P. FOOT, « Free Will as Involving Determinism » : *Philosophical Review*, volume CXVI, 1957.

(7) La position déterministe la plus extrême tend à nier que le terme « volonté » ait un sens quelconque (le mot a en fait été banni de certaines variétés de psychologie super-

scientifique) ou qu'il y ait quelque chose qu'on puisse appeler action volontaire. Pourtant, même ceux qui soutiennent cette position ne peuvent éviter de distinguer les actions qui peuvent être influencées par des considérations rationnelles et celles qui ne le peuvent pas. C'est la seule chose qui compte. En vérité, ils seront forcés d'admettre - et c'est réellement une *reductio ad absurdum* de leur position - que le fait qu'une personne croie, ou ne croie pas, en sa capacité de former des plans et de les mener à exécution, a des implications profondes sur ce qu'elle fera ; or, c'est ce qu'on entend communément par volonté libre ou non.

(8) Nous pouvons appeler « libre » une décision d'un homme, même si ce sont les conditions que nous avons créées qui le conduisent à faire ce que nous désirons ; ce parce que ces conditions ne déterminent pas seules ses actions, mais rendent simplement plus probable que quiconque, dans cette situation, fera ce que nous approuvons. Nous essayons d'influencer, mais non de déterminer ce qu'il fera. Ce que nous entendons souvent, dans un tel contexte, et dans bien d'autres, lorsque nous disons que son action est « libre » est que nous ignorons ce qui l'a déterminée, mais pas qu'elle a été déterminée par quelque chose.

(9) Cf. T. N. CARVER, *Essays in Social Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1922 et le premier Essai dans mon *Individualism and Economic Order*, Londres et Chicago, 1948.

(10) John MILTON, *Areopagitica*, « Everyman » ed., Londres, 1927, p. 18. L'idée que le mérite moral dépende de la liberté avait déjà été soulignée par quelques-uns des philosophes scolastiques, et l'avait été de nouveau ensuite dans la littérature « classique » allemande (voir par exemple F. SCHILLER, *On the Aesthetic Education of Man*, New Haven, Yale University Press, 1954, p. 74 : « L'homme doit être libre pour être en mesure d'être moral »).

(11) C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres, 1956, p. 208.

(12) Voir également la remarque de J. HUIZINGA, *Incertitudes*, Paris, 1939, p. 216 : « Dans chaque groupe collectif, une partie du jugement de l'individu est absorbée avec une partie de sa responsabilité, par le mot d'ordre collectif. Le sentiment d'être tous ensemble responsables de tout, accroît dans le monde actuel le danger de l'irresponsabilité absolue de l'action des masses ».

(13) Voir D. RIESMAN, *The Lonely Crowd*, New Haven, Yale University Press, 1950.

Chapitre 6

► La citation placée en exergue du chapitre est tirée de *The Holmes-Laski Letters : The Correspondence of Mr. Justice Holmes and Harold Laski*, 1916-1935, Cambridge, Harvard University Press, 1953, II, 942. Une traduction en allemand d'une version antérieure de ce chapitre est parue dans *Ordo*, volume X, 1958.

(1) Voir par exemple, R. H. TAWNEY, *Equality*, Londres, 1931, p. 47.

(2) Roger J. WILLIAMS, *Free and Unequal : The Biologioal Basis of Individual Liberty*, Austin, University of Texas Press, 1953, p. 23 et 70.- Cf. également J. B. Haldane, *The Inequality of Man*, Londres, 1932.- P. B. MEDAWAR, *The Uniqueness of the Individual*, Londres, 1957.

(3) WILLIAMS, *op. cit.*, p. 152.

(4) Voir la description de ce point de vue à la mode, dans l'article de H. M. KALIAN, « Behaviorism » : *ESS*, II, 498 : « A la naissance, les bébés humains, quelle que soit leur hérédité, sont aussi égaux que des Fords ».

(5) Voir PLATON, *Les Lois*, vi 757 A : « Pour les inégaux, les choses égales deviennent inégales ».

(6) Cf. F. H. KNIGHT, *Freedom and Reform*, New York, 1947, p. 151 : « Il n'y a pas de raison visible pour que quiconque ait plus de droits au bénéfice des aptitudes personnelles dont il hérite, qu'à celui des biens matériels qui lui ont été légués sous quelque autre forme » et la discussion dans W. ROEPKE, *Mass und Mitte*, Ehrlenbach et Zurich, 1950, p. 65-75.

(7) Telle est la position de R. H. TAWNEY selon le résumé de J. P. PLAMENATZ, « Equality and Opportunity », dans *Aspects of Human Equality*, Ed. L. Bryson et al., New York, 1956, p. 100.

(*) En français dans le texte (NdT).

(8) C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres, 1956, p. 205.

(9) J. S. MILL, *On Liberty*, Ed. R. B. McCallum, Oxford, 1946, p. 70.

(10) Cf. W. B. GALLIE, « Liberal Morality and Socialist Morality », dans *Philosophy, Politics and Society*, Ed. P. Laslett, Oxford, 1956, p. 123-25. L'auteur énonce comme l'essence de la « moralité libérale », le fait qu'elle prétend que les rémunérations sont égales au mérite dans une société libre. Ce fut la position de certains libéraux du XIXe siècle qui souvent affaiblirent par là leur argumentation. Un exemple caractéristique pourrait être W. G. SUMNER, qui soutenait (*What Social Classes Owe to Each Other*, repris dans *Freeman*, VI, Los Angeles, non daté, 141) que si tous « ont des chances égales, s'agissant de celles que procure ou limite la société », cela « produira des résultats inégaux - c'est-à-dire des résultats qui seront proportionnés aux mérites des individus ». Cela n'est vrai que si le mot « mérite » est employé selon le sens où nous avons utilisé « valeur », sans aucune connotation morale ; mais certainement pas si on s'en sert pour suggérer une proportionnalité à une tentative de faire quelque chose de bien ou de juste, ou à un effort subjectif pour se conformer à un modèle idéal.

Comme nous allons le voir maintenant, W. B. Gallie a néanmoins raison en ce que, dans les termes aristotéliciens qu'il emploie, le libéralisme vise à la justice commutative, et le socialisme à la justice distributive. Comme beaucoup de socialistes, il ne voit pas que la justice distributive est inconciliable avec la liberté dans le choix de ses activités par l'individu : elle est la justice d'une organisation hiérarchique, non d'une société libre.

(11) Bien que je croie que cette distinction entre mérite et valeur soit celle qu'avaient à l'esprit Aristote et Thomas d'Aquin lorsqu'ils distinguaient la justice distributive d'avec la justice commutative, je préfère ne pas encombrer mes analyses par toutes les difficultés et confusions qui, au fil du temps, ont été associées à l'emploi de ces concepts traditionnels. Il semble clair que ce que nous appelons ici « rémunération selon le mérite » correspond à la justice distributive aristotélicienne. Le concept difficile est celui de « justice commutative », et parler de justice en ce sens paraît causer toujours un peu de confusion. Cf. M. SOLOMON, *Der Begriff der Gerechtigkeit bei Aristoteles*, Leiden, 1937 et pour un survol de l'abondante littérature, G. DEL VECCHIO, *Die Gerechtigkeit*, 2e éd., Bâle, 1950.

(12) Les difficultés terminologiques viennent du fait que nous employons le mot mérite aussi dans un sens objectif et parlons du « mérite » d'une idée, d'un livre, d'un tableau, sans faire allusion au mérite que s'est acquis leur auteur. Parfois le mot est aussi utilisé pour évoquer ce qu'on appelle la « vraie » valeur d'un accomplissement, par opposition à la valeur marchande de

celui-ci. Cependant, même une oeuvre humaine de la plus grande valeur, ou du plus grand mérite selon ce sens ne témoigne pas forcément d'un mérite moral chez celui à qui on la doit. Il semble que l'usage que nous faisons du mot ait la sanction de la tradition philosophique. Voir par exemple, D. HUME, *Treatise*, II, 252 : « La réalisation extérieurement observable n'a pas de mérite. Nous devons chercher à l'intérieur pour trouver la qualité morale... L'objet ultime de notre éloge et de notre approbation est le motif qui l'a produite ».

(13) Cf. l'important Essai par A. A. ALCHIAN, « Uncertainty, Evolution, and Economic Theory » : *JPE*, LVIII, 1950, spécialement 213-14, sect. II, intitulé « Success Is Based on Results, Not Motivation ». Ce n'est sans doute pas un hasard si l'économiste américain qui a fait le plus pour accroître notre compréhension d'une société libre, F. H. KNIGHT, inaugura sa carrière professionnelle par un ouvrage appelé *Risk, Uncertainty and Profit*.- Voir aussi B. DE JOUVENEL, *Power*, Londres, 1948, p. 298.

(14) Il est souvent dit que la justice exige que la rémunération soit proportionnée au caractère deplaisant de la besogne, et que pour ce motif le balayeur de rue ou l'égoutier devraient être payés plus cher que le médecin ou l'employé de bureau. On pourrait voir là une conséquence du principe de rémunération selon le mérite (ou « justice distributive »). Sur le marché, un tel résultat ne se produirait que si tous les individus étaient également doués pour tous les métiers : ceux qui pourraient gagner autant que d'autres dans les occupations les plus plaisantes devant alors être payés davantage pour se consacrer aux plus déplaisantes. Dans le monde réel, ces emplois désagréables fournissent à ceux qui sont peu doués pour les métiers agréables l'occasion de gagner davantage qu'en s'essayant à ces derniers. Les personnes qui n'ont que peu à offrir à leurs concitoyens, ne peuvent gagner un revenu proche de celui des autres, qu'en consentant un plus grand désagrément dans leur travail ; cela est inévitable dans tout système permettant à l'individu de choisir sa propre façon de se rendre utile.

(15) Cf. CROSLAND, *op. cit.*, p. 235 : « Même si tous les ratés pouvaient être convaincus qu'ils ont eu les mêmes chances que les autres, leur amertume n'en serait pas adoucie, elle pourrait même en être agravée. Lorsque les perspectives de réussite sont clairement inégales et la sélection clairement faussée par des critères de fortune et de naissance, les gens peuvent se pardonner leur échec en se disant qu'on ne leur a jamais donné leur chance, que le système est injuste, que les plateaux de la balance étaient trop déséquilibrés. Mais si la sélection se fait à l'évidence par le mérite, cette source d'auto-indulgence disparaît ; l'échec entraîne un sentiment d'infériorité totale, sans excuse ni consolation. Et cela, par une bizarrerie naturelle du caractère humain, attise positivement l'envie et le ressentiment envers les succès d'autrui ». Cf. aussi chap. XXIV, à la note (8). Je n'ai pas encore lu Michael YOUNG, *The Rise of Meritocracy*, Londres, 1958, qui, à en juger d'après les articles parus à son sujet, semble traiter très précisément de ce problème.

(16) Voir l'intéressante analyse de R. G. COLLINGWOOD dans « Economics as a Philosophical Science » : *Ethics*, volume XXXVI, 1926, qui conclut (p. 174) : « Parler d'un juste prix, un juste salaire, un juste taux d'intérêt, c'est recourir à une contradiction dans les termes. Demander ce qu'une personne devrait recevoir pour sa marchandise ou son travail, est une question vide de sens. Les seules interrogations valables sont : que *peut*-elle recevoir en échange de ses marchandises ou de son travail, et devrait-elle vraiment les vendre ? »

(17) Il est, bien entendu, possible de donner à la distinction entre « gagnés » et « non gagnés », s'agissant de revenus, gains ou marges, une définition légale relativement précise, mais elle cesse alors très vite de correspondre à la distinction morale qui lui sert de justification. Les tentatives pour appliquer la distinction morale dans la pratique se heurtent vite aux même obstacles que celles pour mesurer le mérite subjectif. Le fait que ces difficultés ont en général été peu comprises par les philosophes (sauf ceux cités dans la note précédente) est bien montré par les analyses de L. S. STEBBING (*Thinking to Some Purpose*, « Pelican Books », Londres, 1939, p. 184) où, pour montrer qu'une distinction peut être claire mais pas tranchée, elle prend

pour exemple celle séparant profits « légitimes » et profits « excessifs » et déclare : « La distinction entre " profits excessifs " (ou " abusifs ") et " profits légitimes " est claire, bien que ce ne soit pas une distinction tranchée ».

Chapitre 7

► La citation placée en exergue du chapitre est tirée de D. HUME, *Essays*, I, 125. Cette idée provient apparemment des grands débats du siècle précédent. William HALLER reproduit, en frontispice du volume I de *Tracts on Liberty in the Puritan Revolution*, 1638-1647, New York, Columbia University Press, 1934, un placard portant une gravure de Wenceslar Hollar, datée de 1641 et intitulée « Le Monde est dominé et gouverné par l'Opinion ».

(1) Sur l'origine du concept d'Etat « total » et sur l'opposition séparant totalitarisme et libéralisme mais pas totalitarisme et démocratie, voir les analyses de H. O. ZIEGLER, *Autoritärer oder totaler Staat*, Tubingen, 1932, spécialement p. 6-14.- Cf. F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, I, 11, 1957. La conception de ceux qu'au cours de ce chapitre nous appellerons « démocrates dogmatiques » est clairement décrite dans E. MIMS Jr, *The Majority of the People*, New York, 1941 et H. S. COMMAGER, *Majority Rule and Minority Rights*, New York, 1943.

(2) Cf. par exemple, J. ORTEGA, Y. GASSET, *Invertebrate Spain*, New York, 1937, p. 125 : « Libéralisme et Démocratie sont deux choses qui au début n'ont rien à voir ensemble, et finissent par se révéler de façon tendancielle mutuellement antagonistes. Démocratie et Libéralisme sont des réponses à deux questions complètement différentes.

La démocratie répond à cette question : " qui doit exercer le pouvoir public ? " et la réponse qu'elle apporte est : " L'exercice du pouvoir public appartient aux citoyens en tant que corps social ". Mais cette question ne porte pas sur ce que doit être le champ d'action du pouvoir public. Elle ne s'occupe que de déterminer à qui appartient ce pouvoir. La démocratie propose que nous gouvernions tous ensemble ; c'est-à-dire que nous soyons souverains dans tous les actes sociaux ».

« Le libéralisme, lui, pose cette autre question, indépendamment du problème de savoir qui détient le pouvoir public, quelles doivent être les limites de celui-ci ? », la réponse qu'il donne est : « Que le pouvoir public soit exercé par un autocrate ou par le peuple, il ne peut être absolu : l'individu a des droits qui sont au-dessus et au-delà de toute intrusion de l'Etat ».

Voir aussi, du même auteur, *The Revolt of the Masses*, Londres, 1932, p. 83.

Tout aussi catégorique, mais du point de vue démocratique, est Max LERNER, « Minority Rule and the Constitutional Tradition », dans *The Constitution Recon sidered*, Ed. Convers Rend, New York, Columbia University Press, 1938, p. 199 : « Quand je parle ici de *démocratie*, j'entends distinguer nettement celle-ci du *libéralisme*. Il n'y a pas de confusion plus grande, dans l'esprit des profanes aujourd'hui, que la tendance à identifier l'une à l'autre ».- Cf. également Hans KELSEN, « Foundations of Democracy » : *Ethics*, volume LXVI, 1955, 3 : « Il importe de bien voir que le principe de la démocratie et celui du libéralisme ne sont pas identiques, qu'il existe même un certain antagonisme entre les deux ».

L'un des meilleurs exposés concernant l'histoire de cette relation se trouve dans F. SCHNABEL, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, II, Fribourg, 1933, p. 8 : « Libéralisme et Démocratie ne sont pas seulement deux choses qui s'excluent l'une l'autre, mais qui s'intéressent à deux objets d'étude différents : le Libéralisme parle de l'étendue de l'activité de l'Etat, la Démocratie du détenteur de la souveraineté dans l'Etat ».- Cf. aussi A. L. LOWELL, « Démocracy and Liberty », dans *Essays on Government*, Boston, 1889.- C. Schmitt, *Die geistes geschichtlichen Grunlagen des heutigen Parlementarismus*, Munich, 1923.- G. RADBRUCH, *Rechtsphilosophie*, Stuttgart, 1950, p. 137 et s., notamment p. 160.- B. CROCE, « Liberalism as a Concept of Life » : *Politics and Morals*, New York, 1945 et L. VON WIESER, « Liberalismus und Demokratismus in ihren Zusammenhengen und Gegensätsen » : *Zeitschrift für Politik*, volume IX, 1916. On trouvera un utile tour d'horizon des textes parus sur ce sujet dans J. THUR, *Demokratie und Liberalismus in ihrem gegenseitigen Verhältnis*, dissertation, Zurich, 1944.

(3) Voir F. A. HERMENS, *Democracy or Anarohy ?*, Notre Dame, Ind., 1941.

(4) Il est utile de rappeler que dans la plus ancienne et la plus accomplie des démocraties européennes, la Suisse, les femmes sont encore exclues du droit de vote, apparemment avec l'assentiment de la majorité d'entre elles. Il semble aussi possible que dans des conditions primitives, un suffrage limité, disons, aux propriétaires fonciers, produise une législature suffisamment indépendante du gouvernement pour exercer sur lui un contrôle effectif.

(5) Cf. F. W. MAITLAND, *Collected Papers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1911, I, 84 : « Ceux qui ont pris la route de la démocratie pour le chemin vers la liberté ont pris à tort un moyen temporaire pour une finalité ultime ».- De même J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, 1942, p. 242 : « La Démocratie est une *méthode* politique, c'est-à-dire un certain type de moyen institutionnel pour parvenir à des décisions politiques - législatives et administratives -, elle n'est par conséquent pas susceptible de constituer une fin en soi, indépendamment des décisions qu'elle produira dans des conditions historiques données ».

(6) Cf. E. A. HOEBEL, *The Law of Primitive Man*, Cambridge, Harvard University Press, 1954, p. 100 et F. FLEINER, *Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizeriechen Demokratie*, Zurich, 1933, repris dans l'ouvrage du même auteur, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich, 1941 ainsi que MENGER, *Untersuchungen*, p. 277.

(7) Voir par exemple le discours de Joseph CHAMBERLAIN au Club des « Quatre-Vingts », 28 avril 1885 (rapporté dans le *Times*, Londres, 29 avril 1885) : « Lorsque le gouvernement n'était représenté que par l'autorité de la Couronne et les vues d'une classe particulière, je puis comprendre que le premier devoir des hommes qui appréciaient la liberté était de restreindre son autorité et de limiter ses dépenses. Mais tout cela a changé. Maintenant le gouvernement est l'expression organisée des souhaits et besoins du peuple, et dans ces conditions, cessons de le regarder avec suspicion. La suspicion est le produit de temps anciens, de circonstances qui ont depuis longtemps disparu. Maintenant, il nous incombe d'étendre ses fonctions et de voir comment ses opérations peuvent être utilement élargies ». Mais voir J. S. MILL, en 1848 déjà, discutant cette façon de voir dans *Principles*, livre V, chap. XI, sect. 3, p. 944 et de nouveau dans *On Liberty*, Ed. R. B. McCALLUM, Oxford, 1946, p. 3.

(8) H. FINER, *Road to Reaction*, Boston, 1945, p. 60

(9) Voir J. F. STEPIEN, *Liberty, Equality, Fraternity*, Londres, 1873, p. 27 : « Nous convenons de mesurer la force en comptant les têtes, plutôt qu'en cassant les têtes. Ce n'est pas le côté le plus sage qui gagne, mais celui qui à un moment donné montre sa force supérieure (dont sans doute la sagesse est un élément) en enrôlant pour le soutenir la plus grande quantité de sympathie agissante. La minorité lui cède la voie, non parce qu'elle est convaincue d'avoir tort, mais parce qu'elle est convaincue d'être une minorité ».

Cf. également L. VON MISES, *Human Action*, New Haven, Yale University Press, 1949, p. 150 : « Par souci de la paix intérieure, le libéralisme tend au gouvernement démocratique. La démocratie n'est donc pas une institution révolutionnaire. Au contraire, elle est le moyen véritable d'éviter les révolutions et les guerres civiles. Elle fournit une méthode pour ajuster pacifiquement le gouvernement aux volontés de la majorité ».- Similairement, K. R. POPPER, « Prediction and Prophecy and Their Significance for Social Theory » : *Proceedings of the 10th International Congress of Philosophy*, I, Amsterdam, 1948, particulièrement p. 90 : « Personnellement, je nomme le type de gouvernement qui peut être renversé sans violence " démocratie ", l'autre " tyrannie " ».

(10) Sir John CULPEPPER, *An Exact Collection of All the Remonstrances*, etc., Londres, 1643, p. 266.

(11) Le degré auquel les libéraux rationalistes étaient fascinés par l'image d'un gouvernement où les problèmes de politiques seraient résolus non pas « par un appel direct ou indirect au jugement ou aux volontés d'une masse inculte, qu'elle soit composée de gentilshommes ou de rustres, mais par les opinions délibérément formées d'un nombre relativement restreint de personnes spécialement éduquées pour cette tâche », apparaît bien dans un écrit de jeunesse de J. S. MILL sur « Démocratie et Gouvernement » d'où ce passage est tiré (*London Review*, 1897, p. 384 repris dans *Early Essays*, Londres, 1897, p. 384). Mill va jusqu'à affirmer que « de tous les gouvernements, anciens ou modernes, celui qui présente cette excellence au plus haut degré, est celui de la Prusse - une aristocratie très puissamment et ingénieusement organisée constituée des hommes les plus hautement éduqués du Royaume ». Cf. également le passage de *On Liberty*, Ed. R. B. McCallum, Oxford, 1946, p. 9. Pour ce qui concerne la possibilité d'appliquer la liberté et la démocratie à un peuple moins civilisé, certains des anciens Whigs furent considérablement plus libéraux que les radicaux ultérieurs.- T. B. MACAULAY, par exemple, dit quelque part : « Bien des politiciens de notre temps ont habitude de présenter comme allant de soi l'idée que nul peuple ne devrait être libre avant d'être capable d'employer sa liberté. La maxime est digne du sot de l'ancien conte, qui avait décidé de ne pas entrer dans l'eau avant d'avoir appris à nager. Si les hommes devaient attendre la liberté jusqu'à ce qu'ils soient devenus sages et bons dans la servitude, ils devraient sans doute attendre pour toujours ».

(12) Cela paraît aussi expliquer le déconcertant contraste chez Tocqueville entre ses critiques persistantes des procédures démocratiques sur presque tous les points et son adhésion proclamée au principe de la démocratie, contraste si caractéristique de son oeuvre.

(13) Voir le passage de Dicey cité en note (15).

(14) J. S. MILL, « Bentham » : *London and Westminster Review*, 1838, repris dans *Dissertations and Discussions*, I, 3e éd., Londres, 1875, 330. Le passage continue comme ceci : « Les deux écrivains dont je parle (Bentham et Coleridge) n'ont jamais été lus par le grand public ; sauf pour ce qu'il y a de plus léger dans leur oeuvre, leurs lecteurs ont été peu nombreux ; mais ils ont été les enseignants des enseignants ; on pourrait difficilement trouver en Angleterre une personne de quelque importance dans le monde de l'esprit qui (quelque opinion qu'elle ait pu professer par la suite) n'ait commencé par apprendre à penser auprès de l'un des deux ; et bien que leur influence n'ait commencé à se répandre vers l'ensemble de la societé que par le biais de ces relais, il n'y a guère de publication de quelque importance adressée aux classes cultivées, qui, si ces personnes n'avaient existé, n'eût été différente de ce qu'elle est ». Cf. aussi le passage fréquemment cité de Lord KEYNES, lui-même le plus éminent exemple de cette

influence dans notre génération, où il soutient, à la fin de *The General Theory of Employment Interest and Money*, Londres, 1936, p. 383, que « les idées des économistes et des philosophes politiques, aussi bien quand elles sont justes que quand elles sont erronées, sont plus puissantes qu'on ne le pense communément. En vérité, le monde n'est guère gouverné que par elles. Les hommes pratiques, qui se croient totalement exempts d'influences intellectuelles, sont d'ordinaire esclaves de quelque défunt économiste. Les insensés au pouvoir, qui entendent des voix dans les airs, ne font que distiller leurs frénésies à partir de ce qu'écrivit un plumitif universitaire quelques années auparavant. Je suis certain que le pouvoir des intérêts établis est fortement exagéré si on le compare aux empiétements graduels des idées. Non pas dans l'immédiat certes, mais après un certain intervalle ; car en matière de philosophie économique et politique, peu nombreux sont ceux qu'influencent les théories nouvelles, vieilles seulement de vingt-cinq ou trente ans, de sorte que les idées que les fonctionnaires et les politiciens, ou même les agitateurs, appliquent aux événements courants ne sont vraisemblablement pas les plus neuves. Tôt ou tard néanmoins, ce sont les idées qui sont dangereuses, non les intérêts en place, pour le meilleur ou pour le pire ».

(15) La meilleure description de la façon dont les idées à la longue affectent la politique concrète est toujours celle de DICEY, *Law and Opinion*, p. 28 et s., spécialement p. 33.

« L'opinion qui fait changer la loi est en un sens l'opinion de l'époque où les textes sont effectivement modifiés ; dans un autre sens, ce fut souvent, en Angleterre, l'opinion qui prédominait vingt ou trente années avant ce moment-là ; ce fut le plus souvent, c'est clair, l'opinion d'hier que celle d'aujourd'hui.

L'opinion législative doit être celle du jour, car, lorsque les lois sont changées, le changement est forcément effectué par les législateurs dans l'idée que le changement est une rectification ; mais cette opinion légiférante est en même temps l'opinion d'hier, parce que les idées qui ont gagné assez d'emprise sur la législature pour provoquer une modification du droit ont généralement été formulées par des penseurs ou écrivains qui étaient influents bien avant que le changement intervienne. Il se peut fort bien ainsi qu'une innovation soit accomplie quand ceux qui fournirent les arguments en sa faveur sont dans la tombe et - ce qui vaut d'être noté - lorsque dans le monde de la spéculation, un mouvement a déjà formulé des objections à l'encontre des idées qui exercent leur plein effet dans le monde de l'action et de la législation ».

(16) Cf. H. SCHOECK, « What is meant by "Politically Impossible" ? », *Pol. Mod. Quarterly*, volume I, 1958.- Voir aussi C. PHILBROOK, « Realism in Policy Espousal », *AER*, volume XLIII, 1953.

(17) Cf. l'observation de A. MARSHALL, *Memorials of Alfred Marshall*, Ed. A. C. Pigou, Londres, 1925, p. 89 : « Les chercheurs en sciences sociales doivent craindre de rechercher l'approbation populaire : malheur à eux lorsqu'on en dit du bien. S'il existe un assortiment d'opinions qu'un périodique ait avantage à soutenir en vue d'augmenter son tirage, alors le chercheur qui entend laisser après lui le monde en général et son pays en particulier, en un meilleur état qu'ils ne seraient s'il n'était jamais né, doit absolument insister sur les limitations, défauts et erreurs inhérents à cet assortiment d'opinions ; et jamais il ne doit le recommander inconditionnellement, même dans une discussion "*ad hoc*". Il est quasiment impossible pour le chercheur d'être un patriote sincère et d'avoir la réputation d'en être un au cours de sa vie ».

(18) Voir l'analyse complète de ces questions dans le chapitre V de mon livre *The Road to Serfdom*, Londres et Chicago, 1944 et dans Walter LIPPMANN, *An Inquiry into the Principles of the Good Society*, Boston, 1937, spécialement p. 267 : « (Le peuple) ne peut gouverner que lorsqu'il comprend comment une démocratie peut se gouverner elle-même ; que lorsqu'il a compris qu'elle ne peut pas se gouverner en donnant des ordres et qu'elle ne peut gouverner qu'en nommant des représentants pour juger, réviser et appliquer des lois déterminant les droits, les devoirs, les privilèges et les garanties des personnes, des associations, des collectivités et des fonctionnaires eux-même à l'égard de tous.

Telle est la constitution d'un Etat libre. Les philosophes démocratiques du XIXe siècle n'avaient pas vu que le gouvernement représentatif a pour corollaire indispensable une façon de gouverner particulière, et c'est pourquoi ils ont été déroutés par un soi-disant conflit entre la loi et la liberté, entre le contrôle social et la liberté individuelle. Ces conflits n'existent pas là où le contrôle social s'effectue par le moyen d'un ordre légal dans lequel les droits réciproques sont appliqués et adaptés. Dans une societé libre, l'Etat n'administre pas les affaires des hommes. Il administre la justice entre les hommes qui mènent eux-même leurs propres affaires ».

Chapitre 8

► La citation de Robert BURNS placée en exergue du chapitre est empruntée à Samuel SMILES, SELF HELP, Londres, 1859, où elle est employée de même en tête du chapitre IX, p. 215.

(1) Cf. C. W. MILLS, *White Collar*, New York, 1951, p. 63 : « Bien qu'on n'ait pas de chiffres précis, on peut penser qu'au début du XIXe siècle, les quatre cinquièmes de la population active étaient des travailleurs indépendants ; vers 1870, cette vieille classe moyenne ne représentait plus qu'un tiers environ de la population active et, en 1940, plus qu'un cinquième environ ». Voir aussi en p. 65, l'analyse du fait que ce phénomène est en grande partie l'effet de la diminution de la population agricole ; ce qui, néanmoins, ne change rien à sa portée politique considérable.

(2) Il est important de rappeler que même ceux qui, en raison de leur âge ou du caractère spécialisé de leurs capacités professionnelles, ne peuvent sérieusement espérer changer de position, sont protégés par l'intérêt qu'à l'employeur d'offrir des conditions de travail qui lui assurent le renouvellement régulier de son personnel.

(3) Cf. l'intéressante analyse de ces problèmes dans E. BIERI, « Kritische Gedanken zum Wohlfahrtsstaat » : *Schweizer : Monatshefte*, XXXV, 1956, spécialement 575 : « Le nombre des *travailleurs non indépendants* a fortement augmenté, tant en valeur absolue qu'en proportion de la population active. Cela étant, chez les travailleurs indépendants, le sentiment de la responsabilité de soi et de son avenir, s'est vivement intensifié pour des raisons bien précises : ils doivent faire des plans à long terme, et se donner les moyens de pourvoir aux mauvais jours par le talent et l'initiative. Les travailleurs non indépendants par contre, qui reçoivent leur rémunération à intervalles réguliers, ont une autre façon, statique, de concevoir l'existence ; ils ne font que rarement des plans à longue portée, et s'effraient au moindre fléchissement. Leurs souci et aspiration *sont la stabilité et la sécurité* ».

(4) Cf. l'analyse dans C. I. BARNARD, *The Function of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press, 1938.

(5) Sur la relation entre organisation et pratiques bureaucratiques et l'impossibilité d'un calcul en termes de profits et pertes, voir spécialement, L. VON MISES, *Human Action*, New Haven, Yale University Press, 1949, p. 300-307.

(6) Sur tout cela, voir J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York et Londres, 1942 et plus loin, l'analyse plus détaillée du caractère des grandes organisations, chap. XVII, sect. 8.

(7) Je voudrais avoir l'éloquence qu'avait feu Lord KEYNES lorsque je l'ai vu disserter sur le rôle indispensable que l'homme aux ressources indépendantes joue dans toute société décente. Ce fut pour moi plutôt une surprise que ce discours vînt d'une personne qui, quelques années auparavant, avait salué « l'euthanasie du rentier ». Je me serais moins étonné si j'avais su avec quelle intensité Keynes lui-même avait ressenti que, pour la position à laquelle il aspirait, le fait de disposer d'une fortune indépendante était nécessaire, et qu'il était parvenu de façon fort brillante à amasser cette fortune. Selon son biographe, à l'âge de trente-six ans, « Keynes » résolut de ne pas retomber dans les fastidieuses corvées du salariat. Il lui fallait être indépendant. Il sentait avoir en lui de quoi justifier cette indépendance. Il avait des choses nombreuses à dire au pays ; et pour cela il lui fallait avoir des moyens suffisants. C'est ainsi qu'il se lança à fond dans la spéculation et, partant de presque rien, gagna un demi-million de livres en douze ans. (R. F. HARROD, *The Life of John Maynard Keynes*, Londres, 1951, p. 297). Cela n'aurait donc pas dû me surprendre lorsque, cherchant à lui faire abattre son jeu sur le sujet, il m'ait répondu par un éloge enthousiaste du rôle joué dans la croissance d'une civilisation par l'homme riche et cultivé ; je peux simplement regretter que son exposé, avec ses illustrations, n'ait pas été imprimé.

(8) Je ne vois évidemment rien à redire à ce qu'une influence méritée soit exercée par les catégories intellectuelles auxquelles j'appartiens moi-même, c'est-à-dire les enseignants, journalistes ou fonctionnaires. Mais je reconnais que, constituant un groupe d'employés, ils ont des préjugés professionnels propres qui, sur quelques points essentiels, rentrent en contradiction avec les exigences d'une société libre, et doivent être réfutés, ou du moins modérés, par une position venant d'un autre secteur : le point de vue de gens qui ne font pas partie d'une organisation hiérarchisée, dont la position sociale ne dépend pas de la popularité des idées qu'ils soutiennent, et qui peuvent se mêler sur un pied d'égalité aux riches et aux puissants. En certaines occasions dans l'histoire, ce rôle a été rempli par une aristocratie terrienne (ou par les gentilshommes ruraux comme dans la Virginie du XVIIIe siècle finissant). Il n'est pas besoin de privilèges héréditaires pour produire une telle classe, et les familles patriciennes de bien des républiques commerciales urbaines ont probablement mérité plus de crédit à cet égard que toute la noblesse titrée.

Quoi qu'il en soit, faute d'un saupoudrage social d'individus qui puissent vouer leur vie à des valeurs qu'ils peuvent choisir sans avoir de comptes à rendre à des supérieurs ou à des clients, et qui ne comptent pas sur des récompenses pour mérites reconnus, certains canaux d'évolution qui auraient pu amener d'heureux résultats seront bouchés. Si cette « grande bénédiction temporelle, l'indépendance » (pour citer les mots d'Edward GIBBON dans son *Autobiographiem*, « World's Classics » ed., p. 176), est un « privilège » en ce sens que peu de gens peuvent la posséder, il n'est pas moins désirable que quelques-uns au moins en jouissent. Tout ce que nous pouvons espérer, est que ce rare avantage ne soit pas alloué par la volonté de quelques hommes, mais qu'il échoie par hasard à quelques personnes chanceuses.

(9) DARWIN lui-même en était bien convaincu. Voir *The Descent of Man*, Modern Library ed., p. 522 : « L'existence d'une catégorie d'hommes bien instruits, qui n'aient pas à travailler pour leur pain quotidien, est importante à un degré qu'on ne doit pas sous-estimer ; car tout le travail intellectuel de haut niveau est effectué par eux, et sur ce travail repose l'essentiel du progrès matériel - sans parler d'autres avantages plus importants encore ».

(10) Sur le rôle important que des hommes riches ont joué en Amérique de nos jours, dans la diffusion d'opinions radicales (de gauche), voir Milton FRIEDMAN, « Capitalism and Freedom », dans *Essays on Individuality*, Ed. F. Morley, Pittsburgh, University of Pennsylvania Press, 1958, p. 178 ainsi que L. VON MISES, *The Anti-capitalistic Mentality*, New York, 1956 et mon Essai, « The Intellectuals and Socialism » : *University of Chicago Law Review*, volume XVI, 1949.

(11) Les dépenses pour le tabac et l'alcool, seulement, s'élèvent aux Etats-Unis aujourd'hui (1959) à 120 dollars par an et par adulte !

(12) Une étude sur l'évolution de l'architecture domestique et des habitudes de vie en Angleterre a même conduit un architecte danois réputé à affirmer que « Dans la culture britannique, l'oisiveté a été la source de tout le bien » : S. E. RASMUSSEN, *London, the Unique City*, Londres et New York, 1937, p. 294.

(13) Cf. B. DE JOUVENEL, *The Ethics of Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1951, spécialement p. 80.

Notes

Partie II

La liberté et le droit

► La citation placée en dessus du titre de la deuxième partie est tirée de R. HOOKER, *The Laws of Ecclesiastical Polity*, 1593, Ed. Everyman, I, 92 ; le passage est instructif, en dépit de l'interprétation rationaliste du cours de l'histoire qu'il sous-entend.

Chapitre 9

► La citation de Henry BRACTON placée en tête du chapitre est empruntée à M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, Londres, 1951, p. 158. L'idée directrice du chapitre a été bien exprimée aussi par F. W. MAITLAND dans son « Historical Sketch of Liberty and Equality as Ideals » (1875), dans *Collect Papers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1911, I, 80 : « L'exercice du pouvoir selon des modes qui ne peuvent être prévus provoque quelques-unes des plus graves entraves, car l'entrave est plus fortement ressentie, et donc plus grave, lorsqu'elle est imprévue. Nous nous sentons moins libres quand nous savons qu'à tout moment, un obstacle peut être dressé devant nos actions, mais que ne pouvons prévoir quand et où... Des lois générales connues, même si elles sont mauvaises, empiètent moins sur la liberté que des décisions qui ne se fondent sur aucune règle connue auparavant ».

(1) Cf. F. H. KNIGHT, « Conflict of Values : Freedom and Justice », dans *Goals of Economic Life*, Ed. A. Dudley Ward, New York, 1953, p. 208 : « Coercition signifie manipulation " arbitraire " par l'un des termes ou alternatives de choix d'une autre personne - et d'ordinaire, nous dirions immixtion " injustifiée " ».- Voir aussi R. M. MACIVER, *Society : A Textbook of Sociology*, New York, 1937, p. 342.

(2) Cf. la maxime juridique « *et si coactus tamen voluit* », dérivée du *Corpus juris civilis, Digesta*, L. IV, ii ; pour une analyse de son importance, voir U. VON LUEBTOV, *Der Ediktstitel Quod metus causa gestum erit*, Greifswald, 1932, p. 61 à 61.

(3) Cf. F. WIESER, *Das Gestz der Macht*, Vienne, 1926.- B. RUSSELL, *Power : A New Social Analysis*, Londres, 1930.- G. FERRERO, *The Principles of Power*, Londres, 1942.- B. DE JOUVENEL, *Power : The Natural History of Its Growth*, Londres, 1948.- G. RITTER, *Vom sittlichen Problem der Macht*, Berne, 1948 et du même auteur, *Machtstaat und Utopie*, Munich, 1940.- Lord RADCLIFFE, *The Problem of Power*, Londres, 1952 et Lord MAC DERMOTT, *Protection from Power under English Law*, Londres, 1957.

(4) Les dénonciations du pouvoir comme le Mal par excellence, sont aussi anciennes que la pensée politique. HERODOTE déjà avait fait dire par Otanes dans son fameux discours sur le démocratie, que « même le meilleur des hommes, élevé à une telle position (de pouvoir irresponsable) ne pourrait que devenir le pire » (*Histories*, iii, 80).- John MILTON considère la possibilité que « l'exercice prolongé du pouvoir pourrait corrompre l'homme le plus sincère » (The Ready and Easy Way, etc. dans *Milton's Prose*, Ed. M. W. Wallace (*World's Classics*, Londres, 1925, p. 459).- MONTESQUIEU soutient que l'« expérience constante nous montre que tout homme investi de pouvoir est susceptible d'en abuser, et de mener son autorité aussi loin qu'elle ira » (*L'Esprit des lois*, I, 150).- E. KANT, que « posséder le pouvoir invariablement dégrade le libre jugement de la raison » (*Zum ewigen Frieden*, 1795, second additif, dernier paragraphe).- Edmund BURKE, que « nombre des plus grands tyrans connus de l'Histoire ont commencé leur règne de la plus belle manière. Mais la vérité est que ce pouvoir anti-naturel corrompt à la fois le coeur et l'entendement » (« Thoughts on the Causes of Our Present Discontents », dans *Works*, II, 307).- John ADAMS, qu'« on abuse toujours d'un pouvoir qui n'a ni borne ni contrepoids », *Works*, Ed. C. F. Adams, Boston, 1851, VI, 73 et que « le pouvoir absolu enivre de même façon les despotes, les monarques, les aristocrates, les démocrates, les jacobins et les sans-culottes », *ibid.*, p. 477.- James MADISON, que « tout pouvoir, dans des mains humaines, est susceptible d'abus », et que « le pouvoir, où qu'il soit placé, est plus ou moins susceptible d'abus », *The Complete Madison*, Ed. S. K. Padover, New York, 1953, p. 46.- Jakob BURCKHARDT ne cesse de redire que « le pouvoir est en lui-même un mal », *Force and Freedom*, New York, 1953, par exemple p. 102 et on pourrait ajouter, bien entendu, la maxime de Lord ACTON, « le pouvoir tend à corrompre, et le pouvoir absolu corrompt absolument », *Historical Essays*, p. 504.

(5) L. TROTSKY, *The Revolution Betrayed*, New York, 1937, p. 76.

(6) Un exemple caractéristique m'a été signalé au moment où j'écrivais, et figure dans un article de B. F. WILLCOX publié dans *Industrial and Labor Relations Review*, XI, 1957-58, 273. Afin de justifier « la coercition économique pacifique » des syndicats, l'auteur présente comme argument que « La concurrence pacifique, fondée sur le libre choix, a un certain relent de coercition. Un libre vendeur de biens ou de services, en fixant son prix, contraint celui qui veut acheter : il le force à payer, ou à s'en passer, ou à s'adresser ailleurs. Un libre vendeur de biens ou de services, en posant comme condition que quiconque achète chez X ne peut acheter chez lui contraint celui qui veut acheter : il le force à se passer de ce qu'il cherche, à aller ailleurs, ou à s'abstenir d'acheter chez X - et dans ce dernier cas, il contraint également X ». Cet abus du terme « coercition » tire essentiellement son origine de J. R. COMMONS, cf. son *Institutional Economics*, New York, 1934, spécialement p. 336.- Voir aussi R. L. HALE, « Coercition and Distribution in a Supposedly Non-coercive State » : *Political Science Quarterly*, volume XXXVIII, 1923.

(7) Voir le passage de F. H. KNIGHT cité en note (1) ci-dessus.

(8) L'expression « several property » (propriété plurielle) employée par Sir Henry MAINE (voir note (10) ci-après) est, à bien des égards, plus appropriée que l'expression plus familière « propriété privée » et nous utiliserons la première plutôt que la seconde.

(9) ACTON, *History od Freedom*, p. 297.

(10) Sir Henry MAINE, *Village Communities*, New York, 1880, p. 230.

(11) B. MALINOWSKI, *Freedom and Civilization*, Londres, 1944, p. 132-133.

(12) Je n'entends pas suggérer par là que ce soit une forme d'existence désirable. Il faut souligner, cependant, que de nos jours une proportion importante des gens qui exercent une influence notable sur l'opinion publique, tels que journalistes et écrivains, vivent souvent pendant de longues périodes avec un minimum de biens personnels, et que cela affecte sans aucun doute leur vision des choses. Il semble même que certaines personnes en soient arrivées à considérer la propriété de biens matériels comme une source d'embarras plutôt que comme une aide, et se contentent d'un revenu leur permettant d'acheter ce qu'elles désirent.

(13) E. KANT, *Critique of Practical Reason*, Ed. L. W. Beck, Chicago, University of Chicago Press, 1949, p. 87 : « Agis de telle sorte que tu traites l'humanité, que ce soit dans ta propre personne ou dans celle d'autrui, toujours comme une fin et jamais seulement comme un moyen ». Si cela veut dire, sans plus, qu'aucun homme ne devrait être forcé de faire ce qui sert uniquement les fins d'autres personnes, cela revient simplement à dire que la contrainte doit être évitée. Mais si on entend faire dire à cette phrase que, lorsque nous collaborons avec d'autres personnes, nous devrions nous guider non seulement sur nos buts, mais aussi sur les leurs, cela impliquerait que nous entrerions en conflit avec leur liberté sitôt que nous désapprouverions leurs intentions. Pour illustrer une telle interprétation, voir John M. CLARK, *The Ethical Basis of Economic Freedom*, Kazanijan Foundation Lecture, Westport, Conn., 1955, p. 26 et les textes allemands cités dans la note (14).

(14) Cf. L. VON MISES, *Socialism*, nouvelle édition New Haven, Yale University Press, 1951, p. 193 et 430-41.

(15) Vue l'allégation fréquente d'un manque de liberté individuelle dans la Grèce classique, il convient de mentionner qu'à Athènes, au Ve siècle av. J.-C., le caractère sacré du domicile privé était si pleinement reconnu que, même sous le règne des Trente Tyrans, un homme « pouvait sauver sa tête en restant chez lui », voir J. W. JONES, *The Law and Legal Theory of the Greeks*, Oxford, 1956, p. 91 avec référence à Démosthène, xxiv, 52.

(16) J. S. MILL, *On Liberty*, Ed. R.B. MacCallum, Oxford, 1946, chap. IV.

(17) Cf. *ibid.*, p. 84 : « Dans bien des cas, un individu en poursuivant un objectif légitime, cause nécessairement et donc légitimement une peine ou une perte pour d'autres, ou intercepte un bien qu'ils avaient un espoir raisonnable d'obtenir ». On pourrait noter aussi la rectification apportée à la Déclaration française des droits de l'homme de 1789 dans la Déclaration de 1793 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui », devenant : « La liberté est le pouvoir qui appartient à l'homme de faire tout ce qui ne nuit pas aux droits d'autrui ».

(18) L'exemple le plus frappant dans notre société en est le traitement de l'homosexualité. Comme l'a remarqué Bertrand Russell, « John Stuart Mill » : *Proceedings of the British Academy*, XLI, 1955, 55 : « Si on pensait encore, comme jadis, que la tolérance d'un tel comportement exposerait la communauté au sort de Sodome et Gomorrhe, la communauté aurait pleinement le droit de s'y opposer ». Mais là où de telles pensées ne prédominent pas, sa pratique entre adultes, si odieuse qu'elle puisse être à la majorité, n'est pas matière à une intervention contraignante d'un Etat se donnant pour objectif de minimiser l'usage de la coercition.

(19) C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres, 1956, p. 206.

(20) La formule citée a été attribuée à Ignazio SILONE.- Voir aussi Jakob BURCKHARDT, *op.cit.*, p. 105 : « C'est de la dégénérescence, de l'arrogance philosophique et bureaucratique, que de voir l'Etat essayer de remplir directement des tâches morales, car seule la société peut et

doit le faire ».- Voir aussi H. STEARNS, *Liberalism in America*, New York, 1919, p. 69 : « La coercition au service de la vertu est aussi exécrable que la coercition au service du vice. Si les libéraux américains se refusent à combattre le principe de la coercition dans le cas de la Prohibition (de l'alcool) pour la simple raison qu'il leur importe peu que le pays soit " sec " ou non, alors ils sont discrédités pour combattre la coercition dans les cas auxquels ils s'intéressent ». L'attitude socialiste typique concernant ces problèmes est très explicitement formulée par Robert L. HALL, *The Economic System in a Socialist State*, Londres, 1937, p. 202 où celui-ci explique (à propos du devoir d'accroître le capital du pays) que « le fait qu'il est nécessaire d'utiliser des termes comme " obligation morale " et " devoir ", montre qu'il n'est pas question de calculs précis, mais de décisions qui non seulement peuvent être, mais doivent être prises par la communauté dans son ensemble, donc de décisions politiques ». Pour un plaidoyer émanant de milieux conservateurs en faveur de l'usage du pouvoir politique en vue de faire appliquer des principes moraux.- Voir W. BURNS, *Freedom, Virtue, and the First Amendment*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1957.

(21) MILL, *op. cit.*, chap. III.

Chapitre 10

► La citation placée en tête du chapitre est extraite de J. ORTEGA Y GASSET, *Mirabeau o el politico* (1927) dans *Obras completas*, Madrid, 1947, III, 603 : « Orden no es una presion que desde fuera se ejerce sobra la sociedad, sin un equilibrio que se suscita en su interior ».- Cf. J. C. CARTER, « The Ideal and the Actual in the Law » : *Report of the Thirteenth Annual Meeting of the American Law Association*, 1890, p. 235 : « La loi n'est pas un corpus de commandements imposés à la société de l'extérieur, soit par un souverain ou un individu supérieur, soit par une assemblée souveraine composée de membres représentant la société elle-même. Elle existe en tout temps comme l'un des éléments de la société, issu directement des habitudes et coutumes. Elle est donc une création inconsciente de la société, ou en d'autres termes, le résultat d'une croissance ». L'insistance sur l'antériorité de la loi par rapport à l'Etat, lequel est l'effort organisé en vue de la créer et de la faire exécuter - remonte au moins à David HUME. Voir son *Treatise*, livre III, deuxième partie.

(1) F. C. VON SAVIGNY, *System des heutigen römischen Rechts*, Berlin, 1840, I, 331-32. Le passage cité en traduction condense deux phrases qui méritent d'être reproduites dans leur contexte : « L'homme se trouve au sein de l'univers extérieur, et l'élément le plus important pour lui, dans ce milieu qui est le sien, ce sont les contacts avec ceux qui lui sont semblables par

nature et par destination. S'il convient que dans ces interrelations, des êtres libres voisinent en s'entraidant, sans se faire obstacle dans leur développement, cela n'est réalisable que grâce à la reconnaissance d'une frontière invisible, à l'intérieur de laquelle l'être et l'activité de chaque individu jouissent d'un espace de sécurité et de liberté. La règle par laquelle cette frontière est déterminée, et grâce à elle cet espace est constitué, c'est le Droit. Par là même se trouvent éclairées à la fois l'affinité et la différence entre Droit et Moralité. Le Droit appuie la Morale, non pas en ce qu'il en exécute les commandements, mais en ce qu'il lui garantit le libre déploiement de son pouvoir ancré dans la volonté de chaque individu. Son essence est donc indépendante, et c'est pourquoi ne lui est pas contradictoire le fait que dans quelques cas, la possibilité soit énoncée d'un exercice immoral d'un droit effectivement existant ».

(2) Charles BEUDANT, *Le droit individuel et l'Etat*, Paris, 1891, p .5 : « Le Droit, au sens le plus général du mot, est la science de la liberté ».

(3) Cf C. MENGER, *Untersuchungen*, appendice 8.

(4) « L'abstraction » ne se manifeste pas seulement sous la forme d'affirmations verbales. Elle apparaît aussi dans la façon dont nous répondons d'une même façon à des événements qui, tout en appartenant à une même catégorie, sont à de nombreux égards très différents, et dans les sentiments que suscitent ces événements et qui guident notre action, tels que l'approbation ou la réprobation morale, esthétique ou juridique. D'ailleurs, bien que nous ne sachions pas les formuler, il existe probablement en permanence des principes plus généraux qui gouvernent l'esprit, des lois structurelles de l'esprit qui ne peuvent être exprimées à l'intérieur de la structure de l'esprit elle-même.

Même lorsque nous parlons d'une règle abstraite guidant nos décisions, nous n'affirmons pas qu'elle est formulée, mais simplement qu'elle pourrait l'être. Sur tous ces problèmes, cf. mon livre *The Sensory Order*, Londres et Chicago, 1952.

(5) Cf. E. SAPIR, *Selected Writings*, Ed. D. G. Mandelbaum, Berkeley, University of California Press, 1949, p. 548 : « Il est facile, pour un indigène australien, de dire quel lien de parenté il a avec Untel ou Untel, et s'il peut ou non nouer telle ou telle relation avec un individu donné. Il lui est excessivement difficile de donner une règle générale dont ces exemples concrets de comportement ne sont que des illustrations, bien qu'il agisse quotidiennement comme si une telle règle lui était bien connue. *En un certain sens, il la connaît parfaitement.* Mais sa connaissance n'est pas susceptible de manipulation consciente au moyen de symboles verbaux. Elle est, en revanche, une compréhension très délicatement nuancée de relations subtiles, tant expérimentales que figurées ».

(6) L'analyse de la loi comme variante du commandement (dérivée de Thomas HOBBES et de John AUSTIN) visait initialement à faire ressortir la similitude logique de ces deux sortes d'énoncés, et ce qui les distinguait l'un et l'autre, disons, de la description d'un fait. Cela ne devrait cependant pas masquer, comme c'est trop souvent le cas, les différences essentielles qui les séparent. Cf K. OLIVECRONA, *Law as a Fact*, Copenhague et Londres, 1939, p. 43, où les lois sont décrites comme des « impératifs indépendants » qui ne sont « les commandements de personne, bien qu'elles prennent la forme langagière caractéristique d'un commandement », et aussi R. WOLLHEIM, « The Nature of Law » : *Political Studies*, volume II, 1954.

(7) J'ai puisé cette illustration dans J. ORTEGA Y GASSET, *Del imperio romano*, 1940, dans *Obras completas*, VI, Madrid,1947, 76, qui probablement l'a reçue de quelque anthropologue.

(8) Si n'était le risque de confusion avec d'autres acceptions de ces termes, il serait préférable de parler de lois « formelles » plutôt que de lois « abstraites », en donnant au mot « formel » le sens qu'il a dans la logique, cf. K. R. POPPER, *Logic der Forschung*, Vienne, 1935, p. 85 et 29-32.

Malheureusement, on parle aussi de loi au sens formel pour tout ce qui est promulgué par le législatif, alors que ce n'est que si ce qui est promulgué prend la forme d'une règle abstraite, qu'une loi au sens formel est aussi une loi au sens substantif ou matériel (porteuse de justice et de moralité, et de portée concrète générale).

Par exemple, lorsque Max WEBER, dans *Law in Economy and Society*, Ed. M. Rheinstein, Cambridge, Harvard University Press, 1954, p. 226-29, parle de « justice formelle », il entend la justice déterminée par la loi, non pas simplement au sens formel, mais au sens substantif. Sur cette distinction dans le droit constitutionnel, en France et en Allemagne, voir ci-dessous, chap. XIV, note (10).

(9) Cf. G. C. LEWIS, *An Essay on the Government of Dependencies*, Londres, 1841, p. 16n. : « Lorsqu'une personne règle de sa propre volonté sa conduite sur une règle ou maxime, en ayant annoncé antérieurement son intention de suivre celle-ci, on dit qu'elle a renoncé à son " arbitrium ", à son libre choix, à sa " discrétion " ou *willkühr*, pour l'acte considéré. En conséquence quand un gouvernement agit dans un cas spécifique sans se conformer à une loi ou règle de conduite préexistante qu'il a lui-même posée, on dit que son acte est arbitraire ». De même, p. 24 : « Tout gouvernement, qu'il soit monarchique, aristocratique ou démocratique, peut être conduit arbitrairement, et non en accord avec des règles générales. Il n'y a pas, et ne peut y avoir, quoi que ce soit dans la forme de gouvernement qui garantisse à ses sujets une sécurité légale à l'encontre d'un exercice arbitraire du pouvoir souverain. Cette sécurité réside seulement dans l'influence de l'opinion publique, et dans les autres limitations morales qui font toute la différence lorsqu'il s'agit d'évaluer la qualité des gouvernements indépendants ».

(10) Sir Henry MAINE, *Ancient Law*, Londres, 1861, p. 151.- Cf. H. GRAVESON, « The Movement from Status to Contract » : *Modern Law Review*, volume IV, 1940-41.

(11) Cf. note (8) ci-dessus et le débat ultérieur auquel elle renvoie.

(12) Chief Justice John MARSHALL dans *Osborn* v. *Bank of United States*, 22 US (9 Wheaton), 736, 866, 1824.

(13) O. W. HOLMES Jr, *Lochner* v. *New York*, 198 US, 45, 76, 1905.

(14) F. NEUMANN, « The Concept of Political Freedom » : *Columbia Law Review*, LIII, 1953, 910, repris dans son The *Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, Il1, 1957, p. 160-200.

(15) Adam SMITH, *Wealth of Nations*, I, 421 : « Quelle est la sorte d'industrie domestique que son capital peut employer, et quel produit est à même d'avoir la valeur la plus grande, tout individu, manifestement, peut, *dans sa situation locale*, en juger mieux qu'aucun homme d'Etat ou législateur ne le peut pour lui » (ital. ajouté).

(16) Lionel ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, Londres, 1952, p. 193 : Le libéral classique « propose, pour ainsi dire, une division des tâches : l'Etat doit prescrire ce que les individus ne doivent pas faire, afin de ne pas se gêner mutuellement, tandis que le citoyen sera laissé maître de faire tout ce qui n'est pas interdit. A l'un incombe la tâche d'établir des règles formelles, à l'autre la responsabilité de la substance des actions spécifiques ».

(17) D. HUME, *Treatise*, deuxième partie, sect. 6, *Works*, II, 293.- Cf. aussi John Walter JONES, *Historical Introduction to the Theory of Law*, Oxford, 1940, p. 114 : « En parcourant le Code français et en mettant à part le droit familial, Duguit ne trouve que trois règles fondamentales, et pas une de plus - la liberté des contrats, l'inviolabilité de la propriété, et le devoir de réparer le dommage à autrui en cas de faute. Tout le reste se ramène à des directives secondaires données à un quelconque agent de l'Etat ».

(18) Cf. D. HUME, *Treatise*, livre III, Part II, sect. 2-6, qui contient peut-être encore la meilleure approche des problèmes considérés ici, spécialement II, p. 269 : « Un acte de justice pris isolément est fréquemment contraire à l'*intérêt public* ; et s'il restait seul, sans que d'autres actes le suivent, il pourrait, en lui-même, être très préjudiciable à la société. De même, chaque acte de justice considéré isolément n'est pas plus favorable à l'intérêt privé qu'à l'intérêt public... Mais si chaque acte isolé peut être contraire, soit à l'intérêt public, soit à l'intérêt privé, il est certain que dans son ensemble le plan ou schéma est hautement favorable, voire absolument nécessaire, tout à la fois au maintien de la société et au bien-être de tout individu. Il est impossible de séparer le bon du mauvais. La propriété doit être stable, et fixée par des règles générales. Quand bien même dans un certain cas le public serait lésé, ce mal momentané est

amplement compensé par la constante mise en oeuvre de la règle, et par la paix et l'ordre qu'elle maintient dans la société ». Voir aussi l'*Enquête*, dans *Essays*, II, 273 : « le bienfait résultant (des vertus sociales de justice et de fidélité) n'est pas la conséquence de chaque acte individuel par lui-même ; il émane du plan ou du système entier, avec le concours de la totalité, ou de la plus grande part, de la société... Le résultat de l'acte individuel est ainsi en bien des cas directement opposé au système entier des actions ; et le premier peut être extrêmement dommageable, alors que le second est, au plus haut point, avantageux. La richesse, héritée d'un parent, est, dans la main d'un méchant homme, l'instrument de méfaits. Le droit de succession peut, dans un cas, être néfaste. Ses bienfaits dérivent seulement du respect d'une règle générale ; et cela suffit, si cela compense tous les maux et incommodités qui découlent des particularités de caractères et situations ».

Voir aussi, *ibid.*, p. 274 : « Toutes les lois de nature qui régissent la propriété, de même que tout le droit civil, sont de caractère général, et ne retiennent que quelques circonstances essentielles de la cause, sans prendre en considération l'individualité, la situation, et les relations de la personne impliquée, ou les conséquences particulières à même de résulter des dispositions de ces lois dans les cas particuliers qui se présentent. Elles dépouillent, sans scrupule, un homme bienfaisant de tous ses biens s'ils ont été acquis par erreur, sans titre valable ; et cela, pour les remettre à un avare égoïste, qui a déjà accumulé d'immenses réserves de richesses superflues. L'utilité publique exige que la propriété soit régie par des règles générales inflexibles, et même si de telles règles sont adoptées pour servir au mieux cette même utilité publique, il leur est impossible d'empêcher toute dureté particulière, ou de faire résulter des conséquences heureuses dans chaque cas spécifique. Cela suffit, puisque l'ensemble du plan ou schéma est nécessaire au soutien de la société civile, et puisque les bienfaits, pour l'essentiel, l'emportent largement sur les dommages ». Je dois, à ce propos, exprimer ma reconnaissance à Sir Arnold Plant qui, il y a bien des années, a le premier attiré mon attention sur l'importance des analyses menées par David Hume sur ces questions.

(19) Cf. J. S. MILL, *On Liberty*, Ed. F. B. McCallum, Oxford, 1946, p. 68.

(20) Voir J. RAWLS, « Two Concepts of Rules » : *Philosophical Review*, volume LXIV, 1955.- J. J. C. SMART, « Extreme and Restricted Utilitarianism » : *Philosophical Quarterly*, volume VI, 1956.- H. J. MCCLOSKEY, « An Examination of Restricted Utilitarianism » : *Philosophical Review*, volume LXVI, 1957.- J. O. URMSON, « The Interpretation of the Moral Philosophy of J. S. Mill » : *Philosophical Quarterly*, volume III, 1953.- J. D. MABBOT, « Interpretations of Mill's Utilitarianism » : *Philosophical Quarterly*, volume VI, 1956 et S. E. TOULMIN, *An Examination of the Place of Reason in Ethics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, spécialement p. 168.

(21) John SELDEN dans ses *Table Talks*, Oxford, 1892, p. 131 remarque : « Rien au monde n'a été victime de tant d'abus que cette devise : " *Salus populi suprema lex esto* " ».- Cf. C. H. MCILWAIN, *Constitutionalism : Ancient and Modern*, Ed. révisée, Ithaca NY, Cornell University Press, 1947, p. 149 et, sur le problème général, F. MEINECKE, *Die Idee der Staatsrason*, Munich, 1924, traduit en anglais sous le titre : *Machiavellism*, Londres, 1957.- Egalement L. VON MISES, *Socialism*, New Haven, Yale University Press, 1951, p. 400.

(22) Cf par exemple, l'opinion de Jacques Ier, citée par F.D. WORMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, New York, 1949, p. 51, qui pensait que « l'ordre dépend de la relation de commandement et d'obéissance. Toute organisation dérive de la supériorité et de la subordination ».

(23) J'exprime mes regrets à l'auteur dont je cite les mots, mais dont j'ai oublié le nom. J'avais noté le passage avec référence à E. E. EVANS-PRITCHARD, *Social Anthropology*, Londres. 1951, p. 19, mais bien que la même idée y soit exprimée, ce n'est pas dans les termes que j'ai cités.

(24) Cf. H. JAHRREISS, *Mensch une Staat*, Cologne, 1957, p. 22 : « Ordre social signifie possibilité de compter sur les autres ».

(25) M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, Londres, 1951, p. 159.

(26) Max WEBER, *Theory of Social and Economic Organization*, Londres, 1947, p. 386, tend à traiter le besoin de « calculabilité et de fiabilité dans le fonctionnement de l'ordre légal » comme une particularité du « capitalisme » ou de la « phase bourgeoise » de la société. Cela n'est exact que si ces termes sont considérés comme descriptifs de n'importe quelle société libre fondée sur une division du travail.

(27) Cf. E. BRUNNER, *Justice and the Social Order*, New York, 1945, p. 22 : « Le Droit, c'est l'ordre par la prévoyance. A l'égard des êtres humains, c'est le service qu'il leur rend ; c'est aussi son fardeau et son péril. Il offre protection contre l'arbitraire, il donne un sentiment de fiabilité, de sécurité, il enlève à l'avenir son inquiétante opacité ».

Chapitre 11

► La citation placée en tête du chapitre est extraite de John LOCKE, *Second Treatise*, sect. 57, p. 29. La substance de ce chapitre, ainsi que des chapitres XIII-XVI, a été utilisée dans mes conférences *The Political Ideal of the Rule of Law* présentées devant la Banque nationale d'Egypte et publiées par elle, Le Caire, 1955.

(1) Plus j'en apprends sur le développement de ces idées, et plus je suis convaincu de l'importance du rôle que joua l'exemple de la République hollandaise (« République des Provinces Unies »). Mais si cette influence est assez claire à la fin du XVIIe siècle et au début du XVIIIe, sa portée effective avant cette période reste à mettre au jour. En attendant, voir Sir George CLARK, « The Birth of the Dutch Republic » : *Proceedings of the British Academy*, volume XXXII, 1946 et P. GEYL, « Liberty in Dutch History » : *Delta*, volume I, 1958. L'ignorance m'oblige aussi à passer sous silence les importantes discussions et le développement d'idées similaires dans l'Italie de la Renaissance, en particulier à Florence (pour quelques brèves références, voir l'introduction aux notes du chapitre XX). Et je ne puis parler avec la moindre compétence du fait intéressant que l'unique grande civilisation non européenne - celle de la Chine - semble avoir développé, à peu près au même moment que les Grecs, des conceptions juridiques étonnamment semblables aux conceptions occidentales. Selon FUNG YU-LAN, *A History of Chinese Philosophy*, Pei-Ping, 1937, p. 312, « la grande tendance politique de l'époque (du VIIe au IIIe siècle av. J.-C.) fut un glissement de la domination féodale vers un régime de gouvernants détenteurs de pouvoirs absolus ; d'un gouvernement par les coutumes et la morale (*li*) appliquées par des individus, vers un gouvernement par des lois ». L'auteur cite (p. 321) à titre d'indice, un passage du *Kuan-tzû*, un traité attribué à Kuang Chung (env. 715-645

av. J.-C.) mais probablement rédigé au IIIe siècle av. J.-C. : « Quand un Etat est régi par le droit, les choses se font simplement selon leur cours régulier... Si le droit n'est pas uniforme, il y aura de l'infortune pour celui qui gouverne l'Etat... Lorsque le maître et le ministre, le supérieur et l'inférieur, le noble et l'humble obéissent tous à la loi, cela s'appelle avoir le Grand Bon Gouvernement ». Il ajoute cependant que c'est là « un idéal qui n'a jamais été vraiment atteint en Chine ».

(2) Cf. la remarque de MONTESQUIEU dans *L'Esprit des lois*, I, 151 : « Une seule nation existe aussi dans le monde qui a pour but direct de sa constitution la liberté politique ».- Voir aussi R. HENNE, *Der englische Freiheitsbegriff*, diss. Zurich, Aarau, 1927. Une analyse soigneuse de la découverte de la liberté britannique par les continentaux, et de l'influence du modèle anglais sur le Continent reste à faire. On peut citer quelques ouvrages anciens mais notables sur le sujet : Guy MIEGE, *L'Etat présent de la Grande- Bretagne*, Amsterdam, 1708, également dans une édition augmentée en langue allemande intitulée *Geistlicher und weltlicher Stand von Grossbritannien und Irland*, Leipzig, 1718.- P. DE RAPIN-THOYRAS, *Dissertation sur les Whigs et les Torys, or an Historical Dissertation upon Whig and Tory*, trad. M. OZELL, Londres, 1717 et A. HENNINGS, *Philosophische und statistische Geschichte des Ursprungs und des Fortgangs der Freyheit in England*, Copenhague, 1783.

(3) Cf. particulièrement F. POLLOCK et F. W. MAITLAND, *History of English Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1911.- R. KELLER, *Freiheitsgarantien für Person und Eigentum im Mittelalter*, Heidelberg, 1933.- H. PLANITZ, « Zur Ideengeschichte der Grundrechte », dans *Die Grundrechte und Grundpflichte der Reichsverfassung*, Ed. H. C. Nipperdey, Berlin, 1930, volume III et O. VON GIERKE, *Johannes Althusius und naturrechtlichen Statstheorien*, 2e éd., Breslau, 1902.

(4) Cf. MCILWAIN, « The English Common Law Barrier against Absolutism » : *American Historical Review*, XLIX, 1934, 27. Le fait que la clause la plus célèbre et, par la suite, la plus influente de la Grande Charte, exprimait simplement des idées très courantes à l'époque, transparaît dans un décret de l'empereur Conrad II, daté du 28 mai 1037 (cité par W. STUBBS, *Germany in the Early Middle Ages*, 476-1250, Londres, 1908, Ed. A. Hassall, p. 147) qui déclare : « Nul ne sera dépouillé d'un fief... sinon selon les lois de l'Empire et le jugement de ses pairs ».

Nous ne pouvons ici examiner en détail la tradition philosophique venue du Moyen Age. Mais à certains égards les propos de Lord ACTON n'étaient pas paradoxaux lorsqu'il qualifiait Thomas d'Aquin de « premier en date des Whigs ». Voir *Hist. of Freedom*, p. 37 et cf. J. N. FIGGIS, *Studies of Political Thought from Gerson to Grotius*, Cambridge, Cambridge University Press, 1907, p. 7. Sur Thomas d'Aquin, voir T. GILBY, *Principality and Polity*, Londres, 1958 et concernant son influence sur la théorie politique anglaise ancienne, en particulier sur Richard Hooker, voir S. S. WOLIN, « Richard Hooker and English Conservatism » : *Western Political Quarterly*, volume VI, 1953. Un compte rendu plus nourri devrait accorder une attention particulière à Nicolas de Cusa au XIIIe siècle et à Bartole au XIVe siècle, qui ont maintenu la tradition.- Voir F. A. VON SCHARPFF, *Der Cardinal und Bischof Nicolaus von Cusa*, Tübingen, 1871, spécialement p. 22.- J. N. FIGGIS, « Bartolus and the Development of European Political Ideas » : *Transactions of the Royal Historical Society*, NS, volume XIX, Londres, 1905.- C. N. S. WOOLF, *Bartolus of Sassoferato*, Cambridge, 1913 et sur la théorie politique de l'époque en général, R. W. et A. J. CARLYLE, *A History of Mediaeval Political Theory*, Edimbourg et Londres, 1903 et s.

(5) Cf. O. VOSSLER, « Studien zur Erklarung der Menschenrechte » : *Historische Zeitschrift*, CXLII, 1930, 512 ainsi que F. KERN, *Kingship and Law in the Middle Ages*, trad. S. B. CHRIMES, Oxford, 1939.- E. JENKS, *Law and Politics in the Middle Ages*, Londres, 1898, p. 24-25.- C. H. MCILWAIN, *The High Court of Parliament and Its Supremacy*, New Haven, Yale University Press, 1910.- J. N. FIGGIS, *The Divine Right of Kings*, 2e éd., Cambridge, 1914.- C. V. LANGLOIS, *Le règne de Philippe III, le Hardi*, Paris, 1887, p. 285 et pour une mise au point

concernant la situation au Moyen Age tardif, T. F. T. PLUCKNETT, *Statutes and Their Intepretation in the First Half of the Fourteenth Century*, Cambridge, 1922 et *Legislation of Edward*, I, Oxford, 1949.- Sur l'ensemble de la question, voir J. W. GOUGH, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Oxford, 1955.

(6) Cf. B. REHFELDT, *Die Wurzeln des Rechtes*, Berlin, 1951, p. 67 : « L'émergence du phénomène de la législation... marque dans l'histoire de l'humanité la découverte de l'art de créer le Droit et les lois. Jusqu'alors, on avait cru que le Droit ne pouvait être établi, mais seulement appliqué comme quelque chose de préexistant. Sous l'angle de cette représentation de la réalité, l'invention de la législation est peut-être la plus lourde de conséquences qui ait jamais été faite - plus que celle du feu ou de la poudre à canon - ce parce que, plus puissamment que toutes, elle a placé le sort de l'Homme entre ses mains ».

Dans le même ordre d'idées, une remarque de Max RHEINSTEIN vaut d'être citée. Dans un article encore inédit rédigé pour un symposium sur *L'expansion de la Société*, organisé par l'Institut oriental de l'Université de Chicago, en décembre 1958, il observe ceci : « L'idée que des règles valides de comportement puissent être établies par voie législative avait caractérisé les phases ultimes de l'histoire grecque et romaine ; en Europe occidentale, elle était restée latente, jusqu'à la redécouverte du Droit romain et l'avènement de la monarchie absolue. L'affirmation que toute loi est un commandement émis par un souverain, est un postulat, engendré par l'idéologie de la Révolution française, posant en principe que toute loi doit émaner des représentants dûment élus du peuple. Ce n'est pour autant pas une représentation véridique de la réalité, et moins qu'ailleurs encore dans les pays de la Common Law anglo-saxonne ».

Le degré auquel l'idée traditionnelle selon laquelle le Droit doit être découvert et non pas fabriqué, marquait encore l'opinion anglaise à la fin du XVIIIe siècle, apparaît clairement dans ce qu'écrivit Edmund BURKE dans les « Tracts Relative to the Laws against Popery in Ireland » : *Works*, IX, 350 : « Il serait difficile de mettre en évidence une erreur plus véritablement destructrice de la totalité de l'ordre et de la beauté, de la paix et du bonheur, dans la société humaine, que la conviction qu'un groupe d'hommes ait le droit de faire les loi qui lui plaisent ; ou que des lois puissent tirer autorité de leur origine, indépendamment de la qualité de leur contenu. Nul argument de politique, de raison d'Etat, ou de maintien de la Constitution, ne peut être invoqué à l'appui d'une telle pratique... Toutes les lois humaines ne peuvent être, à proprement parler, que déclaratives ; elles peuvent modifier les modalités et l'application, mais n'ont aucun pouvoir sur la substance de la justice authentique ». Pour d'autres exemples, voir E. S. CORVIN, *The « Higher Law » Background of American Constitutional Law, « Great Seal Books »*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1955, p. 6, n. 11.

(7) Cf. DICEY, *Constitution*, p. 370 : « Un juriste, qui regarde les choses d'un point de vue strictement légal, est enclin à considérer que le véritable sujet d'opposition séparant des hommes d'Etat tels que Bacon et Wentworth d'une part, et Coke ou Eliot d'autre part, était de savoir si un gouvernement fort du type continental devait être instauré ou non de façon permanente en Angleterre ».

(8) C'est ainsi que Henry BRACTON qualifie la Grande Charte dans *De legibus*, fol. 186b. Sur les conséquences de ce qui fut en fait une interprétation erronée, au XVIIe siècle, de la Grande Charte, voir W. S. MCKECHNIE, *Magna Carta*, 2e éd. Glasgow, 1914, p. 133 : « Si les termes vagues et inexacts de Coke ont obscurci la portée de maints chapitres (de la Grande Charte) et répandu de fausses idées sur le développement du Droit britannique, le service rendu par ces erreurs à la cause du progrès constitutionnel est immense ». Cette vue a été depuis exprimée plusieurs fois. Voir en particulier H. BUTTERFIELD, *The Englishman and His History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1944, p. 7.

(9) Cf. Thomas HOBBES disant que « l'une des causes les plus fréquentes (de l'esprit de rébellion dans cette période) est la lecture d'ouvrages de politique et d'histoire des anciens Grecs et Romains », et que pour cette raison, « rien n'a coûté aussi cher, que ce qu'a coûté à nos pays d'occident l'apprentissage des langues grecque et latine » (*Leviathan*, Ed. Oakeshott, Oxford,

1946, p. 214 et 141) et l'observation d'AUBREY, selon laquelle les racines du zèle de Milton en faveur de la liberté humaine « étaient dans sa familiarité si grande avec Tite-Live et les auteurs romains, et dans la grandeur à ses yeux de l'oeuvre de la République romaine » (*Aubrey's Brief Lives*, Ed. O. L. Dick, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1957, p. 203). Sur les sources classiques de la pensée de Milton, Harrington et Sidney, voir Z. S. FINK, « The Classical Republicans » : *Northwestern University Studies in Humanities*, n. 9, Evanston, Ill, 1945.

(10) THUCYDIDE, *Peloponesian War*, trad. CRAWLEY, ii, 37. Le témoignage le plus convaincant est probablement celui des ennemis de la démocratie libérale d'Athènes, qui en disent long lorsqu'ils déplorent, comme le fit ARISTOTE (*Politics* vi, 2.1317b), que « dans de telles démocraties, chacun vit à sa guise ». Les Grecs peuvent avoir été les premiers à confondre liberté personnelle et liberté politique ; cela ne veut pas dire qu'ils ignoraient la première ou ne l'appréciaient pas. Les philosophes stoïciens, en particulier, en conservèrent le sens primitif et le transmirent aux générations suivantes. ZENON définissait la liberté comme « le pouvoir d'agir de manière indépendante, tandis que l'esclavage en est la privation » (DIOGENE LAERTE, *Lives of Eminent Philosophers*, iii, 121, Loeb Classical Library, Londres, 1925, II, 227). PHILON d'Alexandrie (*Quod omnis probus liber sit*, 452, 45, « Loeb Classical Library », Londres, 1941, IX, 36), propose même une conception entièrement moderne de la Liberté selon le Droit : *hosoi de meta nomou zosin, eleutheroi*.- Voir E. A. HAVELOCK, *The Liberal Temper in Greek Politics*, New Haven, Yale University Press, 1957. De même, il n'est plus possible de nier l'existence de la liberté à Athènes, en affirmant que le système économique y était « basé » sur l'esclavage, depuis que des études récentes ont montré que celui-ci était proportionnellement peu important.- Voir W. L. WESTERMANN, « Athenaus and the Slaves of Athens » : *Athenian Studies Presented to William Scott Ferguson*, Londres, 1940 et A. H. M. JONES, « The Economic Basis of Athenian Democracy » : *Past and Present*, volume I, 1952, réimprimé en son *Athenian Democracy*, Oxford, 1957.

(11) THUCYDIDE, *op. cit.*, vii, 69. La défiguration de l'idée grecque de liberté remonte à Thomas HOBBES et a été popularisée par Benjamin CONSTANT, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, repris dans son *Cours de politique constitutionnelle*, volume II, Paris, 1861 et N. D. FUSTEL DE COULANGES, *La Cité antique*, Paris, 1864.- Sur ce sujet, voir G. JELLINEK, *Allgemeine Staats lehre*, 2e éd., Berlin, 1905, p. 288 et s. On comprend mal comment, aussi tard que 1933, Harold J. LASKI, « Liberty » : *ESS*, IX, 442, pouvait encore soutenir, en se référant explicitement à l'époque de Périclès, que « dans une société ainsi organisée, le concept de liberté individuelle était virtuellement inconnu ».

(12) Cf. J. HUIZINGA, *Wenn die Waffen schweigen*, Bâle, 1945, p. 95 : « On doit déplorer que les cultures qui se sont édifiées sur les fondements de l'Antiquité grecque, au lieu du mot démocratie - qui à Athènes, au vu de l'évolution historique, impliquait une déférence particulière - n'aient pas choisi un autre terme, qui exprimait très nettement la conception actuelle d'une bonne forme de gouvernement : le terme isonomie, égalité de la loi. Ce terme avait déjà une résonance immortelle... L'idéal de la liberté transparaît, dans le mot d'isonomie, beaucoup plus directement et beaucoup plus clairement que dans le mot Démocratie ; de plus, la thèse contenue dans Isonomie n'a rien d'irréalisable, alors que c'est le cas de la thèse contenue dans *Démocratie*. Le principe constitutif de l'Etat de droit est, dans le mot isonomie, restitué clairement et de façon concluante ».

(13) Dans le dictionnaire italien de John FLORIO, *World of Wordes*, Londres, 1598.

(14) TITE-LIVE, *Romane Historie*, trad. Philemon HOLLAND, Londres, 1600, p. 114, 134 et 1016.

(15) *L'Oxford English Dictionary*, au mot « isonomy », cite des exemples de son emploi en 1659 et 1684, donnant à penser qu'il était alors assez communément utilisé.

(16) Le plus ancien emploi constaté du mot « isonomia » semble être celui fait par Alcmaeon vers 500 av. J.-C. (H. DIELS, *Die Fragmente der Vorsokratiker*, 4e éd., Berlin, 1922, volume I, p. 136, Alkmaion Frag.4). Comme l'emploi est métaphorique et sert à décrire un état de santé physique, il semble que le mot était bien compris à l'époque.

(17) E. DIEHL, *Anthologia lyrica Graeca*, 3e éd., Leipzig, 1949, Fragment 24.

Cf. E. WOLF, « Mass und Gerechtigkeit bei Solon » : *Gegenwartsprobleme das Internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie : Festschrift fürRudolf Laun*, Hamburg, 1953.- K. FREEMAN, *The Work and Life of Solon*, Londres, 1926.- W. J. WOODHOUSE, *Solon, The Liberator*, Oxford, 1938 et K. HÖNN, *Solon, Statsmann und Weiser*, Vienne, 1948.

(18) Ernest BARKER, *Greek Political Theory*, Oxford, 1925, p. 44.- Cf Lord ACTON, *Hist. of Freedom*, p. 7 et P. VINOGRADOFF, *Collected Papers*, Oxford, 1928, II, 41.

(19) Cf. G. BUSOLT, *Griechische Staotskunde*, Munich, 1920, I, 417.- J. A. O. LARSEN, « Cleisthenes and the Development of the Theory of Democracy at Athens » : *Essays in Political Theory Presented to George H. Sabine*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1948.- V. EHRENBERG, « Isonomia », *in Pauly's Real-Encyclopaedia der classischen Altertumswissenschaft*, suppl. VII, 1940 et ses articles « Origins of Democracy » : *Historia*, I, 1950, spécialement 535 et « Das Harmodioslied » : *Festschrift Albin Lesky*, « Wiener Studien », volume LXIX, spécialement p. 67-69.- G. VLASTOS, « Isonomia » : *American Journal of Philology*, volume LXXIV, 1953 et J. W. JONES, *The Law and Legal Theory of the Greeks*, Oxford, Oxford University Press, 1956, chap. VI.

Le *skolion* grec mentionné dans le texte se trouve, en deux versions, dans DIEHL, *op. cit.*, volume II, *skolia* 10 (9) et 13 (12). On peut voir une curieuse illustration de l'attrait de ces chansons célébrant l'*isonomia*, sur les Whigs d'Angleterre vers la fin du XVIIIe siècle dans l'« Ode en imitation de Wallistrate » de Sir William JONES (dont nous avons dit plus haut qu'il se situe à l'intersection entre les vues politiques des Whigs et la tradition évolutionniste en linguistique (voir ses *Works*, Londres, 1807, X, 391), Ode qui est précédée du texte grec du *skolion* et d'une vingtaine de lignes à la gloire d'Harmodios et Aristogiton :

« *Athènes* alors tout entière était paix,
Egalité de droit et liberté :
Mère des arts, et oeil brillant de la *Grèce* !
Peuple vaillant, ferme et libre !
Non moins glorieux fut ton exploit,
Wentworth, inébranlable défenseur de la Vertu
Non moins brillante ta bravoure
Lenox, ami des droits égaux !
Si haut placé dans le temple de la liberté
Voyez la lumière de *Fitz Maurice*
Pour les Vertus affirmées,
La Sagesse proclamée, et la Valeur défendue !
Jamais le destin sur vous ne fermera ses paupières :
Dans des contrées toujours en fleurs reposez en paix,
Au côté d'*Harmodios*, avec *Aristogiton* ».

Cf. *ibid.*, p. 389, l'« Ode en imitation d'Alcaeus », où Jones dit de « la souveraine impératrice Loi », que :

« Frappé par son courroux sacré,
Le démoniaque Arbitraire s'évanouit en fumée ».

(20) HERODOTE, *Histories*, iii, 80.- Cf. également iii, 142 et v. 37.

(21) BUSOLT, *op cit.*, p. 417 et EHRENBERG, *Pauly, op. cit.*, p. 299.

(22) THUCYDIDE, *op cit.*, iii, 62, 3-4, on peut placer en contraste cet emploi du terme selon son sens légitime et l'allusion que fait THUCYDIDE à ce qu'il qualifie d'usage spécieux, *op. cit.*, iii, 82, 8.- Cf. aussi ISOKRATES, *Areopagiticus*, vii, 20 et *Panathenaicus*, xii, 58.

(23) PLATON, *Republique* viii 557bc, 559d, 561e.

(24) HYPERIDES, *In Defense of Euxenippus*, xxi, 5 (Minor Attic Orators, Ed. J. O. Burit, « Loeb Classical Library », II, 468) : « *hopös en dëmokratia kyrioi nomoi ésontai* ». La phrase où la loi est dite seule digne de « régner » (*nomos basileùs*) précède largement ce passage.

(25) ARISTOTE, *Politics*, 1287a. La traduction que j'ai utilisée est celle de W. ELLIS dans l'édition « Everyman » et non celle, plus courante, de B. JOWETT.

(26) *Ibid.*, 1292a.

(27) Le fait que ces conceptions demeurèrent fondamentales pour les Athéniens ressort d'une loi dont Démosthène dit dans l'un de ses discours qu'elle est « aussi bonne qu'une loi l'a jamais été » (*Against Aristocrates*, xxiii, 86 ; cf. aussi xxiv, 59). L'Athénien qui l'avait proposée était d'avis que, puisque chaque citoyen avait une part égale dans les droits civils, il conviendrait que chacun ait aussi une part égale dans la (confection des) lois ; il proposait donc « qu'il soit illégal de proposer une loi affectant un quelconque individu, qui ne s'appliquerait pas également à tous les Athéniens ». Ce qui devint une loi d'Athènes. Démosthène parlait de cette loi en 352 av. J.-C., mais nous ignorons quand elle avait été adoptée. Il est intéressant de noter qu' au moment où Démosthène en parle, la démocratie était déjà devenue le concept primordial, et avait pris la place de l'ancien principe d'égalité devant la loi. Bien que Démosthène n'emploie plus le mot « isonomia », sa référence à la loi en question n'est guère plus qu'une paraphrase de cet ancien idéal. Sur cette loi, voir J. H. LIPSIUS, *Attisches Recht und Rechtsverfahren*, Leipzig, 1905, I, 388 et E. WEISS, *Griechisches Privatrecht*, Leipzig, 1923, I, 96, n. 186a.- Voir aussi A. H. M. JONES, « The Athenian Democracy and Its Critics » : *Cambridge Historical Journal*, volume IX, 1953, réimprimé dans son *Athenian Democracy*, p. 52 : « A aucun moment il ne fut légal (à Athènes) de modifier une loi par une simple décision de l'Assemblée. L'auteur d'une telle proposition s'exposait à la célèbre " accusation de procédure illégale " qui, si les tribunaux la retenaient, le rendait passible de lourdes pénalités ».

(28) ARISTOTE, *Rhetoric*, 1354ab, trad. W. RHYS ROBERTS dans *The Works of Aristotle*, Ed. W.D. ROSS, volume XI, Oxford, 1924. Je ne cite pas dans le texte le passage de *Politics*, 1317b, où Aristote énonce comme une condition de la liberté, qu'« Aucun magistrat ne doit avoir de pouvoir discrétionnaire, sauf dans un nombre limité de circonstances, et à condition que cela n'aie pas de conséquences pour les affaires publiques » ; si je m'en abstiens, c'est que ce passage intervient dans un contexte où Aristote n'exprime pas son opinion propre, mais les vues d'autrui. On trouvera une déclaration importante touchant ses vues sur la latitude de choix nécessaire aux décisions judiciaires dans *L'Ethique à Nicomaque* (*Nicomachiean Ethics*, v. 1137b), où il expose que le juge a le devoir de combler une lacune de la loi « en légiférant comme le législateur le ferait s'il était présent, et comme il l'aurait prévu dans sa loi s'il eût prévu que le cas se produirait » - en quoi Aristote anticipe sur une disposition fameuse du Code civil suisse.

(29) T. HOBBES, *Leviathan*, Ed. M. Oakeshott, Oxford, 1946, p. 448.

(30) J. HARRINGTON, *Oceana*, 1656, au début. La phrase se retrouve un peu plus tard dans un passage de *The Leveller* de 1659, cité par GOUGH, *op. cit.*, p. 137.

(31) Voir *The Civil Law*, Ed. S. P. Scott, Cincinnati, 1932, p. 73. Sur l'ensemble de cette section, voir, outre les ouvrages de T. MOMMSEN, C. WIRSZUBSKI, *Libertas as a Political Idea at Rome*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950 et U. VON LUBTOW, *Blute und Verfall der romischen Freiheit*, Berlin, 1953, dont je n'ai eu connaissance qu'après avoir achevé de rédiger ce livre.

(32) Voir W. W. BUCKLAND et A.D. MCNAIR, *Roman Law and Common Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1936.

(33) TITE-LIVE, *Ab urbe condita*, ii, l.l. : « imperia legum potentiora quam hominum ». La phrase latine est citée (inexactement) par Algernon SIDNEY (*Works*, Londres 1772, p. 10) et par John ADAMS (*Works*, Boston, 1851, IV, 403). Dans la traduction de Tite-Live par Holland en 1600, citée ci-dessus en n. 14, ces mots sont rendus (p. 44) par : « the authority and *rule of laws*, more powerful and mighty than those of men » (l'autorité et le règne des lois sont plus puissants

et plus grandioses que ceux des hommes) - les mots soulignés constituent le plus ancien exemple, à ma connaissance, de l'emploi du terme « rule » avec le sens de « gouvernement » ou « domination ».

(34) Cf. W. RUEGG, *Cicero und der Humanismus*, Zurich, 1946 et l'*Introduction* de G. H. SABINE et S. B. SMITH à *Marcus Tullius Cicero, On the Commonwealth*, Columbus, Ohio, 1929. Sur l'influence de Cicéron sur David Hume en particulier, voir de celui-ci « My Own Life » : *Essays*, I, 2.

(35) M. Tullius CICERO, *De legibus*, ii, 7, 18. Ces « lois plus hautes » étaient reconnues par les Romains, qui inscrivaient dans leurs édits une disposition précisant qu'ils n'étaient pas destinés à abroger ce qui était sacro-saint, c'est-à-dire IUS - le Droit (voir CORWIN, *op. cit.*, p. 12-18 et les textes cités dans l'ouvrage).

(36) M. Tullius CICERO, *Pro Cluentio*, 53 : « omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus ».- Cf. MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*, II, 76 : « La liberté consiste principalement à ne pas être forcé de faire quelque chose à quoi les lois n'obligent pas ; les gens sont dans cette situation seulement lorsqu'ils sont régis par des lois civiles ; et parce qu'ils vivent sous l'autorité de ces lois civiles, ils sont libres ».- VOLTAIRE, *Pensées sur le gouvernement*, Oeuvres complètes, Ed. Garnier, XXIII, 526 : « La liberté consiste à ne dépendre que de lois ».- Jean-Jacques ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne*, Lettre VIII (dans *The Political Writings of Jean-Jacques Rousseau*, Ed. C. E. Vaughan, Cambridge, 1915, II, 235) : « Il n'y a point de liberté sans lois, ni là où quelqu'un est au-dessus des lois : même dans l'état de nature, l'homme n'est libre qu'en raison de la loi naturelle, qui oblige tous les hommes ».

(37) M. Tullius CICERO, *De legibus*, iii, 122 : « Magistratum legem esse loquentem ».- Cf. Sir Edward COKE dans l'affaire Calvin (comme cité en n. 18 du chap. IV) : « Judex est lex loquens », et la maxime légale du XVIIIe siècle, « Rex nihil alius est quam lex agens » ; de même MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*, XI, 6, I, 159 : « Les juges nationaux ne sont rien de plus que la bouche qui prononce le mot de la loi, des êtres simplement passifs, incapables d'en modérer ni la force ni la rigueur ». La formule fut encore répétée aux Etats-Unis par le Chief Justice John MARSHALL (*Osborn* v. *Bank of United States*, 22 US (9 Wheaton), 738, 866), quand il parla des juges comme de « simples porte-parole de la loi, incapables de vouloir quoi que ce soit ».

(38) Voir M. ROSTOVTZEFF, *Gesellschaft und Wirtschaft in romischen Kaiserreich*, Leipzig, 1931, I, 49 et 140.

(39) Cf. F. OERTEL, « The Economic Life of the Empire », dans *Cambridge Ancient History*, XII, Cambridge, 1939, spécialement 270 et s. et l'appendice écrit par le même auteur pour R. POHLMANN, *Geschichte der sozialen Frage und des Socialismus in der antiker Welt*, 3e éd., Munich, 1925.- Aussi VON LUBTOW, *op. cit.*, p. 86-109.- M. ROSTOVTZEFF, « The Decay of the Ancient World and Its Economic Explanation » : *Economic History Review*, volume II, 1930.- Tenney FRANK, *Economic Survey of Ancient Rome*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1940, Epilogue.- H. J. HASKELL, *The New Deal in Old Rome*, New York, 1935 et Luigi EINAUDI, « Greatness and Decline of Planned Economy in the Hellenistic World » : *Kyklos*, volume II, 1948.

(40) F. PRINGSHEIM, « Jus aequum und jus strictum » : *Zeitschrift der Savieny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Komanistische Abteilung*, XLII, 1921, 668 ; voir aussi du même auteur, *Hohe und Ende der Jurisprudenz*, Freiburg, 1933.

(41) Voir A. ESMEIN, « La Maxime Princeps legibus solutus est dans l'ancien droit public français » : *Essays in Legal History*, Ed. P. Vinogradoff, Oxford, 1913.

(42) Cf. J. U. NEF, *Industry and Government in France and England*, 1540-1640, Philadelphia, 1940, p. 114. Un intéressant récit de la façon dont, plus tard, « la liberté de la presse naquit en Angleterre tout-à-fait incidemment, du fait de l'abolition d'un monopole commercial » se trouve dans M. CRANSTON, *John Locke*, Londres, 1957, p. 387.

(43) *Darcy* v. *Allein*, jugé en 1603. Le principe semble avoir été formulé d'abord quatre ans auparavant dans *Davenant* v. *Hurdis*, lorsqu'il fut affirmé qu' « une décision de cette nature,

consistant à conférer tel métier ou négoce à une compagnie ou une personne, à l'exclusion de tous autres, est contraire au droit ». Voir W. L. LETWIN, « The English Common Law concerning Monopolies » : *University of Chicago Law Review*, volume XXI, 1953-54 et les deux articles de D. O. WAGNER, « Coke and the Rise of Economic Liberalism » : *Economic History Review*, volume VI, 1935-36 et « The Common Law and Free Enterprise : An Early Case of Monopoly » ; *ibid.*, volume VII, 1936-37.

(44) Great Britain, Public Record Office, *Calendar of State Papers*, Domestic Series, 7 juill. 1610.

(45) Edward COKE, *The Second Part of the Institutes of the Laws of England*, 1642, Londres, 1809, p. 47.

(46) *Ibid.*, p. 51.- Comparer aussi avec la *Fourth Part*, p. 41.

(47) Voir Sir William CLARKE, *The Clarke Papers*, Ed. C. H. Firth, Londres, Camden Society, 1891-1901.- G. P. GOOCH, *English Democratic Ideas in the Seventeenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1893.- T. C. PEASE, *The Leveller Movement*, Washington D. C., 1916.- *Tracts on Liberty in the Puritan Revolution 1638-1647*, Ed. W. Haller, New York, Columbia University Press, 1934.- *Puritanism and Liberty*, Ed. A. S. P. Woodhouse, Londres, 1938.- *The Leveller Tracts*, Ed. W. Haller et G. Davies, New York, 1944.- R. M. WOLFE, *Leveller Manifestoes*, New York et Londres, 1944.- W. HALLER, *Liberty and Reformation in the Puritan Revolution*, New York, Columbia University Press, 1955.- P. ZAGORIN, *A History of Political Thought in the English Revolution*, Londres, 1954.

(48) F. W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1909, p. 263.

(49) Cf. C. H. MCILWAIN, « The Tenure of English Judges » (l'inamovibilité des juges anglais) dans son *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1939, p. 300.

(50) Voir GOUGH, *op. cit.*, p. 76 et s. et 159.

(51) C'est l'un des principaux objets de la partie consignée des Débats de l'Armée (voir WOODHOUSE, *op. cit.*, p. 336, 345, 352, 355 et 472).

(52) Cette phrase souvent répétée provient apparemment de Edward COKE, *op. cit.*, p. 292 « Nova constitutio futuris formam imponere debet, non praeteritis ».

(53) Voir WOODHOUSE, *op. cit.*, p. 154 et s. et 353 et s.

(54) Samuel RUTHERFORD, *Lex, Rex : the Law and the Prince*, etc., Londres, 1644 ; des extraits figurent dans WOODHOUSE, *op. cit.*, p. 199-212. L'expression dans le titre remonte au grec antique : *nomos basileùs*. Le problème de la loi et de l'arbitraire n'était pas agité seulement par les Têtes Rondes ; il apparaît fréquemment aussi dans les arguments royalistes, et Charles Ier, dans son *Discours fait sur l'Echafaud*, Londres, 1649, pouvait affirmer que : « leur liberté et leurs franchises consiste à recevoir du gouvernement ces lois par lesquelles leurs vies et leurs biens peuvent être à eux le plus possible ; elle n'est pas d'avoir part au Gouvernement ».

(55) Voir S. R. GARDINER, *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625-1660*, 3e éd., Oxford, 1906. Le meilleur résumé se trouve aujourd'hui dans F. D. WORMUTH, *The Origin of Modern Constitutionalism*, New York, 1949.- Voir aussi W. ROTHSCHILD, *Der Gedanke der geschriebene Verfassung in der englischen Revolution*, Tübingen, 1903.- M. A. JUDSON, *The Crisis of the Constitution*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1949 et l'ouvrage de J. W. GOUGH, cité dans la note (50) ci-dessus.- Cf. également Oliver CROMWELL, *Letters and Speeches*, Ed. T. Carlyle, Londres, 1846, III, 67 : « Dans tout gouvernement, il faut qu'il y ait quelque chose de fondamental, quelque Grande Charte, qui soit stable et immuable ».

(56) L'idée de la séparation des pouvoirs semble être apparue pour la premiere fois en 1645 dans un pamphlet de John LILBURNE (voir PEASE, *op. cit.*, p. 114) et elle se manifeste ensuite souvent, par exemple dans John MILTON, *Eikonoklastes* (1649) (*Prose Works*, Ed. Bohn, Londres, 1884) : « dans toutes les nations raisonnables, le pouvoir législatif et l'application judiciaire de ses décisions ont été le plus souvent distincts, et entre plusieurs mains ; mais

néanmoins le premier est suprême, le second subordonné » et aussi dans John SADLER, *Rights of the Kingdom* (1649), cité par WORMUTH, *op. cit.*, p. 61 : « Le fait de savoir si les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif devraient être (répartis) entre divers sujets par loi de nature peut faire l'objet de beaucoup de discussions ». L'idée était très élaborée dans G. LAWSON, *An Examination of the Political Part of Mr Hobbes, His Leviathan*, Londres, 1657.- Voir A. H. MacLEAN, « George Lawson et John Locke » : *Cambridge Historical Journal*, volume IX, 1947.- D'autres références pourront être trouvées dans WORMUTH, *op. cit.*, p. 59-72 et, pour l'évolution ultérieure, p. 191-206.

(57) WORMUTH, *op. cit.*, p. 71.

(58) *Ibid.*, p. 72.

(59) Un compte rendu plus ample devrait examiner surtout deux autres auteurs : Algernon SIDNEY et Gilbert BURNET. Les points importants, pour ce qui concerne nos analyses, à retenir dans SIDNEY, *Discourses concerning government* (1698), sont les suivants : - que « la liberté consiste seulement dans la non-dépendance de la volonté de quelqu'un d'autre », thème relié à celui de la maxime « potentiora erant legum quam hominum imperia » (chap. I, sect V, *Works of Algernon Sidney*, Londres, 1772, p. 10) ; - que « les lois qui cherchent le bien public ne font pas de distinction entre les personnes » (*ibid.*, p. 150) ; - que les lois sont faites « parce que les nations veulent être gouvernées selon des règles et non arbitrairement » (*ibid.*, p338) et que les lois « doivent tendre à être perpétuelles » (*ibid.*, p. 492). De Gilbert BURNET, voir spécialement son *Enquête sur les mesures de soumission à l'Autorité suprême*, etc. (1688, publié de manière anonyme), citée d'après la réimpression dans *Harleian Miscellany*, Londres, 1808, I, spécialement 442 : « la revendication de liberté se justifie d'elle-même, à moins qu'il s'avère qu'on y a renoncé, ou qu'elle est limitée par quelque convention... Dans la gestion de cette société civile, une grande distinction doit être tracée entre le pouvoir de faire des lois en vue de régler sa conduite, et le pouvoir de faire exécuter ces lois : l'autorité suprême doit cependant être considérée comme incombant à ceux auxquels on a réservé le pouvoir législatif, mais non à ceux qui n'ont que le pouvoir exécutif, qui n'est qu'une délégation lorsqu'il est distinct du législatif ».

Et encore p. 447 : « Les limites du pouvoir, et donc de l'obéissance, doivent être déduites des règles expresses de chaque état, ou corps constitué, des serments qu'ils ont prêtés, ou de la prescription immémoriale et d'une longue possession, qui l'une et l'autre donnent un titre, et, sur un long laps de temps font qu'un mauvais devient bon ; étant donné que la prescription, lorsqu'elle dépasse la mémoire d'homme, et n'est pas contestée par un autre prétendant, fournit, par consentement général, un titre bon et juste. Ainsi, sur l'ensemble de ces matières, les degrés de toute autorité civile doivent être déduits ou bien des lois expresses, ou des coutumes immémoriales, ou des serments particuliers que les sujets prêtent à leurs princes ; il reste à poser cependant tel un principe, que dans tous les différends entre pouvoir et liberté, le pouvoir doit toujours être prouvé, mais la liberté se prouve elle-même ; l'un étant fondé sur le droit positif, et l'autre sur la loi de nature ». p. 446 : « Le but capital de tout notre droit, et des diverses règles de notre constitution est d'assurer et maintenir la liberté qui est nôtre ». C'est à propos de ce texte qu'un auteur continental contemporain découvrant la liberté anglaise, G. MIEGE (voir la note (2) du présent chapitre), déclara que « nul sujet dans le monde ne jouissait d'autant de libertés fondamentales, et héréditaires, que les gens d'Angleterre », et que « leur état s'en trouvait fort heureux, et préférable à celui de tous les sujets européens »., *op. cit.*, p. 512-13.

(60) Cela peut encore être tenu pour vrai, bien qu'il semble maintenant que le *Treatise* ait été en chantier dès avant la Révolution de 1688.

(61) Cf. J. W. GOUGH, *John Locke's Political Philosophy*, Oxford, 1950. Le degré auquel Locke, en traitant des points ici débattus, n'a fait que condenser des vues depuis longtemps exprimées par des juristes de l'époque, n'a pas encore été évalué. On peut noter dans ce contexte l'importance toute particulière de Sir Matthew HALE, qui, dans un texte de réponse à HOBBES rédigé vers 1673 - et que Locke a vraisemblablement connu (voir la lettre d'Aubrey à Locke

citée dans CRANSTON, *op. cit.*, p. 152) exposait que « La nécessité d'éviter la grande incertitude dans l'application de la raison par des personnes particulières à des circonstances particulières, et donc, la nécessité que les gens puissent comprendre sous quelles règles et mesures vivre et avoir des biens et ne pas courir le risque d'être assujettis aux raisons inconnues, incertaines et arbitraires d'autres personnes a été la raison primordiale expliquant que les hommes les plus sages de par le monde, et à toutes époques, se sont accordés sur certaines lois et règles et méthodes pour rendre la justice commune, et que ces règles soient aussi détaillées et explicites que la réflexion le permettrait » (« Sir Mathew HALE's, Criticisms on Hobbe's Dialogue of The Common Laws », imprimé en appendice à W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, Londres, 1924, V, 503).

(62) J. LOCKE, *The Second Treatise of Civil Government*, Ed. J .W. Gough, Oxford, 1946, sect. 22, p. 13.

(63) *Ibid.*, sect. 127, p. 63.

(64) *Ibid.*, sect. 131, p. 64.

(65) *Ibid.*, sect. 137, p. 69.

(66) *Ibid.*, sect. 136, p. 68.

(67) *Ibid.*, sect. 151, p. 75.

(68) Voir J. N. FIGGIS, *The Divine Right of Kings*, p. 242.- W. S. HOLDSWORTH, *Some Lessons from our Legal History*, New York, 1928, p. 134 et C. E. VAUGHAN, *Studies in the History of Political Philosophy before and after Rousseau*, Manchester, Manchester University Press, 1939, I, 134.

(69) LOCKE, *Second Treatise*, chap. XIII, comparer n. 56.

(70) *Ibid.*, sect. 159, p. 80.

(71) *Ibid.*, sect. 22, p. 107.

(72) Cf G. M. TREVELYAN, *English Social History*, Londres, 1942, p. 245 et 350 et s., spécialement p. 351 : « L'oeuvre spécifique des débuts de l'ère hanovrienne fut l'établissement de la souveraineté de la loi ; et cette loi, malgré ses graves failles, fut au moins une loi de liberté. C'est sur cette solide fondation que toutes nos réformes ultérieures ont été édifiées ».

(73) Sur l'importance de cet événement, voir particulièrement W.S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, X, Londres, 1938, spécialement 647 : « En résultat de toutes ces conséquences de l'indépendance des tribunaux, la doctrine de la souveraineté ou suprématie de la loi fut établie dans sa forme moderne, et devint peut-être la caractéristique la plus distinctive, et certainement la plus salutaire, du droit constitutionnel anglais ».

(74) Son influence a été ravivée au XIXe siècle par le récit dramatique que fit de l'épisode T. B. MACAULAY, *History of England*, chap. XXII, « Everyman » Ed., IV, 272-92.

(75) Cf. aussi Daniel DEFOE, *The History of the Kentish Petition*, Londres, 1701 et son *Legion's Memorial* de la même année, où il écrivait en conclusion : « Les Anglais ne seront pas davantage les esclaves des Parlements, que ceux des Rois » (*The Works of Daniel Defoe*, Londres, 1943, III, 5).- Voir à ce sujet C. H. MCILWAIN, *Constitutionalism : Ancient and Modern*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1947, p. 150.

(76) Cf. par exemple Sir Alfred DENNING, *Freedom under the Law*, Londres, 1949 où il écrit concernant la doctrine continentale « Nullum crimen, nulla poena sine lege » : « Dans notre pays, toutefois, la common law ne s'est pas limitée de cette façon. Elle n'est pas contenue dans un code, mais dans le coeur des juges, qui énoncent et développent les principes nécessaires pour traiter n'importe quelle situation nouvelle qui se présente ».- Voir aussi S. GLASER, « Nullum crimen sine lege » : *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 3e série, volume XXIV, 1942. Sous la forme citée, la maxime latine date seulement de la fin du XVIIIe siècle (voir ci-après chap. XIII, n. 22), mais dans l'Angleterre du XVIIIe siècle, une expression équivalente se rencontrait couramment : « Ubi non est lex ibi non est transgressio ».

(77) *The Works of Samuel Johnson*, Londres, 1787, XIII, 22, rapportant un discours de Mr. Campbell dans le débat sur la loi des céréales (Corn Bill) à la Chambre des Communes le 26

novembre 1740.- Cf. E. L. McADAM, *Dr Johnson and the English Law*, Syracuse, NY, Syracus University Press, 1951, p. 17.

(78) C'est ainsi que l'opinion de Lord Camden est parfois citée. La seule déclaration ayant substantiellement le même sens que j'aie pu trouver sous sa signature se trouve dans *Entick* v. *Carrington* (1765) (T. B. HOWELL, *State Trials*, XIX, 1073) : « Pour ce qui concerne l'argument de la raison d'Etat, ou la distinction qu'on a avancée entre les atteintes à l'Etat et les autres, la common law ne comprend pas ce genre de raisonnement, et nos livres ne font aucune mention de telles distinctions ».

(79) Ce qui a finalement décidé de l'incorporation de ce thème dans la doctrine tory, fut probablement, le texte de Henry Saint-John BOLINGBROKE, *A Dissertation upon Parties* (1734) où celui-ci accepte le contraste entre un « gouvernement par constitution » et un « gouvernement par vouloir » (lettre X, 5e éd., Londres, 1739, p. 111).

(80) Cf. W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, X, 713 : « Si un juriste, un homme d'Etat ou un philosophe politique du XVIIIe siècle avait été prié de dire ce qui, à son avis, était le trait le plus caractéristique de la Constitution britannique, il aurait répondu que c'était la séparation des pouvoirs des différents organes de gouvernement ». Et pourtant, même au temps où Montesquieu popularisa cette idée sur le Continent, ce n'était vrai de la situation réelle en Angleterre qu'à un degré limité.

(81) Outre le passage cité ensuite dans le texte, voir en particulier D. HUME, *Essays*, I, « Of the Origin of Government », 117 ; « Of Civil Liberty », p. 161 et spécialement « On the Rise and Progress of the Arts and Sciences », p. 178 où il explique : « Toutes les lois générales présentent des inconvénients, lorsqu' on les applique à des cas particuliers ; et il faut beaucoup de pénétration et d'expérience, tant pour percevoir que ces inconvénients sont moindres que ceux qui résulteraient de pouvoirs discrétionnaires laissés aux différents magistrats, que pour discerner les lois générales qui, dans l'ensemble, présentent le moins d'inconvénients. C'est une matière d'une difficulté si grande, que des hommes ayant réalisé des avancées dans les arts sublimes de la poésie et de l'éloquence, où la promptitude du génie et de l'imagination favorisent le progrès, ont peiné à réaliser quelque affinement dans leurs lois municipales, où des procès fréquents et une observation diligente peuvent seuls servir à l'orientation ».- Cf. aussi « Enquiry concerning the Principles of Morals » : *Essays*, II, 179-96, 256 et 272-78. Dans la mesure où Hume est souvent considéré comme Tory, il vaut la peine de signaler que lui-même déclarait : « Mes vues sur les *choses* sont plus conformes aux principes Whig ; mes représentations des *personnes*, aux préjugés des Tories » (cité dans E. C. MOSSNER, *Life of David Hume*, Londres, 1954, p. 311).- Voir aussi *ibid.*, p. 179 où Hume est décrit comme un " Whig de la Révolution ", mais pas du type dogmatique ».

(82) F. MEINECKE, *Die Entstehung des Historismus*, Berlin, 1936, I, 234.

(83) D. HUME, *History of England*, V, Londres, 1762, p. 280.

(84) Pour la façon dont Adam Smith accepte la séparation des pouvoirs et la justifie comme allant de soi, voir *W.o.N*, livre V, chap. I, partie II, II, 213-14. Une allusion occasionnelle à ces problèmes (*ibid.*, p. 201) où Smith explique brièvement qu'en Angleterre « la sécurité publique ne requiert pas que le souverain soit investi d'un pouvoir discrétionnaire », même pour réprimer « les remontrances les plus grossières, les moins fondées, ou les plus licencieuses », parce qu'il est « protégé par une armée bien disciplinée », a suscité une importante analyse de cette situation exceptionnelle, par l'un des plus pénétrants observateurs de la Constitution britannique : J. S. DE LOLME, dans sa *Constitution of England* (1784) (nouvelle édition Londres, 1800, p. 436-441), relève que « le détail le plus caractéristique du gouvernement de l'Angleterre, en même temps que la preuve la plus précise qu'on puisse donner de la liberté véritable qui résulte de cette structure », est le fait qu'en Angleterre « toutes les actions de l'individu sont supposées légales, tant qu'on n'indique pas la loi qui déclare le contraire ». Il poursuit en écrivant : « Le fondement de ce principe juridique, ou doctrine, qui limite l'exercice du pouvoir aux seuls cas définis par une loi en vigueur n'a (bien qu'il remonte à la Grande Charte)

réellement été mis en application qu'avec l'abolition de la Star Chamber, avec ce résultat qu'il s'est révélé au travers de l'événement que les restrictions extraordinaires sur l'autorité du gouvernement et sur son exécution dont nous traitons ici, ne sont pas plus que ce que l'ordre intrinsèque des choses et la force de la constitution peuvent supporter ». (Remarquer à quel point ce passage est influencé par l'exposé de Hume cité dans le texte).

Nombre de déclarations analogues de l'époque pourraient être citées, mais deux, particulièrement caractéristiques, suffiront. La première est tirée de John WILKES dans son *The North Briton*, volume LXIV, 3 sept. 1786 (cité par C. K. ALLEN, *Law and Orders*, Londres, 1945, p. 5) : « Dans un régime politique libre, ces trois pouvoirs ont toujours été, ou devraient du moins toujours être, maintenus distincts : car, si les trois, ou deux d'entre eux, étaient réunis dans une même personne, les libertés du peuple seraient immédiatement détruites. Par exemple, si le législatif et l'exécutif étaient réunis en un même magistrat, ou un même corps de magistrats, il ne pourrait y avoir de liberté, dans la mesure où il serait à craindre que le même monarque, ou le même sénat, ne promulgue des lois tyranniques pour les mettre en oeuvre de façon tyrannique. Il ne pourrait évidemment y avoir non plus de liberté si le pouvoir judiciaire était joint, soit au législatif, soit à l'exécutif. Dans le premier cas, la vie et la liberté du sujet seraient forcément exposées au danger le plus imminent puisque la même personne serait à la fois juge et législateur. Dans l'autre cas, la condition du sujet ne serait pas moins déplorable, la même personne pouvant prononcer une sentence cruelle, afin peut-être, de l'exécuter avec une cruauté plus grande encore ».

La seconde se trouve dans les *Lettres de Junius* (1772), Lettre 47, datée du 25 mai 1771, Ed. C.W. Everett, Londres, 1927, p. 208 : « Le gouvernement de l'Angleterre est un gouvernement de droit. Nous nous trahissons, nous contrevenons à l'esprit de nos lois, et nous ébranlons tout l'édifice de la jurisprudence anglaise, chaque fois que nous conférons un pouvoir discrétionnaire sur la vie, la liberté ou la fortune du sujet, à un homme ou groupe d'hommes quel qu'il soit, en supposant qu'il ne sera pas abusé de ce pouvoir ».

(85) Sir William BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, Londres, 1765, I, 269 : « Dans cette existence distincte et séparée du pouvoir judiciaire en un corps constitué d'individus, certes nommés, mais non révocables à volonté, par la Couronne, réside la protection primordiale de la liberté publique ; laquelle ne peut subsister longtemps dans un Etat, à moins que l'administration de la justice commune soit, à un certain degré, séparée tant du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif. Si le pouvoir exécutif était joint au pouvoir législatif, la vie, la liberté et la propriété du sujet seraient aux mains de juges arbitraires, dont les décisions ne seraient alors régies que par leurs propres opinions, et non par les principes fondamentaux du droit ; principes dont les législatures pourraient s'écarter, mais que les juges sont obligés d'observer ».

(86) *Ibid.*, p. 44.

(87) Voir particulièrement Edmund BURKE, *Speech on the Motion Made in the House of Commons, the 7th of february, 1771, Relative to the Midlesex Elections,* dans *Works, passim.*

(88) E. BARKER, *Traditions of Civility*, Cambridge, Cambridge University Press, 1948, p. 216.- Noter aussi, *ibid.*, les renseignements fournis sur l'admiration de A. V. Dicey pour Paley.

(89) W. PALEY, *The Principles of Moral and Political Philosophy* (1785), Londres, 1824, p. 348 et s.

(90) On se rappelle rarement aujourd'hui que MACAULAY est parvenu à faire de l'heureux aboutissement des affrontements constitutionnels du passé un héritage vivant pour tout Anglais cultivé. Mais on peut lire dans le *Times Literary Supplement* du 16 janvier 1953, p. 40 : « Il a fait pour notre histoire ce que Tite-Live a fait jadis pour l'histoire de Rome ; et il l'a fait mieux ».- Cf. aussi Lord ACTON, *Historical Essays*, p. 482, remarquant que Macaulay « a fait plus que n'importe quel écrivain du monde entier, pour la propagation de la foi libérale ; et qu'il fut non seulement le plus grand, mais aussi le plus représentatif des Anglais de l'époque (1856) ».

(91) A certains égards, même les disciples fervents de Bentham ne purent faire autrement que de bâtir, en l'améliorant, sur la tradition ancienne qu'ils avaient tant fait pour détruire. Cela s'applique certainement aux efforts de John AUSTIN pour fournir des distinctions nettes entre les véritables « lois » générales et les « commandements occasionnels ou spécifiques » (voir *Lectures on Jurisprudence*, 5e éd., Londres, 1885, I, 92).

(92) Richard PRICE, *Two Tracts on Civil Liberty*, etc., Londres, 1778, p. 7.

(93) Richard PRICE, *Observations on the Importance of the American Revolution... to Which is Added a Letter from M. Turgot* (en date du 22 mars 1778), Londres, 1785, p. 111.

(94) W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, X, 23.

Chapitre 12

► La citation placée en tête du chapitre est prise dans Lord ACTON, History of Fredom, p. 55.

(1) E. MIMMS Jr, *The Majority of the People*, New York, 1941, p. 71.

(2) E. Burke, « Speech on Conciliation with America » (1775), dans *Works*, III, 49. L'influence prépondérante des idéaux anglais sur la Révolution américaine paraît étonner davantage l'érudit européen, que les historiens américains contemporains.- Cf. en particulier O. VÖSSLER, *Die amerikanischen Revolutionsideale in ihrem Verhaltnis zu den europäischen* (supplément n. 17 à la *Historische Zeitschrift*, Munich, 1929.- Mais voir aussi C. H. MCILWAIN, *The American Revolution*, New York, 1923, spécialement p. 156-60 et 183-91.

(3) Voir par exemple la réponse faite par le législateur du Massachusetts au gouverneur Bernard en 1769 (citée par A. C. MCLAUCHLIN, *A Constitutional History of the United States*, New York, 1935, p. 67, d'après les *Massachusetts State Papers*, p. 172-73) dans laquelle il est exposé qu'« Aucun temps ne peut être mieux utilisé qu'à oeuvrer à la préservation des droits découlant de la constitution britannique, et à insister sur des points que, même si Votre Excellence les considère comme non essentiels, nous estimons être leurs meilleurs remparts. Aucun trésor ne peut être mieux dépensé, qu'à garantir cette ancienne et vraie liberté anglaise, qui donne de la saveur à tous les autres plaisirs ».

(4) Cf. Arthur LEE, *The Political Detection... Letters signed Junius Americanus*, Londres, 1770, p. 73 : « En principe, cette dispute est essentiellement la même qui, au siècle dernier persista entre le peuple de ce pays et le roi Charles Ier... Le Roi et les Communes peuvent différer par le nom, mais un pouvoir illimité les rend en fait identiques, sauf qu'il est infiniment plus redoutable entre plusieurs qu'en un seul » et E. BURKE, « An Appeal from the New to the

Old Whigs » (1791), dans *Works*, VI, 123, où il dit que les Américains, au moment de leur Révolution « se trouvent, vis-à-vis de l'Angleterre, dans la même relation que l'Angleterre vis-à-vis du Roi Jacques II en 1688 ».- Sur l'ensemble de cette question, voir G. H. GUTTRIDGE, *English Whiggism and the American Revolution*, Berkeley, University of California Press, 1942.

(5) Lord ACTON, *Lectures on Modern History*, Londres, 1906, p. 218.

(6) Voir C. ROSSITER, *Seedtime of the Republic*, New York, 1953, p. 360, où il cite (d'après le *Newport Mercury* du 19 mai 1766) un toast porté par « Un Fils de Liberté du Bristol County, Massachusetts » : « Notre devise est : *Magna Charta, the British constitution*, PITT and Liberty for ever ! ».

(7) ACTON, *Hist. of Freedom*, p. 578.

(8) Un récapitulatif bref mais excellent de l'influence de ces idées se trouve dans R. A. HUMPHREYS, « The Rule of Law and the American Revolution » : *Law Quarterly Review*, volume LIII, 1937.- Voir aussi J. WALTER JONES, « Acquired and Guaranteed Rights », dans *Cambridge Legal Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1926.- C. F. MULLETT, *Fundamental Law and the American Revolution*, 1760-1776, Columbia University Thesis, New York, 1933 et A. M. BALDWIN, *The New England Clergy and the American Revolution*, Durham, NC, Duke University Press, 1928.- Cf. aussi la remarque de Lord ACTON, *Hist. of Freedom*, p. 56, selon laquelle les Américains « firent davantage ; car ayant soumis toutes les autorités civiles à la volonté du peuple, ils entourèrent la volonté populaire de restrictions que le législateur anglais n'aurait pas supporté ».

(9) L'expression « fixed constitution » constamment employée par James Otis et Samuel Adams provient apparemment de E. DE VATTELL, *Law of Nations*, Londres, 1767, livre I, chap. 3, sect. 34. L'exposé le plus connu des conceptions étudiées dans le texte se trouve dans la « Massachusetts Circular Letter » du 11 février 1768 (cité dans W. MacDONALD, *Documentary Source Book of American History*, New York, 1929, p. 146-50) dont le paragraphe le plus important est celui-ci : « La Chambre a humblement présenté au ministère les sentiments de ses membres : que la Haute Cour du Parlement de Sa Majesté est le pouvoir législatif suprême pour tout l'empire ; que dans tous les Etats libres la constitution est fixe, et que, comme le suprême législateur dérive ses pouvoir et autorité de la constitution, il ne peut outrepasser les liens de celle-ci, sans détruire ses propres fondements ; que la constitution certifie et limite à la fois la souveraineté et l'allégeance, et qu'en conséquence, les sujets américains de Sa Majesté, qui se reconnaissent liés par les liens de l'allégeance, ont équitablement titre à l'entière jouissance des règles fondamentales de la Constitution britannique, et que c'est un droit essentiel, inaltérable, par nature inclus dans la Constitution britannique en tant que loi fondamentale et toujours tenu pour sacré et irrévocable par les sujets du royaume, que ce qu'un homme a honnêtement acquis est absolument sien, qu'il peut le donner mais qu'on ne peut le lui ôter sans son consentement ; que par conséquent les sujets américains peuvent, indépendamment de toute considération de charte de droits, avec une fermeté décente appropriée au caractère d'hommes libres et de sujets, affirmer ce droit naturel et constitutionnel ».

(10) L'expression la plus usitée était « limited constitution », forme dans laquelle avait été insérée l'idée d'une constitution limitant les pouvoirs du gouvernement. Voir spécialement le *Federalist*, n. LXXVIII, Ed. M. Beloff, Oxford,1948, p. 397, où Alexandre HAMILTON donne la définition que voici : « Par constitution limitée, je veux dire qu'elle contient certaines exceptions spécifiées à l'autorité législative ; telles, par exemple, qu'elle ne prononcera pas de décret de mort civile et confiscation, pas de loi rétroactive, etc. Des limitations de ce genre ne peuvent être assurées en pratique que par les tribunaux ; le devoir de ceux-ci est de déclarer nuls tous les actes contraires à la teneur manifeste de la constitution. Sans quoi, toutes les réservations de droits ou privilèges seraient sans effet aucun ».

(11) Cf. J. WALTER JONES, *op. cit.*, p. 229 et s. : « A l'époque de la dispute avec la métropole, les colons étaient par conséquent bien informés de deux idées plus ou moins étrangères au courant général de la pensée juridique anglaise - la doctrine des droits de l'homme,

et la possibilité (voire la nécessité - car ils étaient désormais en lutte contre un Parlement) de limiter le pouvoir législatif par une constitution écrite ».

Pour toute l'analyse qui suit, je me suis beaucoup inspiré de deux auteurs américains, C. H. McILWAIN et E. S. CORWIN, dont je préfère énumérer ici les ouvrages principaux, plutôt que de multiplier les références ponctuelles :

C. H. McILWAIN, *The High Court of Parliament and Its Supremacy*, New Haven, Yale University Press, 1910 ; *The American Revolution*, New York, 1923 ; « The English Common Law Barrier against Absolutism » : *American Historical Review*, volume XLIX, 1943-44 ; *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1939 ; *Constitutionalism, Ancient and Modern*, éd. rev., Ithaca, NY, Cornell University Press, 1947.

E. S. CORWIN, *The Doctrine of Judicial Review*, Princeton, Princeton University Press, 1914 ; *The Constitution and What It Means Today*, Princeton, Princeton University Press, 1920, nouvelle édition, 1954 ; « The Progress of Constitutional Theory between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention » : *American Historical Review*, volume XXX, 1924-25 ; « Judicial Review in Action » : *University of Pennsylvania Law Review*, volume LXXIV, 1925-26 ; « The "Higher Law" Background of American Constitutional Law » : *Harvard Law Review*, volume XLII, 1929, réimprimé dans les « Great Seal Books », Ithaca, NY, Cornell University Press, 1955 ; *Liberty against Government*, Baton Rouge, Louisiana State University Press,1948 et son édition de *The Constitution of the United States of America : Analysis and Interpretation*, Washington, Government Printing Office, 1953. Plusieurs des articles cités et quelques-uns qui le seront encore, sont rassemblés dans *Selected Essays on Constitutional Law*, Committee of the Association of American Law Schools, volume I, Chicago, 1938.

(12) Cf. HUMPHREYS, *op. cit.*, p. 90 : « La définition même de la liberté était la possibilité d'échapper à la domination arbitraire ». C' était la définition même de la liberté, qu'être exempt de domination arbitraire.

(13) Sur le caractère dérivé du pouvoir de toute assemblée représentative dans le processus d'élaboration d'une Constitution, voir particulièrement McLAUGHLIN, *op. cit.*, p. 109.

(14) Voir ci-dessus, chap. IV, sect. 8 et chap. VII, sect. 6 et sur l'ensemble, cf. HUME, *Treatise*, II, 300-304.

(15) Voir John LILBURNE, *Legal Fundamental Liberties of 1649* (partiellement repris dans *Puritanism and Liberty*, Ed. A. S. P. Woodhouse, Chicago, University of Chicago Press, 1951, p. 344), où, prévoyant l'organisation de ce que nous appellerions une assemblée constituante, il stipulait explicitement que « ces personnes ne devraient pas exercer un pouvoir législatif, mais seulement dessiner les fondations d'un juste gouvernement, et les proposer aux personnes compétentes dans chaque pays, pour les faire agréer. Lequel agrément devrait être au-dessus de la loi, et par conséquent, les obligations, limitations et étendue des missions envers l'instance législative du parlement, contenues dans l'Agrément, devraient être rédigées sous la forme d'un contrat qui serait mutuellement signé ». Importante aussi à cet égard est la résolution issue de la réunion municipale de Concord, Massachusetts, le 21 octobre 1776 (réimprimée dans S. E. MORISON, *Sources and Documents Illustrating the American Revolution*, Oxford, Oxford University Press, 1923, p. 177) qui déclarait que l'assemblée législative n'était pas l'assemblée appropriée pour élaborer une Constitution, « d'abord parce nous pensons qu'une Constitution, au sens propre du terme, signifie un système de principes établis pour garantir le sujet dans la possession de ses droits et privilèges, contre tout empiétement de ceux qui gouvernent. Deuxièmement, parce que le corps qui établit une Constitution a logiquement le pouvoir de la changer. Troisièmement, parce qu'une Constitution modifiable par le législateur suprême n'offre pas de sécurité au sujet contre les empiétements de la branche gouvernementale sur l'un quelconque ou sur tous ses droits et privilèges ». Ce fut à l'évidence le souhait général d'empêcher que l'autorité ultime intervienne dans les affaires des particuliers et non

l'impraticabilité de celle-ci, qui poussa les pères de la Constitution américaine à rejeter unanimement la démocratie directe telle qu'elle avait existé dans la Grèce antique.

(16) D. HUME, *Treatise*, II, 300 et *ibid.*, p. 303.

(17) Voir ci-dessus, chap XI, spécialement notes (4) et (6).

(18) Sur l'idée de légitimité, voir G. FERRERO, *The Principles of Power*, Londres, 1942.

(19) Cela n'est pas vrai du concept originaire de souveraineté introduit par Jean BODIN.- Cf. C. H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, chap. II.

(20) Comme l'ont souligné D. HUME et une longue lignée de théoriciens jusqu'à F. WIESER qui a élaboré l'idée de façon très complète dans *Das Gesetz der Macht*, Vienne, 1926.

(21) Voir Roscoe POUND, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, New Haven, Yale University Press, 1957. Il existe de nombreux textes en langue allemande sur l'origine des déclarations de droits. On peut citer ici G. JELLINEK, *Die Erklarung der Menschen- und Burgerrechte*, 3e éd., Munich, 1919, Ed. W. Jellinek (qui contient une approche des débats tels qu'ils se sont déroulés depuis la première publication de l'ouvrage en 1895).- J. HASHAGEN, « Zur Entstehungsgeschichte der nordamerikanischen Erklarungen der Menschenrechte » : *Zeitschrift fur die gesamte Staatswissenschaft*, volume LXXVIII, 1924.- G. A. SALANDER, *Vom Werden der Menschenrechte*, Leipzig, 1926 et O. VOSSLER, « Studien zur Erklarung der Menschenrechte » : *Historische Zeitschrift*, volume CXLII, 1930.

(22) W. C. WEBSTER, « A Comparative Study of the State Constitutions of the American Revolution » : *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, IX, 1897, 415.

(23) *Ibid.*, p. 418.

(24) *Constitution of Massachusetts* (1780), première partie, art. XXX. Bien que cette clause n'apparaisse pas encore dans le projet original de John ADAMS, elle est inspirée par la même façon de penser.

(25) Pour une analyse de cette relation, voir les ouvrages cités dans la note (20) ci-dessus.

(26) Cf. WEBSTER, *op. cit.*, p. 386 : « Chacun de ces documents déclarait que nul ne devait être privé de sa liberté sauf par la loi ou le jugement de ses pairs ; que quiconque, lorsqu'il était poursuivi en justice, devait avoir droit à une copie de la mise en accusation le concernant, de même qu'à se procurer conseil et témoignages ; et que personne ne devait être obligé de déposer contre soi-même. Tous maintenaient soigneusement le droit de procès par jury, garantissaient la liberté de presse et des élections libres, interdisaient les mandats généraux et les armées permanentes en temps de paix, prohibaient l'attribution de titres de noblesse, d'honneurs héréditaires et de privilèges exclusifs. Tous ces documents, excepté ceux de Virginie et du Maryland, garantissaient les droits de réunion, de pétition et de consignes aux représentants. Tous, sauf ceux du Vermont et de Pennsylvanie interdisaient l'exigence de cautions excessives, la condamnation à des amendes excessives, à des chatiments inhabituels, la suspension des lois par des autorités autres que le législatif, et l'imposition fiscale sans représentation ».

(27) Constitution de Caroline du Nord, art. XXIII.- Cf. Constitution du Maryland, « Déclaration des droits », art. 41 : « Que les monopoles sont détestables, contraires à l'esprit du libre gouvernement et des principes de commerce, et ne devraient pas être tolérés ».

(28) Voir spécialement la Constitution du Massachusetts, première partie, « Déclaration des droits », art. XXX : « Dans le gouvernement de cette république, le département législatif ne devra jamais exercer les pouvoirs exécutif et judiciaire, ni l'un des deux ; l'exécutif ne devra jamais exercer les pouvoirs législatif et judiciaire, ni l'un des deux ;... ce afin qu'il puisse y avoir un gouvernement par les lois, et non par les hommes ».

(29) Constitution du Massachusetts, art. XXIV.

(30) Cette phrase figure d'abord dans le projet de Déclaration des droits de Virginie rédigé en mai 1766 par George MASON (voir K. M. ROWLAND, *The Life of George Mason*, New York, 1892, p. 435 et s.), puis dans la section 15 de la déclaration telle qu'elle fut adoptée. Voir aussi la Constitution du New Hampshire, art. XXXVIII et celle du Vermont, art. XVIII. (Comme il semble n'exister aucune collection des constitutions en vigueur en 1787, j'utilise *The*

Constitutions of All the United States, Lexington, Ky, 1817, qui ne donne pas toujours les dates d'impression des textes. En conséquence, quelques-unes des références indiquées dans cette note et les suivantes, peuvent se rapporter à des amendements postérieurs à la Constitution fédérale). Sur l'origine de la clause, voir le livre annoncé de G. STOURZH, *The Pursuit of Greatness*.

(31) WEBSTER, *op. cit.*, p. 398.

(32) Cf. J. MADISON, à la fin du *Federalist*, n. XLVIII : « Une simple démarcation sur parchemin des limites constitutionnelles séparant les divers départements, n'est pas une protection suffisante contre des empiétements qui conduiraient à une concentration tyrannique de tous les pouvoirs de gouvernement dans les mêmes mains ».

(33) On rapporte (M. OAKESHOTT, « Rationalism in Politics » : *Cambridge Journal*, I,t, 1947, 151) que John JAY disait en 1777 : « Les Américains sont le premier peuple auquel le Ciel ait fourni l'occasion de choisir par délibération les formes de gouvernement sous lesquelles ils entendent vivre. Toutes les autres Constitutions ont tiré leur existence de la violence ou de circonstances accidentelles, et sont donc probablement plus éloignées de leur perfection ». Ce à quoi on peut comparer l'éloquente déclaration de John DICKINSON à la Convention de Philadelphie (M. FARRAND Ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, édition révisée, New Haven, Yale University Press, 1937, en date du 13 août, II, 278) : « L'expérience doit être notre seul guide. La raison peut nous égarer. Ce ne fut pas la Raison qui découvrit le singulier et admirable mécanisme de la Constitution britannique. Ce ne fut pas la Raison qui inventa... le bizarre et - aux yeux de ceux qui sont gouvernés par la raison - absurde système du procès devant jury. Des hasards, probablement, ont provoqué ces découvertes, et l'expérience leur a donné sa sanction. C'est donc elle notre guide ».

(34) James MADISON, à la Convention de Philadelphie fit observer que les objectif essentiels du gouvernement de la nation étaient « la nécessité de procurer plus efficacement la sécurité des droits privés et l'administration régulière de la justice. Les obstacles sur ces plans furent sans aucun doute les maux qui, plus que toute autre chose, ont provoqué la réunion de cette Convention » (*Records of the Federal Constitution*, I, 133).- Voir aussi le célèbre passage des *Notes on the State of Virginia* de Thomas JEFFERSON, cité par MADISON dans le *Federalist*, n. XLVIII, p. 254 : « Tous les pouvoirs du gouvernement, législatif, exécutif et judiciaire, aboutissent à l'Assemblée législative. Leur concentration dans les mêmes mains, c'est précisément la définition du gouvernement despotique. Ce mal ne sera pas atténué s'ils sont exercés par une pluralité de mains plutôt que par une seule. Cent soixante-treize despotes seront vraisemblablement plus oppressifs qu'un seul. Que ceux qui en doutent considèrent la république de Venise. Il nous sera tout aussi peu avantageux de les choisir par nous-mêmes. Le *despotisme électif* n'est pas le but pour lequel nous avons combattu ; nous avons combattu pour un gouvernement qui serait fondé sur des principes de liberté, mais aussi et surtout pour un gouvernement dans lequel les pouvoirs d'agir seraient si divisés et équilibrés entre différents corps de magistratures, qu'aucun de ceux-ci ne pourrait franchir ses limites légales sans se trouver effectivement arrêté ou restreint par les autres... (Les branches autres que législative) ont ainsi en plusieurs occasions pris des *décisions de droit* qui auraient dû être laissés à la controverse judiciaire ; et *la direction par l'exécutif, pendant tout la durée de sa session, est devenue habituelle et familière* ». La conclusion de R. E. HUMPHREY (*op. cit.*, p. 98) est donc la bonne, même concernant Jefferson, l'idole des démocrates doctrinaires par la suite : « Telle était la République que les auteurs de la Constitution fédérale ont voulu construire. Ils n'entendait pas faire que l'Amérique soit sans danger pour la démocratie, mais que la démocratie soit sans danger pour l'Amérique. Du Lord Chief Justice Coke à la Cour suprême des Etats-Unis, la route est longue, mais claire. L'Etat de droit, que le XVIIe siècle a placé plus haut que Roi et Parlement, que les Puritains ont exalté en matière tant civile qu'ecclésiastique, que les philosophes ont vu comme le principe gouvernant l'univers, et que les colons ont invoqué contre l'absolutime du Parlement, devenait désormais le principe essentiel de la fédération ».

(35) E. S. CORWIN, *American Historical Review*, XXX, 1925, 536 ; le passage continue de la façon suivante : « Il restait à la Convention constitutionnelle, tout en adoptant l'idée principale de Madison, à appliquer celle-ci au moyen de la procédure de *judicial review* (pourvoi pour inconstitutionnalité). Et on ne peut douter que cette détermination fut appuyée par une compréhension croissante au sein de la Convention, de l'idée de *judicial review* ».

(36) Lord ACTON, *Hist. of Freedom*, p. 98.

(37) Cf. mon Essai sur « The Economic Conditions of Inter-State Federalism » : *New Commonwealth Quarterly*, volume V, 1939, repris dans mon *Individualism and Economic Order*, Londres et Chicago,1948.

(38) *Federalist*, n. LXXXIV, Ed. Beloff, p. 439 et s.

(39) Un exposé de cette conception plus clair encore que le passage de Hamilton cité dans le texte, a été fait par James WILSON au cours du débat sur la Constitution à la Convention de Pennsylvanie (*The Debates in the Several State Conventions, on the Adoption of the Federal Constitution*, Ed. J. Elliot, Philadelphie et Washington, 1863, II, 436) : WILSON disait qu'un « Bill of rights » serait très imprudent, car « dans toute société il y a nombre de pouvoirs et de droits qui ne peuvent être énumérés de manière spécifique. Une déclaration de droits annexée à une constitution est une énumération des pouvoirs non délégués. Si nous entreprenons une énumération, tout ce qui n'est pas énuméré est présumé délégué ». James MADISON, toutefois, semble avoir eu dès le départ la position qui a finalement prévalu. Dans une lettre importante à Jefferson, datée du 17 octobre 1788 (citée ici d'après *The Complete Madison*, Ed. S. K. Padover, New York, 1953, p. 253), trop longue pour être reproduite ici *in extenso*, il écrivait : « Mon opinion a toujours été en faveur d'une déclaration des droits ; à condition qu'elle soit construite de telle sorte qu'elle ne suppose pas des pouvoirs sur ce qui n'est pas inclus dans l'énumération... L'invasion de droits privés est ce qui est *principalement* à craindre, non pas du fait d'actes de gouvernement contraires aux intentions des constituants, mais du fait d'actes où le gouvernement n'est que le simple instrument d'une majorité de constituants. Cela est une vérité de grande importance, mais insuffisamment examinée encore... Quelle utilité, pourra-t-on demander alors, peut avoir une déclaration des droits dans un gouvernement populaire ?... Les vérités politiques déclarées avec cette solennité acquièrent par degrés le caractère de maximes fondamentales du libre gouvernement, et lorsqu'elles s'incorporent dans le sentiment national, elles amortissent les impulsions nées de l'intérêt et de la passion... ».

(40) John MARSHALL dans *Fletcher* v. *Peck*, 10 US (6 Cranch), 48, 1810.

(41) Joseph STORY, *Commentaries on the Constitution*, Boston, 1833, III, 718-20.

(42) Cf. L. W. DUNBAR, « James Madison and the Ninth Amendment » : *Virginia Law Review*, volume XLII, 1956. Il est significatif que l'un des meilleurs spécialistes de la Constitution américaine cite incorrectement dans un essai bien connu (E. S. CORWIN, « The Higher Law Background, etc. »., réimpression 1955, p. 5) le texte du neuvième amendement et que la citation n'ait pas été corrigée vingt-cinq ans plus tard lors de la réimpression du texte, apparemment parce que personne ne s'est aperçu de la substitution d'une phrase de six mots, à la phrase de onze mots figurant dans le texte authentique !

(43) Cette admiration était largement partagée par des libéraux du XIXe siècle tels que W. E. GLADSTONE, qui qualifia un jour la Constitution américaine d'« ouvrage le plus admirable jamais accomplihors des sentiers battus d'une époque, par le cerveau et la volonté des hommes ».

(44) C. H. McILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, p. 278.- Cf. E. S. CORWIN, « The Basic Doctrine of American Constitutional Law », 1914, repris dans *Selected Essays on Constitutional Law*, I, 105 : « L'histoire de la *judicial review* est, en d'autres termes l'histoire des limitations constitutionnelles ».- Voir aussi G. DIETZE, « America and Europe - Decline et Emergence of Judicial Review » : *Virginia Law Review*, volume XLIV.

BIBLIOTHEQUE
IES EUROPE

(45) Tous les arguments à l'appui du refus ont récemment été réfutés en détail par W. W. CROSSKEY, *Politics and the Constitution in the History of the United States*, Chicago, Chicago University Press, 1953.

(46) Voir principalement Alexander HAMILTON dans le *Federalist*, n. LXXVIII, p. 399 : « Chaque fois qu'une loi particulière contrevient à la constitution, il est du devoir des tribunaux judiciaires d'adhérer à la seconde et de ne pas tenir compte de la première » ; ainsi que James MADISON, *Debates and Proceedings in the Congress*, I, Washington, 1834, 439, où il déclare que « les tribunaux doivent se considérer tout particulièrement comme les gardiens de ces droits ; ils seront le rempart infranchissable contre toute usurpation de pouvoir dans le législatif et l'exécutif ; ils seront naturellement amenés à résister à tout empiétement sur les droits expressément stipulés par la Constitution dans la Déclaration des droits » ; et aussi ce qu'il écrit à George Thompson, le 30 juin 1825 (cité dans *The Complete Madison*, Ed. S. K. Padover, p. 344) : « Aucune doctrine ne peut être saine qui dispense un législateur du contrôle d'une constitution. Celle-ci est tout autant une loi pour le législateur que les décisions du législateur le sont pour les actes de l'individu ; et bien que les règles en question puissent toujours être modifiées par ceux qui les ont édictées, elles ne peuvent l'être par d'autres autorités ; et sûrement pas, par les personnes qui ont été choisies par le peuple pour faire exécuter les règles. C'est là un principe si vital, et qui a fait si justement la fierté de notre gouvernement populaire, que son déni ne peut ni durer longtemps ni s'étendre loin ». Voir aussi les conceptions exprimées par le sénateur MASON et le gouverneur MORRIS dans les débats au Congrès concernant l'abrogation de la loi de 1801 sur l'organisation judiciaire, conceptions citées dans McLAUGHLIN, *op. cit.*, p. 291.- Voir enfin les conférences de James WILSON prononcées à l'Université de Pennsylvanie en 1792 (*Works*, Ed. J. D. Andrews, Chicago, 1896, I, 416-17), où il présente le pourvoi pour inconstitutionalité (*judicial review*) comme « le résultat nécessaire de la répartition du pouvoir faite par la constitution, entre le législatif et le judiciaire ».

(47) Même une analyse critique récente, celle de CROSSKEY, *op. cit.*, II, 943, résume la situation en disant que « diverses données montrent que la notion fondamentale de judicial review rencontrait une certaine adhésion en Amérique pendant la période coloniale ».

(48) *Marbury* v. *Madison*, 5 US (1 Cranch), 137, 1803 ; voici quelques passages de cette décision mémorable : « Le Gouvernement des Etats-Unis a été solennellement qualifié de gouvernement par les lois, et non par les hommes. Il cessera sans doute de mériter cette haute appellation si les lois ne fournissent aucun remède à une violation d'un droit légalement acquis... La question de savoir si une décision législative contraire à la Constitution, peut devenir une loi du pays, intéresse profondément les Etats-Unis, mais dont fort heureusement la complexité n'est pas aussi grande que l'intérêt. Il semble seulement nécessaire de reconnaître certains principes censés être fermement établis depuis longtemps pour trancher... Les pouvoirs du législateur sont définis et limités ; et pour que ces limites ne soient pas méconnues ou oubliées, la constitution a été mise par écrit. A quoi servirait-il que des pouvoirs soient limités, et à quoi servirait-il que ces limitations soient consignées par écrit, si ces barrières pouvaient à tout moment être franchies par ceux qu'elles devaient arrêter ? La différence entre gouvernements à pouvoir limité et gouvernements à pouvoir illimité est abolie si ces limites n'enferment pas ceux à qui on les destine, et si les décisions prohibées et les décisions autorisées sont également exécutoires... Il est catégoriquement du domaine et du devoir de l'autorité judiciaire de dire ce qu'est la loi. Ceux qui appliquent la règle à des cas particuliers doivent absolument exposer et interpréter la règle. Si deux lois sont en conflit l'une avec l'autre, les tribunaux doivent décider de l'effet de chacune ».

(49) Cf. R. H. JACKSON, *The Struggle for Judicial Supremacy*, New York, 1941, p. 36-37 où il suggère que « cela peut avoir été le résultat non seulement de l'abstension du judiciaire, mais aussi du fait qu'il y avait peu de lois émanant du Congrès susceptibles de heurter la mentalité conservatrice. Laissez faire, jusqu'à un certain point, était la philosophie du législateur,

aussi bien que de la Cour. C'est en partie ce fait qui a masqué les potentialités de *Marbury* v. *Madison*, et plus encore de *Dred Scott* ».

(50) Sur la grande influence de la pensée juridique parmi les hommes politiques américains de cette époque, voir particulièrement *Tocqueville*, *Democracy*, I, chap. XVI, 272-80. Peu de faits sont aussi caractéristiques du changement d'atmosphère que la baisse de la réputation d'hommes comme Daniel WEBSTER, dont les exposés concrets de théorie constitutionnelle étaient jadis considérés comme des classiques, mais sont maintenant largement ignorés. Voir particulièrement ses arguments dans l'affaire *Darmouth* et dans *Luther* v. *Borden*, *in Writings and Speeches of Daniel Webster* (national edition, volumes X et XI, Boston, 1903, spécialement X, 219 : « Par loi du pays, on entend la loi générale, la loi qui écoute avant de condamner, qui procède par enquête, et ne rend de jugement qu'après audience contradictoire. Le sens est que tout citoyen verra sa vie, sa liberté et sa propriété placées sous la protection de règles générales qui régissent la société. Tout ce qui peut être promulgué sous forme de loi n'est donc pas considéré comme loi du pays ». Egalement *ibid.*, X, 232, où il souligne que le peuple « a fort sagement choisi de prendre le risque des inconvénients occasionnels causés par l'insuffisance de pouvoir afin qu'il puisse y avoir des bornes fixes à l'exercice de celui-ci, et une sécurité permanente contre ses abus ». Voir aussi, *ibid.*, XI, 224 : « J'ai dit que c'est un principe du système américain, que les gens limitent leurs gouvernements, celui de la nation et celui de l'état. Ils le font, mais c'est un autre principe, également vrai, certain, et suivant ma façon de voir les choses, également important, que les gens souvent *se limitent eux-mêmes*. Ils mettent des bornes à leur propre pouvoir. Ils ont choisi de garantir les institutions qu'ils ont établies contre les impulsions soudaines de simples majorités. Toutes nos institutions foisonnent de tels exemples. Ce fut leur grand principe conservateur que, en constituant les organes de gouvernement, de tout faire pour assurer leur oeuvre contre des changements hâtifs demandés par de simples majorités ».

(51) *Ex parte Bollman*, 8 U9, S (4 Cranch), 75, p. 46, 1807.

(52) Voir E. S. CORWIN, « The Basic Doctrine, etc. », p. 111, comme cité plus haut en note (45).

(53) *Ibid.*, p. 112.

(54) Voir les Constitutions d'Arkansas, V, 25 ; Georgie, I, iv, 1 ; Kansas, II, 17 ; Michigan, VI, 30 et Ohio, II, 25 ; et pour l'analyse de ce caractère, voir H. VON MANGOLDT, *Rechtsstaatsgedanke und Regierungsformen in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Essen, 1938, p. 315-18.

(55) *Calder* v. *Bull*, 3 U.S. (3 Dall) 386, 388, 1798.- Cf. Corwin, « The Basic Doctrine etc. », p. 102-11.

(56) T M. COOLEY, *A Treatise on the Constitutional Limitations*, etc., 1re éd., Boston, 1868, p. 173.

(57) Cf. R. H. JACKSON, *The Supreme Court in the American System of Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1955, p. 74.

(58) « L'affaire de l'abattoir », 83 US (16 Wallace), 36, 1873.- Cf. Corwin, *Liberty against Government*, p. 122.

(59) Dans l'édition standard annotée par E. S. Corwin de la Constitution des Etats-Unis, sur les 1 237 pages, 215 sont consacrées à la jurisprudence touchant au quatorzième amendement, 136 seulement à la « clause de commerce » !

(60) Cf. le commentaire dans E. FREUND, *Standards of American Legislation*, Chicago, Chicago University Press, 1917, p. 208 : « Le seul critère suggéré est celui du " caractère raisonnable ". Du point de vue de la science du droit, il est difficile d'imaginer quelque chose de moins satisfaisant ».

(61) W. BAGEHOT, « The Metaphysical Basis of Toleration » (1875), dans *Works*, VI, 232.

(62) Cité par Dorothy THOMPSON, *Essentials of Democracy*, I (premier de trois « Town Hall Pamphlets », publiés sous ce titre), New York, 1938, p. 21.

(63) *Reorganization of the Federal Judiciary: Adverse Report from the (Senate) Committee on the Judiciary Submitted to Accompany S*, 1392, 75e Congrès, première session, Senate Rept., n. 711, 7 juin 1937, p. 8, 15 et 20.- Cf. aussi p. 19 : « Les Cours ne sont pas parfaites, les juges non plus. Le Congrès n'est pas parfait, les Sénateurs et les Représentants non plus. L'Exécutif n'est pas parfait. Ces branches du pouvoir et les administrations sous leurs ordres sont peuplées d'êtres humains qui, pour la plupart, s'efforcent de vivre selon la dignité et l'idéalisme d'un système qui a été conçu pour réaliser le maximum possible de justice et de liberté pour le peuple. Nous détruirons le système si nous le rabaissons au niveau inévitablement imparfait de ses exécutants. Nous renforcerons le système et nous-mêmes, nous affermissons la justice et la liberté pour tous lorsque, avec patience et modération, nous le maintenons au niveau élevé voulu par ceux qui l'ont conçu.

« Les difficultés, et même les retards occasionnés pour la confection de la loi ne sont pas un prix trop élevé pour notre système. La démocratie constitutionnelle progresse grâce à la certitude plutôt qu'à la vitesse. La sûreté et la continuité de la marche de notre civilisation vers le progrès sont beaucoup plus importantes pour nous et pour ceux qui viendront après nous, que l'adoption aujourd'hui d'une loi quelle qu'elle soit. La Constitution des Etats-Unis fournit d'amples possibilités à l'expression de la volonté populaire de faire aboutir telles réformes et tels changements que les gens peuvent trouver essentiels à leur bien-être présent et futur... Telle est la charte par laquelle le peuple a confié ses pouvoirs à ceux qui le gouvernent ».

(64) Je n'oublierai pas facilement comment ce sentiment fut exprimé par le chauffeur de taxi de Philadelphie dans la voiture duquel j'entendis la radio annoncer la mort soudaine du président Roosevelt. Je pense qu'il parlait pour la grande majorité des gens lorsque après un éloge manifestement sincère du président, il conclut par ces mots : « Mais il n'aurait pas dû essayer de bricoler la Cour suprême ; non, il n'aurait jamais dû faire *ça* ! ». Le caractère choquant de l'affaire avait sans aucundoute été profondément ressenti.

(65) C. H. McILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, New York, 1939, p. 286.- Cf. aussi F. L. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, Ill, 1957, p. 31.

(66) Voir M. LERNER, « Minority Rule and the Constitutional Tradition », dans *The Constitution Reconsidered*, Ed. Conyers Read, New York, Columbia University Press, 1938, p. 199 et s.

Chapitre 13

► La citation placée en tête du chapitre est tirée de G. H. VON BERG, *Handbuch des teutschen Policeirechtes*, Hannover, 1799-1804, II, 3. Le texte allemand est : « Wo bleibt eine

bestimmte Grenze der hochsten Gewalt, wenn eine unbestimmte, ihrem eigenen Urtheile uberlassene allgemeine Gluckseligkeit ihr Ziel sein soll ? Sollen die Fursten Vater des Volks sein, so gross auch die Gefahr ist, dass sie seine Despoten sein werden ? ». Les problèmes ont très peu changé en un siècle et demi. Ce qui est visible en comparant ce texte avec l'observation de A. VON MARTIN, *Ordung und Freiheit*, Francfort, 1956, p. 177 : « Car on ne peut - même selon une idéologie révolutionnaire-démocratique - donner de blanc-seing plus étendu au Pouvoir, que lorsque celui-ci n'est lié que par un concept élastique de bien-être général (découlant de n'importe quelle " ligne générale ") qui sous couvert de moralité, laisse la voie libre à n'importe quelle décision politique ».

Pour les références à la publication antérieure de la substance de ce chapitre et des trois suivants, voir la note placée au début du chapitre XI.

(1) J.-J. ROUSSEAU, « Lettre à Mirabeau », dans *Oeuvres*, Paris, 1826, p. 1620. Cf. aussi le passage de ses *Lettres écrites de la Montagne*, n. VIII, cité plus haut en note (36) du chapitre XI, et l'analyse dans Hans NEF, « Jean-Jacques Rousseau und die Idee des Rechtsstaates » : *Schweizer Beitrage zur allgemeinen Geschichte*, volume V, 1947.

(2) J.-J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, livre II, chap. VI.

(3) J. MICHELET, *Histoire de la Révolution française*, Paris, 1847, I, XXIII.- Voir aussi F. MIGNET, *Histoire de la Révolution française*, Paris, 1824, au début.

(4) A. V. DICEY, *Constitution*, 1re éd., Londres, 1884, p. 177.

(5) Voir l'article 16 de la *Déclaration* du 26 août 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

(6) Les écrits et projets constitutionnels divers de A. N. de CONDORCET sont consacrés à des distinctions fondamentales qui vont droit au coeur de la question, ainsi celle entre lois véritables au sens de règles générales, et simples commandements. Voir spécialement « Projet girondin » aux *Archives parlementaires*, 1re série, volume LVIII, titre VII, sect. ii, art.i-vii, p. 617 et *Oeuvres de Condorcet*, Ed. A. C. O'Connor et M. F. Arago, 2e éd., Paris, 1847-49, XII, 356-58 et 367 et le passage cité sans référence par J. BARTHELEMY, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, 1906, p. 489.- Voir aussi A. STERN, « Condorcet und der girondistische Verfassungsentwurf von 1793 » : *Historische Zeitschrift*, volume CXLI, 1930.

(7) Cf. J. RAY, « La Révolution française et la pensée juridique : l'idée du règne de la loi » : *Revue philosophique*, volume CXXVIII, 1939 et J. BELIN, *La Logique d'une idée-force, l'idée d'utilité sociale et la Révolution française*, Paris, 1939.

(8) Cf. RAY, *op. cit.*, p. 372. Il est intéressant de noter que l'une des plus claires formulations de la conception anglaise de la liberté se trouve dans un ouvrage publié à Genève en 1792 par Jean-Joseph MOUNIER, pour protester contre l'abus du mot « liberté » durant la Révolution française. Il porte le titre significatif de *Recherches sur les causes qui ont empêché les François de devenir libres* et son premier chapitre, intitulé « Quels sont les caractères de la liberté ? », commence ainsi : « Les citoyens sont libres lorsqu'ils ne peuvent être contraints ou empêchés dans leurs actions ou dans la jouissance de leurs biens et de leur industrie, si ce n'est en vertu des lois antérieures, établies pour l'intérêt public, et jamais d'après l'autorité arbitraire d'aucun homme, quels que soient son rang et son pouvoir ».

« Pour qu'un peuple jouisse de la liberté, les lois, qui sont les actes les plus essentiels de la puissance souveraine, doivent être dictées par des vues générales, et non par des motifs d'intérêt particulier ; elles ne doivent jamais avoir un effet rétroactif, ni se rapporter à certaines personnes ». Mounier se rend parfaitement compte d'être ainsi en train de défendre le concept anglais de liberté, et à la page suivante il dit expressément : « SURETE, PROPRIETE, disent les Anglois, quand ils veulent caractériser la liberté civile ou personnelle. Cette définition est en

effet très exacte : tous les avantages que la liberté procure sont exprimés dans ces deux mots ». Sur Mounier, et d'une manière générale l'influence initiale forte, puis de plus en plus faible, de l'exemple anglais au cours de la Révolution française, voir G. BONNO, *La Constitution britannique devant l'opinion française*, Paris, 1932, spécialement chap. VI.

(9) J. PORTALIS, dans un discours prononcé à l'occasion de la présentation du troisième projet de Code civil soumis au Conseil des Cinq Cents en 1796, cité dans P. A. FENET, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Paris, 1827, p. 464-67.

(10) Pour une analyse des faits qui ont provoqué l'échec en France de la recherche d'une Constitution au sens des Américains, et de ce qui a fait qu'il en est résulté un déclin de l'Etat de droit, voir L. ROUGIER, *La France à la recherche d'une Constitution*, Paris, 1952.

(11) En complément de L'Ancien Régime, 1856, de A. DE TOCQUEVILLE (traduction anglaise sous le même titre par M. W. PATTERSON, Oxford, 1952, particulièrement chap. II et IV ; voir ses Souvenirs (*Recollections*, Londres 1896, p. 238) : « Donc, lorsque des gens affirment que rien n'est à l'abri des révolutions, je leur dis qu'ils se trompent, et que la centralisation en est un exemple. En France, il n'y a qu'une chose que nous ne pouvons instaurer : c'est un régime de liberté ; et une institution que nous ne pouvons détruire : et c'est la centralisation. Comment pourrait-elle périr ? Les adversaires du pouvoir l'aiment, et ceux qui gouvernent la chérissent. Ces derniers il est vrai, perçoivent de temps à autre qu'elle les expose à des désastres soudains et irrémédiables ; mais cela ne les en dégoûte pas. Le plaisir qu'ils éprouvent à se mêler des affaires des autres et à tenir toutes choses en leurs mains les font s'accommoder de ces dangers ».

(12) On rapporte que le roi Louis-Philippe lui-même a déclaré dans une allocution à la Garde nationale (citée dans un essai de H. DE LAMENNAIS publié d'abord dans *L'Avenir* du 23 mai 1831 et réimprimée dans *Troisièmes mélanges*, Paris, 1835, p. 266 : « La liberté ne consiste que dans le règne des lois. Que chacun ne puisse pas être tenu de faire autre chose que ce que la loi exige de lui, et qu'il puisse faire tout ce que la loi n'interdit pas, telle est la liberté. C'est vouloir la détruire que de vouloir autre chose ».

Un exposé plus complet des évolutions en France durant cette période devrait faire une large place à certains des penseurs politiques et hommes d'Etat de l'époque, tels que Benjamin CONSTANT, GUIZOT, et le groupe des « doctrinaires », qui élaborèrent la théorie du *garantisme*, un système de butoirs visant à protéger les droits de l'individu contre les empiétements de l'Etat. Sur ceux-ci, voir G. de RUGGIERO, *The History of European Liberalism*, Oxford, Oxford University Press, 1927 et L. DIEZ DEL CORRAL, *El Liberalismo doctrinario*, Madrid, 1945. Sur le développement du Droit administratif français et de la juridiction compétente pendant la période considérée, comparer notamment Achille (duc) DE BROGLIE, « De la juridiction administrative » (1829), dans *Ecrits et Discours*, volume I, Paris, 1863 et L. M. DE LA HAYE DE CORMENIN, *Questions de droit administratif*, Paris, 1822.

(13) Voir B. SCHWARTZ, *French Administrative Law and the Common Law World*, New York, New York University Press, 1954.- C. J. HAMSON, *Executive Discretion and Judicial Control*, Londres, 1954 et M. A. SIEGHART, *Government by Decree*, Londres, 1950.

(14) Sur l'importance des élaborations théoriques allemandes, cf. F. ALEXEEF, « L'Etat le Droit - et le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques » : *Revue internationale de la théorie du droit*, III, 1928-29, 216.- C. H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the changing World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1939, p. 270 et Léon DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, 3e éd., Paris, 1918, qui révèle que l'un des traités européens-continentaux de droit constitutionnel les plus connus dans le monde anglo-saxon puise son argumentation au moins autant chez les Allemands que chez les Français.

(15) Cf. La pénétrante observation de A. L. LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, New York, 1896, II, 86 : « En Prusse, la bureaucratie était agencée de façon à procurer une meilleure protection des droits individuels et un maintien plus strict de la loi. Mais tout cela s'effrita sous l'effet des idées françaises qui se répandirent après 1848, et les

intérêts antagonistes dans l'Etat, tirant avantage du système parlementaire, détournèrent le pouvoir administratif et introduisirent une véritable tyrannie de partis ».

(16) La conception de l'autorité du droit qui prévalut au XVIIIe siècle en Prusse est bien illustrée par une anecdote connue de chaque écolier allemand. On dit que Frédéric II s'agaçait de voir un vieux moulin à vent, proche de son palais de Sans-Souci, gâter la perspective ; et qu'après plusieurs vaines tentatives pour l'acheter à son propriétaire, il aurait fait menacer celui-ci d'éviction ; à quoi le meunier aurait répondu : « Nous avons encore des juges en Prusse » (« Es gibt noch eine Kammergericht in Berlin » selon la version courante) Pour ce qui concerne les faits, ou plus exactement l'absence de base factuelle de cette anecdote, voir R. KOSER, *Geschichte Friedrich des Grossen*, III, 4e éd., Stuttgart, 1913. L'histoire suggère des limites au pouvoir royal qui n'existaient probablement à l'époque dans aucun autre pays du continent, et dont je n'oserais affirmer qu'elles sont respectées par les dirigeants des Etats démocratiques : une simple allusion glissée aux planificateurs de l'occupation des sols amènerait promptement le déplacement forcé de cette offense à l'esthétique - et ce, bien sûr, uniquement au nom de l'intérêt public, et pas pour satisfaire le caprice de quelqu'un !

(17) Sur la philosophie kantienne du droit, voir en particulier, KANT, *Die Metaphysik der Sitten*, volume I : *Der Rechtslehre*, partie II : « Das Staatrecht », sect. 45-49, ainsi que deux Essais, *Uber den Gemeinspruch : Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* et *Zum ewigen Frieden*.- Cf. W. HAENSEL, *Kants Lehre vom Widerstandsrecht*, Kant-Studien, n. 60, Berlin, 1926 et F. DARMSTADTER, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heidelberg, 1930.

(18) E. KANT, *Fundamental Principles of Morals*, trad. A. D. LINDSAY, p. 421. Il y a concordance entre ce transfert du concept de suprématie du droit dans le domaine de la morale, et le fait que pour Kant la conception de la liberté comme dépendant seulement de la loi devient « indépendance vis-à-vis de tout ce qui n'est pas la loi morale seule » (*Kritik der praktischen Vernunft*, Akademie ausgabe, p. 93).

(19) Cf. Karl MENGER, *Moral, Wille und Weltgestaltung*, Vienne, 1934, p. 14-16.

(20) Une approche plus complète devrait inclure un examen détaillé de l'oeuvre de jeunesse du philosophe, J. G. FICHTE, notamment, *Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre* (1796), dans *Werke*, Berlin, 1845, volume III et une analyse des écrits du poète Friedrich SCHILLER, qui a probablement fait plus que quiconque pour la diffusion des idées libérales en Allemagne. Sur ces classiques allemands et d'autres, voir G. FALTER, *Staatsideale unserer Klassiker*, Leipzig, 1911 et W. METZGER, *Gesellschaft, Recht und Staat in der Ethik des deutschen Idealismus*, Heidelberg, 1917.

(21) W. VON HUMBOLDT, *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, Breslau, 1851. Une partie seulement de cet ouvrage fut publiée peu après sa rédaction en 1792, et la totalité n'en est parue que dans l'édition posthume citée, rapidement suivie par une traduction en anglais, laquelle eut une influence considérable sur John Stuart Mill, mais aussi en France sur Edouard LABOULAYE. De ce dernier, voir *L'Etat et ses limites*, Paris, 1863.

(22) Il avait été devancé par un code suédois en 1734, et même plus tôt encore par un code danois.

(23) Le principe semble avoir été d'abord exprimé sous cette forme par P. J. A. FEUERBACH, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gultigen peinlichen Rechts*, Giessen, 1801. Mais voir plus haut n. 76, chap. XI.

(24) « 8. La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

(25) Cf. F. LONING, *Gerichte und Verwaltungsbehorden in Brandenburg-Preussen*, Halle, 1914 et en particulier la longue analyse de cet ouvrage par O. HINTZE, « Preussens Entwicklung zum Rechtsstaat », réimprimé dans, du même, *Geist und Epochen der preussischen Geschichte*, Leipzig, 1943.

(26) Nous ne pouvons examiner en détail l'histoire plus ancienne de ce concept germanique, et spécialement l'intéressante question de son origine possible dans la conception qu'avait Jean BODIN du « droit gouvernement ». Sur les sources plus spécifiquement allemandes, voir O. GIERKE, *Johannes Althusius*, Breslau, 1880. Le terme *Rechtsstaat* apparaît probablement pour la première fois - mais pas encore avec le sens qu'il prendra ensuite - dans K. T. WELKER, *Die Letzten Grunde von Recht, Staat und Strafe*, Giessen, 1813, où trois types de gouvernement sont distingués : despotisme, théocratie et Rechtsstaat. Sur l'histoire du concept, voir R. ASANGER, *Beitrage zur Lehre vom Rechtsstaat im 19. Jahrhundert*, thèse de doctorat, Université de Münster, 1938. La meilleure description du rôle de l'idéal dans le mouvement libéral allemand se trouve dans F. SCHNABEL, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, II, Freiburg, 1933, spécialement 99-109.- Voir aussi Thomas ELLWEIN, *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise : Zur Geschichte der Verfassungsstaates in Deutschland*, Munich, 1954.

Ce n'est sans doute pas un hasard, si le début du mouvement théorique qui a conduit au développement de l'idéal de l'Etat de droit vint de Hanovre qui, à travers ses rois, avait eu plus de contacts avec l'Angleterre que les autres Etats germaniques. Pendant la dernière partie du XVIIIe siècle, il s'y forma un groupe de théoriciens politiques de valeur, qui bâtirent sur la tradition des Whigs anglais ; parmi eux, E. BRANDES, A. W. REHBERG et plus tard F. C. DAHLMANN furent les plus importants diffuseurs des idées constitutionnelles britanniques en Allemagne. Voir sur ces personnages H. CHRISTERN, *Deustcher Standesstaat und englischer Parlamentarismus am Ende des 18. Jahrhunderts*, Munich, 1939. Pour notre objet présent la figure la plus importante du groupe est cependant G. H. VON BERG, dont l'oeuvre a été citée au début de ce chapitre-ci (voir spécialement son *Handbuch*, I, 158-60 ; II, 1-4 et 12-17). L'influence de cet ouvrage est montrée dans G. MARCHET, *Studien uber die Entwickelung der Verwaltungslehre in Deutschland*, Munich, 1885, p. 421-34.

Le savant, qui par la suite fit le plus pour répandre la théorie du Rechtsstaat, Robert VON MOHL, avait soigneusement étudié la Constitution américaine ; voir de lui *Das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika*, Stuttgart, 1824, qui paraît lui avoir acquis une réputation considérable aux Etats-Unis et lui a valu d'être invité à recenser les *Commentaries* du Judge STORY, dans *American Jurist*, volume XIV, 1835. Les ouvrages principaux où il élabora la théorie de l'Etat de droit sont : *Staatsrecht des Konigsreiches Wurttemberg*, Tübingen, 1829-31 ; *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsatzen des Rechtsstaates*, Erlangen, 1855-58. La formulation la plus connue du concept d'Etat de droit dans sa forme ultime a été faite par l'un des théoriciens conservateurs de l'époque, F. J. STAHL dans *Die Philosophie des Rechts*, volume II : *Rechts-und Staatslehre*, Part II, 1837, 5e éd., Tübingen et Leipzig, 1878. Il en donne la définition que voici (p. 352) : « L'Etat devrait être un Etat de droit, tel est le mot d'ordre et, en fait, aussi la tendance de ces temps. Il devrait exactement et irrévocablement définir et assurer la direction, et les limites de son activité et la sphère de liberté du citoyen, et non pas sanctionner en son nom ou directement aucune idée morale au-delà de la sphère du droit. Telle est la conception du Rechtsstaat, et non pas que l'Etat devrait se confiner dans l'administration de la loi sans poursuivre de buts administratifs, ou uniquement dans la protection des droits de l'individu. Elle ne dit rien du contenu ni des buts de l'activité de l'Etat, mais définit seulement la manière et méthode de son exercice ». (Les dernières phrases visent la position extrémiste représentée, par exemple, par W. VON HUMBOLDT).

(27) Cf. par exemple P. A. PFIZER, « Liberal, Liberalismus » : *Staatslexicon oder Enzyklopaedie der sammtlichen Staatswissenschafte*, Ed. C. von Rottek et C. T. Welcker, nouvelle édition, Altona 1847, VIII, 534 : « Le Libéralisme apparaît d'autant plus puissant et

invincible, lorsqu'on acquiert la conviction qu'il n'est rien d'autre que le passage, nécessaire à un certain degré du développement humain, de l'état de Nature à l'Etat de droit ».

(28) L. MINNIGERODE, *Beitrag zu der Frage : Was ist Justiz - und was ist Administrativ-Sache* ?, Darmstadt, 1835.

(29) Il vaut la peine de remarquer qu'il y avait une différence sensible d'opinion entre l'Allemagne méridionale, où prédominaient les influences françaises, et l'Allemagne du Nord, où une combinaison d'anciennes traditions germaniques et d'influences des théoriciens du droit naturel et de l'exemple britannique, parait avoir été la plus forte. En particulier, les juristes allemands du Sud qui, par le biais de l'encyclopédie politique signalée en note (27) ci-dessus, ont fourni le manuel le plus influent du courant libéral, étaient à l'évidence plus influencés par des Français tels que Benjamin CONSTANT et F. P. G. GUIZOT, que par quelque autre source. Concernant l'importance du *Staatslexicon*, voir H. ZEHNER, « Das Staatslexikon von Rotteck und Welcker » : *List Studien*, n. 3, Iéna, 1924 et concernant les influences françaises sur le libéralisme sud-germanique, voir A. FICKERT, « Montesquieus und Rousseaus Einfluss auf den vormarzlichen Liberalismus Badens » : *Leipziger historische Abhandlungen*, volume XXXVII, Leipzig, 1914.- Cf. Theodor WILHELM, *Die englische Verfassung und der vormarzliche deutsche Liberalismus*, Stuttgart, 1928. La différence de positions se manifesta par la suite, dans le fait que, tandis qu'en Prusse le contrôle judiciaire s'étendit, au moins en principe, aux domaines sur lesquels l'administration avait des pouvoirs discrétionnaires, en Allemagne méridionale, ces problèmes étaient explicitement exclus du « contrôle judiciaire ».

(30) G. ANSCHUTZ, « Verwaltungsrecht » : *Systematische Rechtswissenschaft (Die Kultur der Gegenwart)*, volume II, n. vii, Leipzig, 1906, p. 352.

(31) Voir F. LASKER, « Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preussen » : *Deutsche Jahrbucher fur Politik und Literatur*, volume I, 1861, réimprimé dans, du même, *Zur Verfassungsgeschichte Preussens*, Leipzig, 1874. Ce livre montre bien aussi à quel degré l'exemple anglais servait de phare à l'évolution en Allemagne du Nord.

(32) L'ouvrage le plus représentatif de cette façon de voir est O. BAHR, *Der Rechtsstaat : Eine publicistische Skizze*, Cassel, 1864.

(33) Rudolf VON GNEIST, *Der Rechtsstaat*, Berlin, 1872 et spécialement la seconde édition, élargie, du même ouvrage, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlin, 1879. L'importance qui fut attribuée à l'oeuvre de Gneist à l'époque transparaît clairement dans le titre d'un pamphlet anonyme contemporain : *Herr Professor Gneist, oder der Retter der Gesellschaft durch den Rechtsstaat* (le professeur Gneist, ou le sauveur de la société au moyen de l'Etat de droit), Berlin, 1873.

(34) Voir par exemple G. RADBRUCH, *Einfuhrung in die Rechtswissenschaft*, 2e éd., Leipzig, 1913, p. 108.- F. FLEINER, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht*, 8e éd., Tübingen, 1928 et E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, Munich, 1950, 394.

(35) En ce qui concerne la phase précédente de l'évolution allemande, on ne peut sans doute pas affirmer - comme le fit F. L. NEUMANN (« The Concept of Political Freedom » : *Columbia Law Review*, LIII, 1953, 910, reproduit dans, du même auteur, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, Ill, 1957, p. 169, voir aussi l'affirmation presque inverse dans ce dernier ouvrage, p. 22) - que « la doctrine de la Rule of Law anglaise et celle du Rechtsstaat allemand n'ont rien de commun ». Que les doctrines n'aient rien de commun, pourrait être vrai par rapport au concept émasculé, purement « formel », de Rechtsstaat, qui devint prédominant à la fin du siècle ; mais pas des idéaux qui inspiraient le mouvement libéral dans la première moitié du siècle, ni des conceptions qui guidèrent la réforme de la juridiction administrative en Prusse. R. GNEIST, en particulier, prenait modèle sur la position anglaise (et il fut, soit dit en passant, l'auteur d'un important traité sur l'« administrative law » britannique, un fait qui aurait empêché A. V. DICEY - s'il l'avait connu - de méconnaître si complètement le sens du terme sur le Continent). La traduction allemande de « rule of law », *Herrschaft des Gestzes*, fut en fait fréquemment employée à la place de *Rechtsstaat*.

(36) LOWELL, *op. cit.*, I, 44.

(37) DICEY, *Constitution*, originairement sous forme de conférences données en 1884.

(38) DICEY par la suite eut au moins conscience de s'être en partie trompé. Voir son article « Droit administratif in modern French law » : *Law Quarterly Review*, volume XVII, 1901.

(39) SIEGHART, *op. cit.*, p. 221.

(40) C. K. ALLEN, *Law and Orders*, Londres, 1945, p. 28.

Chapitre 14

► La citation placée en tête du chapitre est extraite de l'intervention de John SELDEN, dans les « Proceedings in Parliament Relating to the Liberty of the Subject, 1627-1628 », dans T. B. HOWELL, *A Complete Collection of State Trials*, Londres, 1816, III, 170.

(1) Les analyses récentes sur la signification de l'Etat de droit sont très nombreuses et nous ne pouvons en énumérer que quelques-unes parmi les plus significatives : C. K. ALLEN, *Law and Orders*, Londres, 1945.- Ernest BARKER, « The Rule of Law » : *Political Quarterly*, volume I, 1914, réimprimé dans son *Church, State and Study*, London, 1930.- H. H. L. BELLOT, « The Rule of Law » : *Quarterly Review*, volume CCXLVI, 1926.- R. G. COLLINGWOOD, *The New Leviathan*, Oxford, Oxford University Press, 1942, chap. 39.- John DICKINSON, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1927.- C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1941.- Frank J. GOODNOW, *Politics and Administration*, New York, 1900.- A. N. HOLCOMBE, *The Foundations of the Modern Commonwealth*, New York, 1923, chap. 11.- Harry W. JONES, « The Rule of Law and the Welfare State » : *Columbia law Review*, volume LVIII, 1958.- Walter LIPPMANN, *An Inquiry into the Principles of the Good Society*, Boston, 1937.- H. H. LURTON, « A Government of Law or a Government of Men » : *North American Review*, volume CXCIII, 1911.- C. H. MCILWAIN, « Government by Law » : *Foreign Affairs*, volume XIV, 1936, réimprimé dans son *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1939.- F. L. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, Ill, 1957.- J. R. PENNOCK, *Administration and the Rule of Law*, New York, 1941.- Roscoe Pound, « Rule of Law » : *ESS*, volume XIII, 1934 et « The Rule of Law and the Modern Social Welfare State » : *Vanderbilt Law Review*, volume VII, 1953.- F. G. WILSON, *The Elements of Modern Politics*, New York, 1936.- Cf. aussi *Rule of Law : A Study by the Inns of Court Conservative and Unionist Society*, London, Conservative Political Centre, 1955.

M. LEROY, *La loi : Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, Paris, 1908.- A. PICOT, « L'Etat fondé sur le droit et le droit pénal » : *Actes de la Société suisse de juristes*, Basel, 1944.- M. WALINE, *L'Individualisme et le droit*, Paris, 1949.

La conduite de Carl SCHMITT sous le régime hitlérien ne change rien au fait que, parmi les textes allemands modernes sur notre sujet, les siens font partie des plus érudits et des plus pénétrants ; voir particulièrement sa *Verfassungslehre*, Munich, 1929 et *Der Huter der Verfassung*, Tübingen, 1931. D'une importance comparable pour connaître l'état de la pensée avant les Nazis, sont H. HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur ?*, Tübingen, 1930 et *Staatslehre*, Leiden, 1934 ; F. DARMSTADTER, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heidelberg, 1930 et *Rechtsstaat oder Machtstaat ?*, Berlin, 1932.- Cf. John H. HALLOWELL, *The Decline of Liberalism as an Ideology*, Berkeley, University of California Press, 1943. Parmi les textes allemands d'après-guerre, voir particulièrement F. BOHM, « Freiheitsordnung und soziale Frage », dans *Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung* (« Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen »), volume II, Berlin, 1954.- C. F. MENGER, *Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz*, Tübingen, 1953.- R. LANGE, *Der Rechtsstaat als Zentralbegriff der neuesten Strafrechtsentwicklung*, Tübingen, 1952 ; *Recht, Staat, Wirtschaft*, Ed. H. Wandersleb, 4 volumes, Stuttgart et Cologne, 1949-53 et R. MARCIC, *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat*, Vienna, 1957.

On accordera une importance toute particulière, surtout pour ce qui concerne la relation entre démocratie et Etat de droit, aux nombreux textes helvétiques parus en ce domaine, plus spécialement à ceux de F. FLEINER et à ceux de son disciple et successeur Z. GIACOMETTI. Citons pour commencer FLEINER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen, 1923, nouvelle édition par Z. Giacometti, 1949 et du même, *IInstitutionen des deutschen Verwaltungsrecht*, 8e éd., Tübingen, 1928.- Voir aussi Z. GIACOMETTI, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes*, Zurich, 1933 et le volume d'hommage paru sous le titre *Demokratie und Rec hsstaat*, Zurich, 1953, spécialement la contribution de W. KÄGI.- R BÄUMLIN, *Die rechtsstaatliche Demokratie*, Zurich, 1954.- R. H. GROSSMANN, *Die staats-und rechtsideologischen Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den USA und der Schweiz*, Zurich, 1948.- W. KÄGI, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Zurich, 1945 et *Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht*, par de nombreux auteurs, Zurich, 1948.

Cf. aussi C H. F. POLAK, *Ordening en Rechtsstaat*, Zwolle, 1951.- L. LEGAZ Y LACAMBRA, « El Estado de derecho » : *Revista de administracion publica*, volume VI, 1951.- F. BATTAGLIA, « Stato etico e stato di diritto » : *Rivista internazionale di filosofia di diritto*, volume XII, 1937 et International Commission of Jurists, *Report of the International Congress of Jurists*, Athens 1955, La Haye, 1956.

(2) On trouvera une explication claire et récente de ce principe essentiel d'un véritable système libéral chez NEUMANN, *op. cit.*, p. 31 : « C'est l'exigence la plus importante et peut-être l'exigence décisive du libéralisme, qu'aucune entrave aux droits réservés de l'individu ne soit autorisée sur la base de règles individuelles, mais seulement sur la base de lois générales » et *ibid.*, p. 166 : « La tradition juridique libérale repose donc sur une assertion très simple : les droits individuels ne doivent être entravés par l'Etat que si celui-ci peut étayer sa prétention par une référence à une loi générale qui règit un nombre indéterminé de cas à venir ; ceci exclut la législation rétroactive et exige la séparation des fonctions législative et judiciaire ».- Cf. également la citation en note (12) du chapitre précédent. Le glissement apparemment minime qui, avec l'apparition du positivisme juridique, a rendu cette conception inopérante, est très visible quand on compare deux phrases caractéristiques de la dernière partie du XIXe siècle. A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1896, 7e éd., revue par H. NEZARD, Paris, 1921, I, 22, voit l'essence de la liberté dans la limitation de l'autorité par l'existence de « règles fixes, connues d'avance, qui, dans le cas donné, *dicteront* au souverain sa décision (italique ajouté). Alors que, pour G. JELLINEK, *System der subjektiven offentlichen*

Rechte, Fribourg, 1892, « Toute liberté est simplement absence de contrainte illégale ». Dans la première phrase, seule est permissible la coercition que la loi exige, dans la seconde, toute coercition que la loi n'interdit pas !

(3) H. STOLL, « Rechtsstaatsidee und Privatrechtslehre » : *Iherings Jahrbucher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts*, LXXVI, 1926, spécialement 193-204.

(4) Cf. la phrase de Francis BACON : « Car un pouvoir suprême et absolu ne peut pas s'enfermer lui-même, et pas davantage ce qui est par nature révocable ne peut être fixé » (cité par C. H. McILWAIN, *The High Court of Parliament*, New Haven, Yale University Press, 1910).

(5) Voir G. JELLINEK, *Die Rechtliche Natur der Staatenverträge*, Vienne, 1880, p. 3 et Hans KELSEN, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1911, p. 50 et s. et B. WINKLER, *Principiorum juris libri*, Leipzig, 1650 : « In tota jurisprudentia nihil est quod minus legaliter tractari possit quam ipsa principia » (« Dans toute la science juridique, rien n'est moins susceptible d'être traité légalement, que les principes mêmes »).

(6) Cf. F. FLEINER, *Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie*, Zurich, 1933, réimprimé dans *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich, 1941 et L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, 1921, p. 408.

(7) Il semble que ce soit une méprise sur ce point, qui pousse Lionel ROBBINS (« Freedom and Order », dans *Economics and Public Policy*, Brookings Lectures, 1955, p. 153) à trouver dangereuse « une conception du gouvernement qui limite celui-ci à l'exécution de lois connues, et exclut les fonctions d'initiative et de discrétion qui ne peuvent sans distorsion être omises du tableau », ce qui est une simplification outrancière de notre position et l'expose au ridicule.

(8) Cf. S. GLASER, « Nullum crimen sine lege » : *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 3d Ser., volume XXIV, 1942.- H. B. GERLAND, « Nulla poena sine lege » dans *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, volume I, Berlin, 1929.- J. HALL, « Nulla poena sine lege » : *Yale Law Journal*, volume XLVII, 1937-38.- DE LA MORANDIERE, *De la règle nulla poena sine lege*, Paris, 1910.- A. SCHOTTLÄNDER, « Die geschichtliche Entwicklung des Satzes : Nulla poena sine lege » : *Strafrechtliche Abhandlungen*, volume CXXXII, Breslau, 1911 et O. GIACCHI, « Precedenti canonistici del principion " Nullum crimen sine proevia lege penali " », dans *Studi in onore di F. Scaduto*, volume I, Milan, 1936. Sur la place du principe en tant que condition primordiale de la « rule of law », voir DICEY, *Constitution*, p. 187.

(9) Voir particulièrement Carl SCHMITT, *Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung*, Berlin, 1926, et *Verfassungslehre*.

(10) Sur cette distinction, voir P. LABAND, *Staatsrecht des deutschen Reiches*, 5e éd., Tübingen, 1911-14, II, 54-56.- E. SELIGMANN, *Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinn*, Berlin, 1886.- A. HAENEL, *Studien zum deutschen Staatsrechte*, volume 11 : *Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, Leipzig, 1888.- DUGUIT, *op. cit.* et R. CARRE DE MALBERG, *La Loi : expression de la volonté générale*, Paris, 1931.

Plusieurs procès de droit constitutionnel aux Etats-Unis, dont nous ne pouvons citer ici que deux exemples, sont importants sont cet angle. Le texte le plus connu etle plus notable issu de ces procès est certainement celui du juge Mathew dans *Hurtado* v. *Californie*, 110 US, p. 535 : « Tout texte ayant une forme juridique n'est pas une loi. La loi est quelque chose de plus que la simple volonté traduite dans un acte de pouvoir. Elle ne doit pas être une règle spéciale concernant une personne ou un litige particulier, mais selon l'expression de M. Webster, dans sa définition bien connue, " la loi générale, la loi qui entend avant de condamner, qui procède sur enquête et ne rend un jugement qu'après auditions contradictoires seulement " de sorte que " chaque citoyen tiendra sa vie, sa liberté, sa propriété et ses immunités sous la protection des règles générales qui gouvernent la société " ; la loi exclut ainsi comme " non conformes aux méthodes juridiques " les condamnations à mort civile, les décrets de pénalisations et de châtiments, les décisions de confiscation, les décisions de renversement d'un jugement antérieur,

ou de transfert direct des biens d'un individu à un autre, les jugements prononcés par le pouvoir législatif ou par l'exécutif, et les autres exercices arbitraires, et partiaux du pouvoir par la voie législative. Le pouvoir arbitraire, imposant ses édits au détriment de la personne ou des biens de ses sujets, n'est pas la loi, qu'il prenne la forme du décret de monarque personnel ou d'une multitude impersonnelle. Et les limitations imposées par notre droit constitutionnel à l'action des gouvernements, tant ceux des Etats que celui de la nation, sont essentielles à la préservation des droits publics et privés, nonobstant le caractère représentatif de nos institutions politiques. L'obligation de respecter ces limitations par recours éventuel aux tribunaux est le système utilisé par les communautés se gouvernant elles-même, en vue de protéger les droits des individus et des minorités, contre le pouvoir du nombre, aussi bien que contre la violence des fonctionnaires outrepassant les frontières de leur autorité légitime, même quand ceux-ci agissent au nom et avec la puissance du gouvernement ». Cf. aussi les positions plus récemment affirmées dans *State* v. *Boloff*, Oregon Reports 138, 1932, p. 611 : « Une décision législative crée une règle pour tous ; elle n'est pas un ordre ou commandement s'adressant à quelque individu ; elle est permanente, non transitoire. Une loi est universelle dans son application ; pas un ordre soudain adressé à une personne déterminée ».

(11) Voir W. BAGEHOT, « The English Constitution » (1867), dans *Works*, V, 255-56 : « A vrai dire, une bonne part de la législation n'est pas du tout de la législation au sens propre du terme en jurisprudence. Une loi est un commandement général applicable à de nombreux cas. Les " décisions spéciales " qui encombrent le Recueil des lois et décrets (Statute Book) et fatiguent les commissions parlementaires ne s'appliquent qu'à un cas seulement. Elles ne posent pas de règle disant que le chemin de fer sera construit, elles disent que telle et telle ligne de chemin de fer sera créée qui ira de tel endroit à tel autre, et n'ont pas de portée sur d'autres opérations ». De nos jours, cette tendance est allée si loin qu'un magistrat anglais éminent en est venu à demander : « Ne sommes-nous pas arrivés à un moment où nous devons trouver un autre mot que Loi pour désigner l'ensemble de ces décisions parlementaires, peut-être para-loi, ou même sub-loi ? » (Lord RADCLIFFE, *Law and the Democratic State*, Holdsworth Lecture, Birmingham, University of Birmingham, 1955, p. 4).

Cf. aussi H. JAHRREISSE, *Mensch und Staat*, Cologne, 1957, p. 15 : « Nous devrions réfléchir une bonne fois pour toutes à ceci : ne devrions-nous pas ne mettre, sous ce terme si honorable de " Loi ", que des règles et des sanctions pénales qui puissent apparaître à Monsieur Tout-le-monde comme LA LOI. Que celles-là, et celles-là seules soient appelées " lois " ! Que toutes les autres réglementations - détails techniques complémentaires de ces lois véritables, ou prescriptions indépendantes de caractère transitoire - soient placées sous un autre nom, par exemple " Instructions " et en tout cas sans qu'y soient attachées des sanctions pénales, même si c'est le Législateur qui les promulgue ».

(12) Il est intéressant d'imaginer ce qu'eût été le cours des choses si, à l'époque où la Chambre des Communes parvenait à se faire reconnaître le contrôle exclusif des dépenses publiques et, par là, le contrôle effectif de l'administration, la Chambre des Lords de son côté avait obtenu le pouvoir exclusif de poser les lois générales, y compris les principes selon lesquels les personnes privées pourraient être imposées. Une division des tâches entre deux chambres législatives selon ce principe n'a jamais été tentée, mais pourrait mériter examen.

(13) Voir H. W. WADE, « The Concept of Legal Certainty » : *Modern Law Review*, volume IV, 1941.- H. JAHRREISS, *Berechenbarkeit und Recht*, Leipzig, 1927.- C. A. EMGE, *Sicherheit und Gerechtigkeit*, « Abhandlungen der Freussischen Akademieder Wissenschaften » : *Phil.-Hist Klasse*, n. 9, 1940 et P. ROUBIER, *Théorie générale du droit*, Paris, 1946, spécialement p. 269 et s.

(14) Cf. G. PHILLIPS, « The Rule of Law » : *Journal of Comparative Legislation*, volume XVI, 1934, 2 et les textes cités dans l'article. Voir cependant MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, VI, 2 et les analyses détaillées dans Max WEBER, *Law in Economy and Society*, Ed. M. Rheinstein, Cambridge, Harvard University Press, 1954 ainsi que NEUMANN, *op. cit.*, p. 40.

(15) Il est curieux de constater que ceux qui soulignent l'incertitude inhérente à la loi sont le plus souvent ceux qui voient dans la prévisibilité des décisions judiciaires l'unique objet de la science juridique. Si le droit était aussi incertain que ces auteurs le suggèrent parfois, il ne pourrait y avoir, de leur propre aveu, la moindre science juridique.

(16) Cf. Roscoe POUND, « Why Law Day ? » : *Harvard Law School*, bulletin X, n. 3, déc. 1958, 4 : « La partie vitale, permanente du droit, est dans les principes-points de départ des raisonnements, non dans des règles. Les principes demeurent relativement constants, ou se développent selon des lignes constantes. Les règles n'ont qu'une existence relativement courtes ; elles ne se développent pas ; elle sont abrogées ou supplantées par d'autres ».

(17) Voir E. H. LEVI, *An Introduction to Legal Reasoning*, Chicago, University of Chicago Press, 1949.

(18) Cf. R. BRUNET, *Le Principe d'égalité en droit français*, Paris, 1910.- M. RUMELIN, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, Tübingen, 1928.- O. MAINZER, *Gleich heit vor dem Gesetz, Gerechtigkeit und Recht*, Berlin, 1929.- E. KAUFMANN et H. NAWIASKY, « Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des art. 109 der Reichsverfassung » : *Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehre*, n. 33, Berlin, 1927.- G. LEIBHOLZ, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, Berlin, 1925.- Hans NEF, *Gleichheit und Gerechtigkeit*, Zurich, 1941.- H. P. Ipsen, « Gleichheit », dans *Die Grundrechte*, Ed. F. L. Neumann, H. C. Nipperdey et U. Scheuner, volume II, Berlin, 1954 et E. L. LLORENS, *La Igualdad ante la Ley*, Murcia, 1934.

(19) On pourrait voir une bonne illustration de la façon dont une règle de non-discrimination peut se trouver contournée par le biais de stipulations formulées en termes généraux dans le tarif des douanes allemandes de 1902 (encore en vigueur en 1936) qui, pour se soustraire à une clause de « nation la plus favorisée », prévoyait un droit d'entrée spécial pour les « vaches au pelage brun ou marbré, élevées à 300 mètres ou davantage au-dessus du niveau de la mer, et passant au moins un mois en été à une altitude d'au moins 800 mètres ». G. HABERLER, *The Theory of International Trade*, Londres, 1936, p. 339.

(20) Cf. article 4 de la Constitution fédérale helvétique : « Les différences que le législateur instaure, doivent être factuellement fondées, c'est-à-dire s'appuyer sur des considérations rationnelles et décisives concernant la nature de la matière, de sorte que le législateur ne puisse sans elles faire droit à la finalité, à l'ordre intrinsèque des relations sociales impliquées ».

(21) L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, 3e éd., Paris, 1918, p. 96.

(22) Soulever ici la question de savoir si les attributs distincts que le droit continental attache au « droit public » et au « droit privé », sont compatibles avec la liberté selon la loi au sens anglo-saxon nous ménerait trop loin. Bien qu'une telle classification puisse convenir pour certains objectifs, elle a servi à donner à la loi qui régit les rapports entre l'individu et l'Etat un caractère différent de celle qui régit les relations entre individus, alors qu'il semble être de l'essence de l'Etat de droit que ce caractère soit le même des deux côtés.

(23) Voir l'analyse par W. S. HOLDSWORTH du livre de A. V. DICEY, « Constitution », dans *Law Quarterly Review*, volume LV, 1939, qui contient l'une des plus récentes formulations anglaises autorisées de la conception traditionnelle de l'Etat de droit. Le texte mériterait d'être cité en entier, mais nous n'en reproduirons ici qu'un paragraphe : « L'Etat de droit est un principe aussi valable aujourd'hui qu'il l'a jamais été. Car il signifie que les tribunaux peuvent veiller à ce que les pouvoirs des officiels, et des corps officiels de personnes à qui on a confié le gouvernement, ne soient l'objet ni d'excès ni d'abus, et que les droits des citoyens soient définis conformément à la loi, promulguée ou non. Dès lors que les tribunaux n'ont pas autorité à cet égard, et que les fonctionnaires ou organismes officiels disposent d'un pouvoir discrétionnaire purement administratif, l'Etat de droit est aboli. Il ne l'est pas si ces fonctionnaires ou organismes officiels reçoivent un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire, discrétionnaire à ce titre, même si le mécanisme par lequel la règle est appliquée n'est pas celui des tribunaux ordinaires ».- Cf. également A. T. VANDERBILT, *The Doctrine of the Separation of Powers and*

its Present-Day Significance, Omaha, University of Nebraska Press, 1953.

(24) Voir C. T. CARR, *Delegated Legislation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1921.- ALLEN, *op. cit.* et les études de divers auteurs rassemblées dans le volume : *Die Uebertragungrechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat*, Francfort, 1952.

(25) A. V. DICEY, « The Development of Administrative Law in England » : *Law Quaterly Review*, XXXI, 1915, 150.

(26) Voir L. VON MISES, *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944.

(27) Voir E. FREUND, *Administrative Powers over Persons and Property*, Chicago, University of Chicago Press, 1928, p. 71 ff.- R. F. FUCHS, « Concepts and Policies in Anglo-American Administrative Law Theory » : *Yale Law Journal*, volume XLVII, 1938.- R. M. COOPER, « Administrative Justice and the Role of Discretion » : *Yale Law Journal*, volume XLVII, 1938.- M. R. Cohen, « Rule versus Discretion » : *Journal of Philosophy*, volume XII, 1914, réimprimé dans *Law and the Social Order*, New York, 1933.- F. MORSTEIN MARX, « Comparative Administrative Law : A Note on Review of Discretion » : *University of Pennsylvania Law Review*, volume LXXXVII, 1938-39.- G. E. TREVES, « Administrative Discretion and Judicia Control » : *Modern Law Review*, volume X, 1947.- R. VON LAUN, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Leipzig et Vienne, 1910.- P. OERTMANN, « Die staatsbürgerliche Freiheit und das freie Ermessen » : *Gehe Stiftung*, volume IV, Leipzig, 1912.- F. TEZNER, *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden*, Vienne, 1924.- C.-F. MENGER, *System des verwaltungsrechtlichen Rechtschutzes*, Tübingen, 1954 et l'essai de P. ALEXEEF, cité en n. 14, chap. XIII.

(28) Cf. l'observation de E. BODENHEIMER dans son instructive analyse de la relation entre le droit et l'administration, dans *Jurisprudence*, New York et Londres 1940, p. 95 : « La loi s'occupe surtout de droits, l'administration s'occupe surtout de résultats. La loi est génératrice de liberté et de sécurité, tandis que l'administration pousse à l'efficacité et à la rapidité de décision ».

(29) Sur ce point, voir D. LLOYD, *Public Policy*, Londres, 1953 et aussi H. H. TODSEN, *Der Gesichtspunkt der Public Policy im englischen Recht*, Hamburg, 1937.

(30) Z. GIACOMMETTI, *Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikationder Freiheit*, Zurich, 1955.- M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris 1929, p. 625 et F. BATTAGLIA, *Le Carte dei diritti*, 2e éd., Florence, 1946.

(31) Pour une description, qui ne me parait pas d'un pessismisme excessif, des horreurs qui pourraient bien nous être réservées, voir Aldous HUXLEY, *Brave New World*, Londres, 1932 et *Brave New World Revisited*, Londres, 1958 ; et encore plus alarmant dans la mesure où l'intention de l'auteur n'est pas de nous alerter, mais de décrire un idéal « scientifique », B. F. SKINNER, *Walden Two*, New York, 1948.

(32) Cf. A. T. VANDERBILT, « The Role of Procedure in the Protection of Freedom » : *University of Chicago Law School Conference Series*, volume XIII, 1953 ; et la phrase souvent citée du juge FRANKFURTER : « L'histoire de la liberté a surtout été l'histoire du respect des procédures de garantie » (*McNabb* v. *United States*, 318 US, 332, 347, 1943.

(33) Lord RADCLIFFE, *Law and the Democratic State*, comme cité en note (11), plus haut. Sur la situation en Amérique, voir l'important article de R. G. McCLOSKEY, « American Political Thought and the Study of Politics » : *American Political Science Review*, volume LI, 1957, spécialement l'observation, p. 126, concernant la manifestation par les tribunaux américains « d'un souci envahissant de raffinements procéduriers, associé à une tolérance plus grande à l'égard de substantielles restrictions de libertés... Le souci de la procédure progresse de façon plus profonde et plus constante que le souci de liberté. A vrai dire, et au vu des données disponibles, la liberté, au sens évident de liberté de penser, de s'exprimer et d'agir sans entrave, n'occupe pas une place très avantageuse dans la hiérarchie des valeurs politiques en Amérique ». Il semble toutefois que le danger commence à être perçu ; c'est ce qu'exprime bien Allen KEITH-LUCAS, *Decisions about People in Need. A Study of Administrative Responsiveness*

in Public Assistance, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1957, p. 156 : « S'en remettre à la procédure seule pour produire la justice est la grande erreur du libéralisme moderne. Elle a rendu possible la légalité de totalitarismes tels que le régime hitlérien ».

Chapitre 15

► La citation placée en tête du chapitre est extraite de *The Federalist*, n. LVII, Ed. Beloff, Oxford, 1948, p. 294.

(1) Cf. L. VON MISES, *Kritik des Interventionismus*, Iéna, 1929, p. 6 : « L'intervention est un commandement isolé émanant d'un pouvoir officiel, qui oblige les propriétaires des moyens de production et les entrepreneurs à affecter les moyens de production autrement qu'ils ne l'auraient fait sans cela ». Voir aussi la distinction entre politique de production et politique des prix, élaborée plus loin dans le même ouvrage. J. S. MILL, *On Liberty*, Ed. R. B. McCallum, Oxford, 1946, p. 85, soutient même que « ladite doctrine du libre-échange... repose sur des fondements différents, et néanmoins proches, de ceux du principe de liberté individuelle affirmé dans le présent Essai. Les restrictions sur l'échange, ou sur la production aux fins d'échange, sont réellement des contraintes, et toute contrainte en tant que telle est un mal : mais les contraintes en question n'affectent que cet aspect du comportement que la société a compétence pour restreindre, et sont erronées seulement parce qu'elles ne produisent pas les effets qu'on en attendait en les instaurant. Puisque le principe de liberté individuelle n'est pas impliqué dans la doctrine de libre-échange, il ne l'est pas non plus dans la plupart des questions qui se posent quant aux limites de cette doctrine ; comme par exemple : quelle dose de contrôle public aux fins de prévenir la fraude sur la composition d'un produit est admissible ? jusqu'à quel point faut-il contraindre les employeurs à des précautions sanitaires ou à des aménagements destinés à protéger ceux de leurs employés qui font un travail dangereux ? ».

(2) L'analyse des mesures politiques sous l'angle de leur opportunité étant l'une des tâches principales des économistes, il n'est pas surprenant qu'ils aient perdu de vue les critères plus généraux. John Stuart Mill, en admettant (*On Liberty*, 1946, p. 8) « qu'il n'y a, en fait, pas de principe reconnu qui permette de juger de manière générale la légitimité de l'intervention du pouvoir », avait déjà donné l'impression que tout était affaire d'opportunité. Et son contemporain N. W. SENIOR, généralement considéré comme beaucoup plus orthodoxe, disait la même chose à peu près au même moment : « La seule justification rationnelle du gouvernement, le seul fondement du droit de gouverner et corrélativement du devoir d'obéir, est l'opportunité - l'avantage général de la communauté » (cité par L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*,

Londres, 1952, p. 45). L'un et l'autre tenaient néanmoins indubitablement pour évident que l'immixtion dans la sphère protégée de l'individu n'est admissible que lorsqu'elle est prévue par les règles générales du droit, et jamais pour de simples motifs d'opportunité.

(3) La distinction est la même que celle posée par J. S. MILL (*Principles*, livre V, chap XI, sect. I) entre des interventions gouvernementales « autorisées » et « non autorisées ». C'est une distinction de grande importance, et le fait que toute activité gouvernementale ait de plus en plus été considérée comme nécessairement « autorisée » est l'une des causes principales de l'évolution regrettable qui marque notre époque. Je n'adopte pas ici le vocabulaire de Mill, parce qu'il me semble inopportun de qualifier de « non autorisées » les « ingérences » gouvernementales. Le terme devrait être réservé aux empiétements sur la sphère privée protégée, qui ne peuvent être commis que « d'autorité ».

(4) Voir de nouveau l'analyse précise de MILL, *ibid.*

(5) Adam SMITH, *Wealth of Nations*, livre V, chap 1, partie II (II, 214).- Voir aussi l'argumentation en faveur de la prise en charge des travaux publics par les autorités locales plutôt que par les autorités centrales, *ibid.*, p. 222.

(6) Il y a enfin les cas, intéressants en théorie, mais peu importants dans la pratique, où certains services peuvent être fournis par l'initiative privée concurrentielle, mais où la totalité des coûts encourus, ou la totalité des avantages procurés, ne pourraient être pris en compte par les calculs du marché et où donc, il pourrait être souhaitable d'imposer des charges spéciales, ou d'offrir des subventions particulières, à ceux qui s'engagent dans les activités concernées. Ces cas pourraient être classées parmi ceux dans lesquels le gouvernement peut assister la direction de la production privée, non par des intervention spécifiques, mais en se conformant à des règles générales.

L'auteur qui a le plus nettement attiré l'attention sur ces cas, A. C. PIGOU, admet maintenant qu'ils n'ont pas une grande importance dans la pratique, non pas parce que les situations évoquées ne se rencontrent que rarement, mais parce qu'il est rarement possible d'évaluer l'ampleur de telles « divergences entre le produit social net marginal, et le produit social net privé ». Voir A. C. PIGOU, « Some Aspects of the Welfare State » : *Diogenes*, n·7, été 1954, p. 6 : « Il faut reconnaître cependant que nous en savons rarement assez pour décider dans quels domaines, et à quel degré, l'Etat, en raison des écarts entre coûts privés et publics, pourrait utilement s'immiscer dans la liberté de choix des individus ».

(7) Voir de nouveau L. VON MISES, *Kritik des Interventionismus*, cité dans la note (1) ci-dessus.

(8) E. FREUND, *Administrative Powers over Persons and Property*, Chicago, University of Chicago Press, 1928, p. 98.

(9) Sur la question des licenses, voir W. GELHORN, *Individual Freedom and Government Restraints*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1956, spécialement chap III. Je n'aurais pas traité si légèrement cette question si le texte final du chapitre n'avait été terminé avant que je connaisse l'ouvrage de Gelhorn. Je crois que quasiment aucun étranger et probablement bien peu d'Américains discernent à quel point cette pratique s'est développée aux Etats-Unis au cours des dernières années - elle s'est tant développée en fait, qu'il faut désormais voir en elle l'une des menaces essentielles pesant sur le futur du développement économique américain.

(10) Voir particulièrement J. R. COMMONS, *The Legal Foundations of Capitalism*, New York, 1924.- W. H. HAMILTON, *The Power to Govern ; The Constitution - Then and Now*, New York, 1937.- J. M. CLARK, *Social Control of Business*, Chicago, 1926 et sur cette école, cf. A. L. HARRIS, *Economics and Social Reform*, New York, 1958.

(11) Voir spécialement Herbert SPENCER, *Justice*, qui est la quatrième partie des *Principles of Ethics*, Londres, 1891 et cf. T. H. GREEN, « Liberal Legislation and Freedom of Contracts », dans *Works*, volume III, Londres, 1880.

(12) Voir Roscoe POUND, « Liberty of Contract » : *Yale Law Journal*, volume XVIII, 1908-09.

Chapitre 16

► La citation placée en tête du chapitre est extraite de Lord ACTON, *History of Freedom*, p. 78.

► Le titre du chapitre est emprunté à G. RIPERT, *Le Déclin du droit*, Paris, 1949.

(1) A. MENGER, *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen* (1896), 3e éd., Tübingen, 1904, p. 31. Les pleines conséquences de cette conception sont mises au jour dans un livre ultérieur de cet auteur, *Neue Staatslehre*, Iéna, 1902. A la même époque, le grand criminologue allemand F. VON LISZT notait déjà (*Strafrechtliche Aufsätze*, Leipzig, 1897, II, 60) : « L'espèce en expansion des socialistes, qui insiste davantage que ses prédécesseurs sur les intérêts communs, et aux oreilles desquels le mot " liberté " a acquis une résonance archaïque, cherche à ébranler les fondations ». L'infiltration des mêmes idées en Angleterre est bien illustrée par D. G. RICHTIE, *Natural Rights* (1894), 3e éd., Londres, 1916, p. 258 : « La prétention à l'égalité, au sens le plus large, signifie l'aspiration à l'égalité des chances - la *carrière ouverte aux talents*. Le résultat de cette égalité des chances sera visiblement l'exact opposé de l'égalité des conditions sociales, si les lois autorisent la transmission de la propriété de parents à enfants, ou même l'accumulation de richesses par les individus. Et c'est pourquoi, comme on l'a souvent souligné, l'effet du triomphe presque complet des principes de 1789 - l'abolition des restrictions à la libre concurrence - a été d'accentuer le différence entre richesse et pauvreté. L'égalité de droits politiques, combinée à de grandes inégalités de conditions sociales, a fait apparaître la " question sociale ", qui n'est plus cachée comme elle l'était auparavant derrière la lutte pour l'égalité devant la loi et l'égalité des droits politiques ».

(2) Anatole FRANCE, *Le Lys rouge*, Paris, 1894, p. 117.

(3) La tradition remonte à l'oeuvre tardive de R. VON IHERING. Pour la période moderne, voir les essais rassemblés dans « The Jurisprudence of Interests » : *Twentieth Century Legal Philosophy Series*, volume II, Cambridge, Harvard University Press, 1948.

(4) Voir par exemple, F. FLEINER, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich, 1941, p. 438 : « Ce glissement (vers l'Etat totalitaire) a été préparé par certaines orientations au sein de la science juridique allemande (par exemple la soi-disant école de la " loi libre "), qui ont cru servir le Droit, alors qu'elles démolissaient la confiance dans la loi ».

(5) Sur le caractère de cet historicisme, voir MENGER, *Untersuchungen* et K. R. POPPER, *The Poverty of Historicism*, Londres, 1957.

(6) Voir mon livre *The Counter-Revolution of Science*, Glencoe, Ill, 1952, Part. I, chap. VII.

(7) Sur le lien entre historicisme et positivisme juridique, cf. H. HELLER, « Bemerkungen zur Staats-und rechtstheoretischen Problematik der Gegenwart » : *Archiv für offentliches Rechts*, XVI, 1929, 336.

(8) La meilleure analyse des différentes traditions du « droit naturel » que je connaisse est celle de A. P. D'ENTREVES, *Natural Law*, Hutchinson's University Library, Londres, 1916. On peut aussi brièvement mentionner ici que le positivisme juridique moderne dérive surtout de T. Hobbes et R. Descartes - les deux hommes dont l'interprétation rationaliste de la société a déclenché, par réaction, l'élaboration de la théorie évolutionnaire, empirique, des « Whigs », et ajouter que ce positivisme a conquis sa position actuelle en raison de l'influence de Hegel et de Marx. Sur la position de Marx, voir l'analyse des droits individuels dans l'Introduction à sa *Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, dans Karl MARX, Friedrich ENGELS, *Historische-kritische Gesamtausgabe*, Ed. D. Rjazanov, Berlin, 1929, volume I, Part I.

(9) Cf. H. HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur*, Tübingen, 1930.- H. HALLOWELL, *The Decline of Liberalism as an Ideology*, Berkeley, University of California Press, 1943 et *The Moral Foundations of Democracy*. Chicago, University of Chicago Press, 1954, chap. IV, spécialement p. 73.

(10) R. THOMA, « Rechtsstaatsidee und Verwaltungstrechtswissenschaft » : *Jahrbuch des öffentliches Rechts*, IV, 1910, 208.

(11) E. BERNATZIK, *Rechtsstaat und Kulturstaat*, Hanovre, 1912, p. 56 ; cf. aussi, du même auteur, « Polizei und Kulturpflege », dans *Systematische Rechtswissenschaft*, Kultur der Gegenwart, Part II, sect. VIII, Leipzig, 1906.

(12) La victoire du positivisme juridique avait été assurée plus tôt, principalement grâce aux efforts incessants de K. BERGBOHM (*Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*, Leipzig, 1892), mais c'est sous la forme que lui donna H. Kelsen qu'il acquit une cohérence philosophique et put se répandre. Nous citerons ici principalement H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, mais le lecteur trouvera un exposé reprenant les idées essentielles dans sa *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945, qui contient aussi une traduction d'une importante conférence, *Die philosophischen Grundlagen der Naturrechtslehre und des Rechtspositivismus*, 1928.

(13) H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1920, p. 10 ; l'expression « liberté foncièrement irrécupérable de l'individu » devient dans la seconde édition de 1929 « liberté foncièrement irréalisable de l'individu ».

(14) *Ibid.*, p. 10 : « Loslösung des Demokratismus vom Liberalismus ».

(15) H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, p. 91. Voir aussi son *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Vienne, 1923, p. 249, où ses analyses le conduisent logiquement à affirmer qu' « un impair de l'Etat doit, en toutes circonstances, être une contradiction dans les termes ».

(16) *Allgemeine Staatslehre*, p. 235. Les passages correspondants se traduisent ainsi : « Entièrement dépourvue de sens est l'affirmation selon laquelle dans un despotisme il n'existe pas un ordre de droit (Rechtsordnung), et que la volonté arbitraire du despote règne... L'Etat gouverné despotiquement représente aussi un ordre de conduite humaine. Cet ordre est un ordre de loi. Lui dénier le nom d'ordre de loi n'est rien d'autre que naïveté et présomption dérivant de l'idée de droit naturel... Ce qui est interprété comme volonté arbitraire est simplement la possibilité légale pour l'autocrate d'assumer lui-même toute décision, de décider inconditionnellement ce que sera l'activité des organes subordonnés et d'abroger ou de modifier à tout moment des normes promulguées, soit sur un plan général, soit pour des cas particuliers. Une telle situation est une situation de droit, même si on la trouve désavantageuse. Elle a aussi ses bons côtés. La demande de dictature, qui n'est pas rare dans le Rechtsstaat moderne, montre

cela clairement ». Que ce passage soit représentatif des conceptions de l'auteur, se trouve explicitement souligné par lui dans son Essai « Foundations of Democracy » : *Ethics*, LXVI, n. 1, deuxième partie, oct. 1955, 100, n. 12.- Voir aussi une version antérieure du même raisonnement dans « Democracy and Socialism » : *Conference on Jurisprudence and Politics*, University of Chicago Law School Conference Series, n. 15, Chicago, 1955.

(17) *Allgemeine Staatslehre*, p. 14.

(18) *Ibid.*, p. 154 ff. ; l'expression est« die sogenannten Freiheitsrechte ».

(19) *Ibid.*, p. 335.

(20) *Ibid.*, p. 231 ff.- Cf. du même auteur *General Theory of Law and State*, p. 38.

(21) E. VOEGELIN, « Kelsen's Pure Theory of Law » : *Political Science Quaterly*, XLII, 1927, 268.

(22) F. DARMSTADTER, *Die Grenzen des Wirksamkeit des Rechtstaates*, Heidelberg, 1930 et cf. HALLOWELL, *The Decline of Liberalism as an Ideology et The Moral Foundations of Democracy*. Pour des analyses concernant l'évolution des choses sous les Nazis, voir F. NEUMANN, *Behemoth : The Structure and Practice of National Socialism*, 2e éd., New York, 1944 et A. KOLNAI, *The War Against The West*, New York, 1938, p. 299-310.

(23) DARMSTADTER, *op. cit.*, p. 95.

(24) Voir *Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer*, volume VII, Berlin, 1932, spécialement les contributions de H. TRIEPEL et G. LEIBHOLZ.

(25) A. L. MALITZKI dans une publication russe de 1929 citée par B. MIRKIN-GETZEWITSCH, *Die rechtstheoretischen Grundlagen des Sovjetstaates*, Leipzig et Vienne, 1929, p. 117.- Voir aussi une analyse analogue dans R. VON IHERING, *Law as a Means to an End*, trad. I. HUSIK, Boston, 1913, p. 315 : « Domination exclusive de la loi est synonyme d'abandon par la société du libre usage de ses mains. La Société se livrerait, les poings liés, à la rigide nécessité, subirait impuissante les circonstances ou exigences de la vie que la loi n'aurait pas prévues, ou qu'elle aurait prise en compte de manière inadéquate. Nous en déduisons le principe que l'Etat ne doit pas limiter par la loi son propre pouvoir de décision spontanée au-delà de ce qui est strictement nécessaire - et en pareil cas mieux vaut moins que plus. C'est une idée fausse que, dans l'intérêt de la certitude du droit, ou de la liberté politique, il faille limiter le plus possible par la loi ce que peut faire le gouvernement. Cette idée est fondée sur l'étrange (!) notion que la force est un mal qui doit être combattu à outrance. En réalité, celle-ci est un bien - et comme avec n'importe quel bien, il est nécessaire, pour qu'elle puisse être utilisée, d'accepter dans le contrat qu'il soit possible d'en abuser ».

(26) G. PERTICONE, « Quelques aspects de la crise du droit public en Italie » : *Revue internationale de la théorie du droit*, 1931-32, p. 2.

(27) Voir C. SCHMITT, « Was bedeutet der Streit um den " Rechtsstaat " » : *Zeitshrift für die gesamte Staatswissenschaft*, XCV, 1935, 190.

(28) ARCHIPOV, *Law in the Soviet State*, Moscou, 1926, cité par MIRKIN-GETZEWITSCH, *op. cit.*, p. 108.

(29) P. J. STUCHK, *Anstitution*, 5e éd., Moscou, 1926, cité par MIRKIN-GETZEWITSCH, *op. cit.*, p. 70 et s.

(30) MIRKIN-GETZEWITSCH, *op. cit.*, p. 107.

(31) MALITZKY, *op. cit.* On doit cependant reconnaître que ce principe se rencontre aussi chez Aristote Ethique 1138a : « Tout ce que (la loi) n'ordonne pas, elle l'interdit ».

(32) Cité par G. GSOVSKI, *Soviet Civil Law*, Ann Arbor, Mich., 1948, I, 170, tiré de P. J. STUCHKA, dans *Encyclopedia of State and Law*, Moscou, 1925-27, p. 1593.

(33) Concernant le sort de Pashukanis, Roscoe POUND note dans son *Administrative Law*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 1942, p. 127 : « Le professeur n'est plus parmi nous maintenant. Le lancement d'un nouveau plan par le présent gouvernement russe impliqua un changement de doctrine, et il ne modifia pas assez vite son enseignement dans le sens prévu par les exigences doctrinales de l'ordre nouveau. S'il y avait eu (en Russie) un droit, et pas

seulement des décisions administratives, il aurait été possible qu'il perde son emploi sans perdre la vie ».

(34) E. B. PASHUKANIS, *Allgemeine Rechtslehre und Marxismus*, traduit de la 2e édition russe, Moscou, 1927, Berlin, 1929, p. 117. Une traduction en anglais de cet ouvrage et d'un autre ultérieur de Pashukanis a été publiée dans *Soviet Legal Philosophy*, trad. H. H. W. BABB, *Introduction* par J. N. HAZARD, Cambridge, Harvard University Press, 1951. Pour une analyse, voir H. KELSEN, *The Communist Theory of Law*, New York et Londres, 1955.- R. SCHLESINGER, *Soviet Legal Theory*, 2e éd. Londres, 1951 et S. Dobrin, « Soviet Jurisprudence and Socialism » : *Law Quarterly Review*, volume LII, 1936.

(35) Ce résumé de l'argumentation de Pashukanis est tiré de W. FRIEDMANN, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, Londres, 1951, p. 154.

(36) DICEY, *Constitution*, 8e éd., p. xxxviii.

(37) Lord HEWART, *The New Despotism*, Londres, 1929.

(38) Typique du traitement que reçut cet avertissement (très justifié), même aux Etats-Unis, est ce commentaire émis par le professeur Felix FRANKFURTER (devenu juge depuis) en 1938 : « En 1929 encore, Lord Hewart tenta de redonner vie aux irréalités moribondes de Dicey en les agrémentant de mises en garde. Malheureusement, l'éloquent journalisme de ce livre portait l'imprimatur du juge à la Cour de cassation. Ses accusations extravagantes exigeaient une réfutation autorisée, et elles l'ont reçue » (avant-propos à un débat « Current Developments in Administrative Law » : *Yale Law Journal*, VII, 1938, 517).

(39) *Economist*, 19 juin 1954, p. 952 : « Le " nouveau despotisme ", en bref, n'est pas une exagération, c'est une réalité. C'est un despotisme exercé par les plus consciencieux, les plus incorruptibles et les plus industrieux tyrans que le monde ait jamais connus ».

(40) R. H. S. CROSSMAN, « Socialism and the New Despotism » : *Fabian Tracts*, n. 298, Londres, 1956.

(41) Committee on Ministers' Powers, *Report* (généralement connu sous le nom de « Rapport Donoughmore »), Londres, H. M. Stationery Office, 1932 (Cmd. 4060).- Voir aussi *Memoranda Submitted by Government Department in Reply to Questionnaire of November 1929 and Minutes of Evidence Taken before the Committe on Minister's Powers*, Londres, H. M. Stationery Office, 1932.

(42) Pour la description de H. J. Laski, W. I. Jennings, W. A. Robson et H. Finer en tant que membres du même groupe, voir W. I. JENNINGS, « Administrative Law and Administrative Jurisdiction » : *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 3d ser., XX, 1938, 103.

(43) W. Ivor JENNINGS, « The Report on Ministers' Powers » : *Public Administration*, volumes X, 1932 et XI, 1933.

(44) *Ibid.*, X, 342.

(45) *Ibid.*, p. 343.

(46) Ibid, p. 345.

(47) *Ibid.*

(48) W. Ivor JENNINGS, *The Law and the Constitution*, 1933, 4e éd., Londres, 1952, p. 54.

(49) *Ibid.*, p. 291.

(50) *Ibid.*, p. 292.

(51) *Ibid.*, p. 294.

(52) *Ibid.*

(53) Sir Ivor JENNINGS, *The Queen's Government*, « Pelican Books », Londres, 1954.

(54) T. D. WELDON, *The Vocabulary of Politics*, « Pelican Books », Londres, 1953.

(55) W. A. ROBSON, *Justice and administrative Law*, 3e éd., Londres, 1951, p. xi.

(56) *Ibid.*, p. 16.

(57) *Ibid.*, p. 433.

(58) *Ibid.*, p. 572-73.

(59) *Rule of Law : A Study by the Inns of Courts Conservative and Unionist Society*, London, Conservative Political Centre, 1955, p. 30.

(60) *Liberty in the Modern State*, London, Conservative Political Centre, 1957.

(61) *Times Literary Supplement*, Londres, 1er mars 1951. Certains socialistes se montrent sur ce plan plus préoccupés que les Conservateurs. R. H. S. CROSSMAN, dans la brochure citée plus haut (n. 40, p. 12), estime nécessaire d'envisager « de réformer le judiciaire de sorte qu'il puisse retrouver la fonction traditionnelle de défendre les droits individuels contre les empiétements ».

(62) W. FRIEDMANN, *The Planned State and the Rule of Law*, Melbourne, Australie, 1948, réimprimé dans son *Law and Social Change in Contemporary Britain*, Londres, 1951.

(63) *Ibid.*, réimpression, p. 284.

(64) *Ibid.*, p. 310. Il est curieux que l'idée de l'incompatibilité entre Rule of Law et Socialisme, qui avait été longtemps proclamée par les auteurs socialistes, ait soulevé tant d'indignation chez eux lorsqu'on l'a retournée contre le socialisme. Longtemps avant que je signale cet aspect des choses dans *The Road to Serfdom*, K. MANNHEIM, dans *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Londres, 1940, p. 180, avait résumé le résultat d'un long débat, en déclarant que « les récentes études de sociologie du droit confirment une fois encore que le principe fondamental de droit formel selon lequel tout cas d'espèce doit être jugé sur la base de préceptes rationnels généraux qui aient aussi peu d'exceptions que possible, et soient basés sur des subsomptions logiques, ne se réalise que dans la phase libérale-compétitive du capitalisme ».- Cf. aussi F. L. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, Ill, 1957, p. 50 et M. HORKHEIMER, « Bemerkungen zur philosophischen Anthropologie » : *Zeitschrift für Sozialforschung*, IV, 1935, spécialement 14 : « Le fondement économique des conséquences des promesses devient moins important de jour en jour, parce que la vie économique se caractérise de plus en plus non par les contrats mais par les ordres et l'obéissance ».

(65) H. FINER, *The Road to Reaction*, Boston, 1915, p. 60.

(66) Cf. W. S. CHURCHILL, « The Conservative Case for a New Parliament » : *Listener*, 19 fév. 1948, p. 302 : « On me dit que trois cents fonctionnaires ont le pouvoir de faire de nouvelles réglementations, totalement à l'insu du Parlement, comportant la sanction d'emprisonnement pour des crimes jusqu'ici inconnus par le droit ».

(67) Le texte du *Town and Country Planning Act*, 1947, sect. 70, sous-sect. 3, stipule que « les réglementations établies en vertu de cet Acte avec le consentement du Trésor peuvent prescrire des principes généraux, qui seront appliqués par le Central Land Board, déterminant... si des charges de mise en valeur peuvent, et si oui dans quelle mesure, être exigées ». C'est dans le cadre de cette décision que le ministre de « l'Aménagement du territoire » a pu décréter à l'improviste que les charges de mise en valeur devaient « normalement ne pas être inférieures à la valeur additionnelle des terrains résultant de l'autorisation de mise en valeur accordée ».

(68) Cf. Central Land Board, Practice Notes (First Series) : *Being Notes on Development Charges under the Town and Country Planning Act*, 1947, Londres, H. M. Stationery Office, 1949, préface. Il y est expliqué que les Notes ont pour objet de « décrire les principes et règles de fonctionnement sur la base desquels le cas de tout demandeur sera examiné, sauf s'il peut donner une bonne raison pour être traité différemment, ou si le Board l'informe que pour des raisons spécifiques, les règles normales ne s'appliquent pas ». Il est expliqué en outre qu'« une règle donnée doit toujours pouvoir varier si elle ne convient pas dans un cas donné », et que le Board « ne doute pas que de temps en temps, nous modifierons notre politique ». Pour de plus amples analyses de cette mesure, voir plus loin, chap. XXII, sect. 6.

(69) Cf. le rapport officiel, *Public Inquiry Ordered by the Minister of Agriculture into the Disposal of Land at Crichel Down*, Londres, H. M. Stationery Office, 1954 (Cmd. 9176) et aussi un texte moins connu mais presque aussi instructif : la présentation de l'affaire *Odlum* v. *Stratton* devant le juge Atkinson à la King's Bench Division, telle que relatée par la *Witshire*

Gazette, Devizes, 1946.

(70) Voir Dwight WALDO, *The Administrative State : A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, 1948, p. 70, n. 13.- Cf. aussi p. 515 et 40 du même ouvrage.

(71) Voir au même, p. 70 : « Si une personne doit compter moins que toute autre dans le Nouvel Ordre, c'est le Juriste ! ».

(72) *Ibid.*, p. 73.

(73) Roscoe POUND, *The Spirit of the Common Law*, Boston, 1921, p. 72.- Cf. aussi C. H. McILLWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1939, p. 261 : « Lentement mais sûrement, nous dérivons vers l'Etat totalitaire, et c'est étrange à dire, mais un grand nombre, voire la majorité des idéalistes sont ou enthousiastes, ou indifférents ».

(74) J. DICKINSON, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1927, p. 21.

(75) Cf. *The Political Philosophy of Robert M. La Folette*, Ed. E. Torelle, Madison, Wis., 1920.

(76) A. H. PEKELIS, *Law and Social Action*, Ithaca and New York, 1950, p. 88.- Cf. aussi H. KELSEN, « Foundations of Democracy » : *Ethics*, LXVI, 1955, suppl., spécialement 77 ff.

(77) C. G. HAINES, *A Government of Laws or a Government of Men*, Berkeley, University of California Press, 1929, p. 37.

(78) *Ibid.*, p. 18.

(79) Thomas JEFFERSON, *Draft of Kentucky Resolution of 1789*, dans E. D WARFIELD, *The Kentucky Resolutions of 1799*, 2e éd., New York, 1894, p. 157-58.

(80) Jerome FRANK, *Law and the Modern Mind*, New York, 1930. Plus d'un quart de siècle après la parution du livre, Thurman Arnold, dans *University of Chicago Law Review*, XXIV, 1957, 635, pouvait en dire que « plus qu'aucun autre il avait ouvert la voie à un nouvel ensemble de concepts et d'idéaux pour ce qui concerne la relation du citoyen avec son gouvernement ».

(81) Voir *US Attorney-General's Committee on Administrative Procedure, Report*, Washington DC, Government Printing Office, 1941.

(82) Roscoe POUND, « Administrative Procedure Legislation. For the Minority Report » : *American Bar Association Journal*, XXVI, 1941, 664. Sur la présente situation, voir B. SCHWARTZ, « Administrative Justice and Its Place in the Legal Order » : *New York University Law Review*, volume XXX, 1955 et W. GELLHORN, *Individual Freedom and Governmental Restraints*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1956, spécialement la remarque p. 18 selon laquelle nombre de ceux qui soutenaient les méthodes administratives (dont l'auteur) « sentent maintenant que des dangers qui étaient essentiellement imaginaires sont devenus réels - et effrayants ».

(83) G. RADBRUCH, *Rechtsphilosophie*, Ed. E. Wolf, 4e éd., Stuttgart, 1950, p. 357.- Voir aussi dans cet ouvrage les commentaires significatifs sur le rôle que le positivisme juridique a joué dans la destruction de la foi en l'Etat de Droit (Rechtsstaat), spécialement p. 335 : « Cette interprétation de la loi et de sa validité (la doctrine positiviste) a laissé les juristes et la population sans défense contre des lois arbitraires, voire barbares ou criminelles. En fin de compte, elle assimile le Droit à la Force : où se trouve la Force, là est le Droit » et p. 352 : « Le Positivisme, en fait, avec sa maxime disant que " la Loi, c'est la loi ", a désarmé la magistrature allemande devant des lois au contenu arbitraire et malfaisant. De plus, le Positivisme n'est pas en mesure par ses propres moyens de fonder la validité des lois. Il croit avoir démontré la validité d'une loi lorsqu'il s'est contenté d'indiquer qu'elle a disposé de la force pour s'imposer ». Il n'est, ajouterions-nous, pas vraiment exagéré de soutenir, comme E. BRUNNER dans *Justice and the Social Order*, New York, 1945, p. 7 : « l'Etat totalitaire, c'est tout simplement le positivisme juridique mis en oeuvre dans la pratique politique ».

(84) Voir G. DIETZE, « America and Europe Decline and Emergence of Judicial Review » : *Virginia Law Review*, volume XLIV, 1958 et, concernant la résurgence de la loi naturelle, H. COING, *Grundzüge der Rechtsphilosophie*, Berlin, 1950.- H. MITTEIS, *Ueber das Naturrecht*, Berlin, 1948 et K. RITTER, *Zwischen Naturrecht und Rehtspositivismus*, Witten-Ruhr,1956.

(85) G. RIPERT, *Le Déclin du droit*, Paris, 1949.- Cf. aussi P. ROUBIER, *Théorie générale du droit*, Paris, 1950 et L. ROUGIER, *La France à la recherche d'une Contitution*, Paris,1952.

(86) Voir C. K. ALLEN, *Law and Orders*, London, 1945.- G. W. KEETON, *The Passing of Parliament*, Londres, 1952.- C. J. HAMSON, *Executive Discretion and Judicial Control*, Londres, 1954 et Lord RADCLIFFE, *Law and the Democratic State*, Birmingham, Holdsworth Club of the University of Birmingham, 1955.

(87) *Report of the Committee on administrative Tribunals and Enquiries* (« Franks Committee »), London, H. M. Stationery Office, 1957, p. 218, § 37.

(88) *Ibid.*, § 28,29.

(89) *Ibid.*, § 120.

(90) Voir la brochure du parti conservateur, *Rule of Law*, mentionnée plus haut en note (9) et W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, 3e éd., Londres, 1951. Sur les recommandations analogues émises par la « Hoover Commission » aux Etats-Unis, voir le symposium « Hoover Commission and Task Force Reports on Legal Services and Procedure » : *New York University Law Review*, volume XXX, 1955.

(91) La Commission internationale de juristes à La Haye (maintenant à Genève) s'est réunie à Athènes en juin 1955 et a adopté une résolution qui déclare solennellement : « 1) L'Etat est assujetti à la loi. 2) Les gouvernements doivent respecter les droits des individus selon l'Etat de droit, et fournir les moyens d'assurer ce respect. 3) Les juges doivent être guidés par les principes de l'Etat de droit, les protéger et les mettre en oeuvre sans peur et sans partialité, et résister aux empiétements des gouvernements ou des partis politiques sur leur indépendance de juges. 4) Les juristes du monde entier doivent préserver l'indépendance de leur profession, affirmer les droits de l'individu sous l'Etat de droit et insister sur le fait que tout accusé doit bénéficier d'un procès impartial » (voir *Report of the International Congress of Jurists*, La Haye, 1956, p. 9).

(92) Il n'y a rien d'exagéré dans l'attitude d'un spécialiste de la jurisprudence (J. STONE, *The Province and Function of Law*, Cambridge, Harvard University Press, 1950, p. 261), lorsqu'il affirme que la restauration de l'Etat de droit tel que nous le définissons ici « exigerait strictement l'abrogation de mesures législatives que toutes les législatures démocratiques ont paru considérer comme essentielles au cours du dernier demi-siècle ». Le fait que les législatures démocratiques aient agi ainsi ne prouve bien évidemment pas qu'il était avisé de leur part où qu'il était essentiel pour elles de recourir à ce genre de mesures aux fins de réaliser ce qu'elles souhaitaient réaliser, et cela ne saurait mener à dire qu'elles ne devraient pas revenir sur leurs décisions si elles constatent qu'elles produisent des conséquences imprévues et indésirables.

Notes

Partie III

La liberté dans l'Etat-providence

► La citation placée en dessous du titre de la troisième partie est tirée d'Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, tome II, chap. VI, p. 434, Gallimard. Les trois paragraphes qui suivent, et même la totalité du chapitre VI, livre IV, mériteraient d'être cités au titre de prologue aux analyses qui viennent.

Chapitre 17

► La citation placée en exergue du chapitre est tirée de de la déclaration (divergente) du juge BRANDEIS dans *Olmstead* v. *United States*, XXX, 277, US, 479, 1927.

(1) Un débat très animé autour de ces problème est en cours en Grande-Bretagne.

Voir notamment, *New Fabian Essays*, Ed. R. H. S. Crossman, Londres, 1952.- *Socialism : A New Statement of Principles*, présenté par The Socialist Union, Londres, 1952.- W. A. LEWIS, *The Principles of Economic Planning*, Londres, 1949.- G. D. H. COLE, *Is This Socialism ?*, New Statesmen Pamphlet, Londres, 1954.- H. T. N. GAITSKELL, *Recent Developments in British Socialism*, Londres, sans date.- *Twentieth Century Socialism*, par The Socialist Union, Londres, 1956.- C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres, 1956.- R. H. S. CROSSMAN,

« Socialism and the New Despotism » : *Fabian Tracts*, n. 298, Londres, 1956 et les débats menés dans les journaux *Socialist Commentary* et *The New Statesman*. Un utile compte rendu de ces débats figure dans T. WILSON, « Changing Tendencies in Socialist Thought » : *Lloyds BR*, juillet, 1956. On peut trouver des commentaires éclairants sur l'expérience britannique chez quelques observateurs étrangers : B. de JOUVENEL, *Problèmes de l'Angleterre socialiste*, Paris, 1947.- C. E. GRIFFIN, *Britain, A Case Study for Americans, Ann Arbor*, University of Michigan Press, 1950.- D. M. WRIGHT, *Post-War West Germany and United Kingdom Recovery, Washington*, American Entreprise Association, 1957 et J. MESSNER, *Das englische Experiment des Sozialismus*, Innsbrück, 1954.

(2) Pour l'évolution en Europe continentale, voir particulièrement J. BUTTINGER, *In the Twilight of Socialism, An Epilogue to Austro-Marxism*, trad. E. B. ASHTON, Cambridge, Harvard University Press, 1956.- K. BEDNARIK, *The Young Worker of Today - a New Type*, Londres, 1955.- F. KLENNER, *Das Unbehagen in der Demokratie*, Vienne, 1956. Un changement d'attitude analogue parmi les socialistes américains se trouve signalé par Norman THOMAS, *Democratic Socialism, A New Appraisal*, New York, League for Industrial Democracy, 1953.

(3) Voir la description d'un débat survenu lors d'une Université d'été Fabienne à Oxford en 1955, donnée par CROSSMAN, *op.cit.*, p. 4.

(4) CROSSMAN, *op.cit.* et BEDNARIK, *op.cit.*

(5) Voir notamment KLENNER, *op.cit.*, p. 66 et s.

(6) Comme il ressort clairement de la citation de Karl MANNEIM que j'ai placée en exergue du chapitre « Planification et Etat de Droit », dans *The Road to Serfdom*, Londres et Chicago, 1944, et qui se trouve reproduite plus haut, n. 64, chap. XVI.

(7) Spécialement George ORWELL, *Nineteen Eighty-four*, Londres, 1949.- Cf. aussi son article sur « The Road to Serfdom », dans l'*Observer*, Londres, 9 avril 1944.

(8) *Crossman*, *op.cit.*, p. 1.

(9) *Ibid.*

(10) *Ibid.*, p. 6.

(11) *Ibid.*, p. 13. Ces craintes ont, c'est clair, aussi affecté la plus récente déclaration officielle du Parti travailliste britannique sur ces problèmes. Voir, *Personal Freedom, Labour's Policy for the Individual and Society*, Londres, Labour Party, 1956. Mais, bien que cette brochure traite de la plupart des problèmes concernés, et montre à quel point les questions que nous avons examinées ont pris de l'importance sous un régime socialiste, même dans un pays de tradition libérale, elle est un document curieusement contradictoire. Le texte ne répète pas seulement la formule selon laquelle « la liberté dans un contexte d'inégalités choquantes ne vaut guère la peine d'être vécue », p. 7, mais il réaffirme expressément la thèse fondamentale du despotisme administratif : « un ministre doit rester libre de prendre des décisions différentes dans des cas exactement similaires », p. 26.

(12) Le terme « Welfare state » est relativement nouveau en anglais et était probablement encore inconnu voici vingt-cinq ans. Dans la mesure où le terme allemand *Wohlfahrtstaat* était utilisé depuis longtemps en Grande-Bretagne et dans la mesure où ce qu'il désigne était apparu d'abord en Allemagne, le terme anglais dérive sans doute de l'allemand. Il vaut la peine de mentionner que le mot allemand, au début, était utilisé pour évoquer une variante de la conception de l'Etat policier (*Polizeistaat*) - et servait sous la plume des historiens du XIXe siècle à souligner les aspects les plus favorables du despotisme « éclairé » du XVIIIe siècle. La conception moderne de l'Etat-providence a été pleinement élaborée par les *Sozialpolitiker* universitaires allemands, ou « socialistes de la chaire », à partir de 1870, et mise en pratique d'abord par BISMARCK.

Les conceptions analogues élaborées en Angleterre par les fabiens et des théoriciens comme A. C. PIGOU et L. T. HOBHOUSE, puis mises en application par Lloyd GEORGE et

BEVERIDGE, furent fortement influencées, au moins au début, par l'exemple allemand. L'adoption du terme « Welfare state » fut facilitée par le fait que les fondements théoriques du concept, fournis par Pigou et son école, étaient connus sous le vocable d'« économie du bien-être ».

Au moment où F. D. ROOSEVELT s'engagea dans la voie ouverte par Bismarck et Lloyd George, le terrain aux Etats-Unis était lui aussi bien préparé ; et l'usage fait depuis 1937 par la Cour suprême, de la clause de « general welfare » figurant dans la Constitution, conduisit naturellement à l'adoption du terme « Welfare state », déjà employé ailleurs.

(13) Cf. par exemple, Henry SIDGWICK, *The Elements of Politics*, Londres, 1891, chap. IV.

(14) Voir à ce propos, en particulier Lionel ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, Londres, 1952.

(15) Les phrases précédentes sont délibérément reprises, avec seulement de légères modifications, de mon livre *The Road to Serfdom*, chap. IX, où le sujet est traité en détails.

(16) A. H. HANSEN, *The Task of Promoting Economic Growth and Stability*, Allocution devant la National Planning Association, 26 février 1956, ronéotypé.

(17) Cf. J. S. MILL, *On Liberty*, Ed. R. B. McCallum, Oxford, 1946, p. 99-100 : « Si les routes, les chemins de fer, les banques, les cabinets d'assurances, les grandes sociétés anonymes, les universités, et l'assistance publique, étaient toutes et chacune des annexes du gouvernement ; et si de surcroît, les régies municipales et les conseils régionaux, avec tout ce qui leur incombe actuellement, devenaient des agences de l'administration centrale ; si les employés de toutes ces diverses entreprises étaient nommés et payés par le gouvernement, et en dépendaient pour toute amélioration de leur niveau de vie ; la liberté de la presse ou la composition populaire de l'assemblée législative ne pourraient plus rendre ce pays, ou tout autre pays, libre autrement que de manière nominale. Et le mal n'en serait que plus grand si la machinerie administrative était construite plus scientifiquement et plus efficacement, et si d'habiles procédés permettaient de recruter pour elle les bras et les cerveaux les plus qualifiés ».

(18) Cf. T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958, p. 59 : « Nous constatons ainsi que la législation revêt de plus en plus le caractère d'une déclaration politique qu'on espère mettre en oeuvre un jour ou l'autre ».

(19) Roscoe POUND, « The Rise of the Service State and Its Consequences », dans *The Welfare State and the National Welfare*, Ed. S. Glueck, Cambridge, Mass., 1952, p. 220.

(20) P. WILES, « Property and Equality », dans *The Unservile State*, Ed. G. Watson, Londres, 1957, p. 107. Voir aussi le constat figurant dans la brochure du Parti conservateur, *Rule of Law*, Londres, 1955, p. 20 et approuvé par le Franks Committee, *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* (Cmd. 218), Londres, 1957, p. 60 : « quelle que soit la validité théorique de cet argument, ceux d'entre nous qui sont membres du Parlement n'hésitent pas à dire qu'il a bien peu de rapport avec la réalité. Le Parlement n'a ni le temps, ni les connaissances voulues pour superviser le ministre et lui demander des comptes sur ses décisions administratives ».

(21) Voir L. VON MISES, *Human Action*, New Haven, Yale University Press, 1949, p. 196 ff.

(22) Cf. Lionel ROBBINS, *Economic Planning and International Order*, Londres, 1937.

(23) Cf. W. F. BERNS, « The Case against World Government », dans *World Politics*, Ed. American Foundation for Political Education, 3e éd., Chicago, 1955.

(24) Cf. George STIGLER, *The Tenable Range of Functions of Local Government*, conférence inédite, 1957, mimeo.

(25) Voir le traitement détaillé de ces problèmes par mon ami Fritz MACHLUP dans *The Political Economy of Monopoly*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1952.

(26) Voir notamment J. SCHUMPETER, *Capitalism Socialism and Democracy*, New York, 1942, chap. VII.

(27) *The Road to Serfdom*, chap. IV.

(28) Cf. F. H. KNIGHT, « Conflict of Values, Freedom and Justice », dans *Goals of Economic Life*, Ed. A. Dudley Ward, New York, 1953, p. 224 : « Le public se fait une idée fort exagérée des choses lorsqu'il parle des monopoles comme réellement nuisibles et condamnables, et envisager de les " abolir " relève simplement de l'ignorance ou de l'irresponsabilité. Il n'y a pas de frontière évidente entre le profit légitime et nécessaire, d'une part, et le gain de monopole qui appelle une réaction, d'autre part. Tout médecin ou artiste réputé a un monopole, et des monopoles sont conférés délibérément par la loi pour encourager l'invention ou d'autres activités créatrices. Et, en fin de compte, la plupart des monopoles fonctionnent de la même façon que les brevets d'invention, etc. ; leurs avantages sont temporaires et en grande partie compensés par des pertes. De plus, les restrictions monopolistiques de loin les plus nuisibles sont celles qu'organisent les salariés et les agriculteurs avec la connivence ou l'appui du gouvernement et avec l'approbation du public ».- Cf. du même auteur une assertion antérieure dans « The Meaning of Freedom » : *Ethics*, LII, 1941-42, 103 : « Il est nécessaire d'affirmer que le rôle du " monopole " dans la vie économique est fortement exagéré dans l'imagination populaire et aussi que, pour une large part, les monopoles réels, et souvent les plus nocifs, sont le fait des activités du gouvernement. En général (et notamment aux Etats-Unis sous le New Deal) ces activités ont été très nettement de nature à promouvoir, voire à créer directement, des monopoles plutôt qu'à créer ou faire respecter les conditions de la concurrence de marché. Ce que signifie la concurrence, c'est simplement la liberté pour l'individu de " négocier " avec n'importe quel autre individu, et de choisir les termes d'échange qui lui semblent les meilleurs, parmi ceux proposés ».

Chapitre 18

► La citation placée en exergue du chapitre est tirée de H. C. SIMONS, *Hansen on Fiscal Policy*, réimprimé de *JPE*, volume L, 1942, dans *Economic Policy for a Free Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1948, p. 193.

(1) Y compris les économistes les plus « orthodoxes », qui ont invariablement soutenu la liberté d'association. Voir particulièrement les analyses dans J. R. MAC CULLOCH, *Treatise on the Circumstances Which determine the Rate of Wages and the Condition of the Labouring Classes*, Londres, 1851, p. 79-89, qui insiste sur l'association volontaire. Pour un exposé complet du point de vue libéral classique concernant les problèmes juridiques impliqués, voir Ludwig BAMBERGER, *Die Arbeiterfrage unter dem Gesichtspunkte des Vereinsrechtes*, Stuttgart, 1973.

(2) La description de l'attitude « libérale » (de gauche) envers les syndicats dans C. W. MILLS, *The New Men of Power*, New York, 1948, p. 21, est caractéristique : « Dans l'esprit de maints libéraux, il semble y avoir une petite voix qui murmure : " Je ne critiquerai pas les syndicats ou leurs dirigeants. C'est une limite à ne pas franchir ". Cela, considèrent-ils, les distingue du gros de la troupe du Parti républicain et de l'aile droite du Parti démocrate, cela leur permet de rester " à gauche " et socialement immaculés ».

(3) A. V. DICEY, Introduction à la deuxième édition de son *Law and Opinion*, pages xlv-xlvi. Il ajoute que la loi « fait du syndicat un corps privilégié, exempt du droit ordinaire du pays. Jamais auparavant un tel corps privilégié n'avait été créé délibérement par le Parlement d'Angleterre, et cela développe chez les travailleurs l'illusion funeste, qu'ils doivent viser non pas l'égalité, mais le privilège ». Voir aussi les commentaires rédigés sur la même législation, trente ans plus tard, par J. A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, 1942 p. 321 : « Il est difficile à l'heure actuelle de se représenter à quel point cette mesure a pu choquer les gens qui croyaient encore en un Etat et en un système juridique centrés sur l'institution de la propriété privée. Car en atténuant la loi sur les conspirations pour ce qui concerne les " piquets de grève pacifiques " - ce qui équivalait pratiquement à légaliser une action syndicale impliquant la menace de violences - et en exemptant les syndicats de toute responsabilité civile pour les dommages causés - ce qui revenait à décréter que les syndicats ne peuvent avoir tort - cette mesure en fait concédait aux syndicats une part de l'autorité régalienne, et leur assurait une position privilégiée que l'extension formelle de l'exemption aux organisations patronales ne pouvait compenser ». Plus récemment encore, le juge à la Cour de cassation d'Irlande du Nord déclarait concernant cette même législation (Lord MacDermott, *Protection from Power under English Law*, Londres, 1957, p. 174) : « En résumé, elle place les Trade Unions dans une position privilégiée identique à celle dont la Couronne a joui jusqu'à il y a dix ans pour ce qui concernait les actes dommageables commis en son nom ».

(4) Roscoe POUND, *Legal Immunities of Labor Unions*, Washington, American Enterprise Association, 1957, p. 23, réimprimé dans E. H. CHAMBERLIN et autres, *Labor Union and Public Policy*, Washington, American Enterprise Association, 1958.

(5) Juge JACKSON, déclarations dans *Hunt* v. *Crumboch*, 326 US, 831, 1946.

(6) L. von MISES, *Die Gemeinwirtschaft*, 2e éd., Iéna, 1932, p. 447.

(7) Peu de sympathisants libéraux des syndicats oseraient exprimer l'évidence formulée par une femme courageuse, membre du mouvement travailliste britannique, et qui déclara que : « c'est en fait la tâche d'un syndicat que d'être antisocial ; ses adhérents auraient de quoi protester si les dirigeants et les comités d'un syndicat cessaient de faire passer avant toute autre chose les intérêts particuliers de ceux qui ont adhéré ». Sur les abus flagrants des pouvoirs syndicaux aux Etats-Unis, que je n'évoquerai pas davantage, voir Sylvester PETRO, *Power Unlimited : The Corruption of Union Leadership*, New York, 1959.

(8) Dans ce chapitre plus que dans les autres, je pourrai m'appuyer sur un large courant d'opinion qui prend forme graduellement chez ceux qui étudient attentivement ces questions - un courant composé de gens qui, par leurs origines ou par leurs intérêts, ont au moins autant de sympathie pour les soucis véritables des travailleurs, que ceux qui, par le passé, ont défendu les privilèges des syndicats. Voir particulièrement W. H. HUTT, *The Theory of Collective Bargaining*, Londres, 1930 et *Economists and the Public*, Londres, 1936.- H. C. SIMONS, « Some Reflections on Syndicalism » : *JPE*, volume LII, 1944, réimprimé dans *Economic Policy for a Free Society*.- J. T. DUNLOP, *Wage Determination under Trade Unions*, New York, 1944.- *Economic Institute on Wage Determination and the Economics of Liberalism, Washington*, Chamber of Commerce of the United States, 1947, spécialement les contributions de Jacob VINER et Fritz MACHLUP.- Leo WOLMAN, *Industry-wide Bargaining*, Irvington on Hudson, NY, Foundation for Economic Education, 1948.- C. E. LINBLOM, *Unions and Capitalism*, New Haven, Yale University Press, 1949 (cf. les articles publiés sur ce livre par A. DIRECTOR, *University of Chicago Law Review*, volume XVIII, 1950 ; par J. T. DUNLOP dans *AER*, volume

XL, 1950 et par Albert REES dans *JPE*, volume LVIII, 1950.- *The Impact of the Union*, Ed. David McCord Wright, New York, 1951 (spécialement les contributions de M. FRIEDMAN et G. HABERLER).- Fritz MACHLUP, *The Political Economy of Monopoly*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1952.- D. R. RICHBERG, Labor Union Monopoly, Chicago, 1957.- Sylvester PETRO, *The labor Policy of the Free Society*, New York, 1957.- E. H. CHAMBERLIN, *The Economic Analysis of Labor Power*, 1958 ; P. D. BRADLEY, *Involuntary Participation in Unionism*, 1956 et G. D. REILLEY, *State Rights and the Law of Labor Relations*, 1955, publiés tous les trois par The American Enterprise Association, Washington, 1958 et réimprimées ensemble avec le pamphlet de Roscoe POUND cité en note (4) ci-dessus dans le volume cité dans la note.- B. C. ROBERTS, *Trade Unions in a Free Society*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1959 et John DAVENPORT, « Labor Unions in the Free Society » : *Fortune*, avril, 1959 et « Labor and the Law », *ibid.*, mai 1959. Sur la théorie générale des salaires et les limites des pouvoirs syndicaux, voir aussi J. R. HICKS, *The Theory of Wages*, Londres, 1932.- R. STRIGL, *Angewandte Lohntheorie*, Leipzig et Vienne, 1926 et *The Theory of Wage Dermination*, Ed. J. T. Dunlop, Londres, 1957.

(9) Voir particulièrement les travaux de H. C. SIMONS et W. H. HUTT cités dans la note précédente. Quelle qu'ait pu être dans le passé la valeur, limitée, du vieil argument parlant de la nécessité « d'égaliser le pouvoir de marchandage » par la formation de syndicats ouvriers, cette valeur a sans aucun doute été annulée par la dimension croissante et la spécificité des investissements des entrepreneurs, d'une part, et la mobilité croissante de la main-d'oeuvre (rendue possible par l'automobile) d'autre part.

(10) Il faut souligner cela pour répondre à l'argument de LINBLOM dans l'ouvrage cité en note (8).

(11) CHAMBERLIN, *op.cit.*, p. 4-5, affirme à juste titre qu'« il ne peut y avoir de doute quant au fait que l'un des effets de l'action des syndicats... est de diminuer encore le revenu réel des gens à revenus réellement bas : non seulement les titulaires de salaires inférieurs, mais aussi d'autres membres de la société tels que les travailleurs indépendants et les petits entrepreneurs ».

(12) Cf. F. MACHLUP dans les deux études citées en note (8) ci-dessus.

(13) Un exemple éloquent de ce fait dans une période récente pourrait être celui des gens de maison, notoirement non syndiqués, dont les gages annuels moyens (comme le note M. FRIEDMAN dans *The Impact of the Union*, de D. WRICHT, p. 224) aux Etats-Unis étaient, en 1947, 2,72 fois plus élevés qu'en 1939 : au cours du même laps de temps, les salaires des ouvriers, très syndiqués, de l'industrie sidérurgique n'avaient été multipliés que par 1,98.

(14) Cf BRADLEY, *op.cit.*

(15) Cf. S. P. SOBOTKA, « Union Influence on Wages : The Construction Industry » : *JPE*, volume LXI, 1953.

(16) On ne saurait exagérer le degré auquel les syndicats empêchent l'expérimentation et la mise en oeuvre d'arrangements nouveaux qui pourraient être d'intérêt mutuel pour employeurs et employés. Par exemple, il est vraisemblable que dans certaines industries, ce serait l'intérêt des deux parties de s'entendre sur des « salaires annuels garantis » si les syndicats permettaient aux individus de faire un sacrifice financier en échange d'un plus grand degré de sécurité.

(17) Pour illustrer la nature d'une bonne partie des négociations salariales aux Etats-Unis, E. H. CHAMBERLIN, en p. 41 de l'essai cité en note (8), recourt à une analogie que je pense devoir citer *in extenso* : « On peut se faire une certaine idée des conséquences en imaginant un recours aux techniques courantes sur le marché du travail, dans quelque autre domaine. Si A négociait avec B pour lui vendre sa maison, et si A disposait des privilèges d'un syndicat ouvrier moderne, il pourrait 1° passer un accord avec tous les autres propriétaires de maisons pour qu'ils ne fassent pas d'offre à B, et recourir si nécessaire à la violence ou à la menace de violence pour les empêcher de le faire s'ils passaient outre ; 2° empêcher B lui-même d'accepter d'autres offres ; 3° placer la maison de B en état de siège et bloquer toute livraison de vivres (sauf par la

poste) ; 4° interdire toute sortie de B hors de chez lui, de sorte qu'il ne puisse gagner sa vie et 5° instituer, le cas échéant, un boycott contre l'entreprise de B. Tous ces privilèges, si A pouvait effectivement les utiliser, renforceraient assurément sa position. Mais personne ne considérerait que ce sont des moyens de " négociation " - sauf si A était un syndicat ».

(18) Cf. S. PETRO, *op.cit.*, p. 51 : « Les syndicats peuvent servir, et servent en effet, des fins utiles, et ils n'ont pour le moment qu'effleuré la surface de leur utilité potentielle pour les employés. Lorsqu'ils entreprendront vraiment de servir les salariés, au lieu de se faire une détestable réputation en les violentant et en les abusant comme ils le font actuellement, ils auront bien moins de difficulté à recruter de nouveaux adhérents et à conserver les anciens. Comme vont les choses actuellement, leur entêtement à imposer le monopole d'embauche équivaut de leur part à reconnaître qu'ils ne remplissent pas correctement leur rôle ».

(19) Cf. C. I. BERNARD, « Functions and Pathology of Status Systems in Formal Organizations », dans *Industry and Society*, Ed. W. F. Whyte, New York, 1946, réimprimé dans son *Organization and Management*, Cambridge, Harvard University Press, 1949.

(20) Cf. Sumner SLICHTER, *Trade Unions in a Free Society*, Cambridge, Mass., 1947, p. 12 où il est affirmé que de telles règles « introduisent dans l'industrie l'équivalent des droits civils et élargissent l'éventail des activités humaines qui sont régies par le droit plutôt que par l'humeur ou le caprice ».- Voir aussi A. W. GOULDNER, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Ill, 1954, en particulier les analyses sur l'Etat de droit.

(21) Voir en particulier Franz BÖHM, « Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb » : *Ordo.*, volume VI, 1951 et Goetz BRIEFS, *Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus*, Berne, 1952.

(22) Voir les essais de J. VINER, G. HABERLER, M. FRIEDMAN et le livre de S. PETRO cité en note (8) ci-dessus.

(23) De tels contrats obligatoires pour des tiers sont aussi contestables dans ce domaine que l'application forcée d'accords de stabilité des prix à des non-signataires en vertu des lois de « fair trade ».

(24) Une telle législation, pour être compatible avec nos principes, ne devrait aller au-delà de la déclaration de nullité de certains contrats, ce qui suffirait à écarter toute manoeuvre destinée à imposer ces contrats. Elle ne devrait pas, comme le suggère l'appellation « lois concernant le droit au travail », donner aux individus un titre à un emploi déterminé, ou même (comme le font certaines lois en vigueur dans plusieurs Etats américains) donner droit à des dommages si on se voit refuser l'accès à un emploi déterminé, lorsque le refus n'est pas illégal pour d'autres raisons. L'objection qu'on peut émettre à l'encontre de telles stipulations est la même que celle qu'on peut émettre à l'encontre des lois sur les « pratiques d'emploi équitable ».

(25) Voir A. LENHOFF, « The Problem of Compulsory Unionism in Europe » : *American Journal of Comparative Law*, volume V, 1956.

(26) Voir PETRO, *op. cit.*, spécialement p. 235 et s. et 282.

(27) Voir les articles de G. HABERLER et moi-même dans *Problems of United States Economic Development*, édité par le Committee for Economic Development, volume I, New York, 1958.

(28) Cf. Arthur J. BROWN, *The Great Inflation*, 1939-1951, Londres, 1955.

(29) Voir J. R. HICKS, « Economic Foundations of Wage Policy » : *EJ*, LXV, 1955, 391 : « Dans le monde où nous vivons, le système monétaire est devenu relativement élastique, si bien que c'est lui qui s'adapte aux changements de salaire plutôt que l'inverse. Au lieu d'avoir des salaires réels devant s'ajuster à un niveau d'équilibre, la politique monétaire ajuste le niveau d'équilibre des salaires nominaux de façon à ce qu'il rejoigne le niveau réel. Il est à peine exagéré de dire que, plutôt qu'un régime d'étalon-or, nous avons un régime d'étalon salaires ». Mais voir aussi du même auteur l'article ultérieur, « L'instabilité des salaires » : *Three Banks Review*, n. 31, septembre 1956.

(30) Voir W. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, Londres, 1944.- M. JOSEF et N. KALDOR, *Economic Reconstruction After the War*, manuels publiés par l'Association for Education in Citizenship, Londres, sans date.- Barbara WOOTTON, *The Social Foundations of Wage Policy*, Londres, 1955 et sur l'état actuel du débat, D. T. JACK, « Is a Wage Policy Desirable and Practicable ? » : *EJ*, volume LXII, 1957. Il semble que certains de ses partisans s'imaginent que cette politique salariale sera conduite par le « labor », ce qui veut dire sans doute par l'action conjointe de tous les syndicats. Un tel dispositif ne paraît ni vraisemblable, ni praticable. Bien des groupes de travailleurs rejetteraient l'idée de faire définir leurs niveaux relatifs de salaires par un vote majoritaire de tous les salariés, et un gouvernement qui permettrait cela remettrait en fait aux syndicats toute autorité sur la politique économique.

(31) Voir par exemple, Barbara WOOTTON, *Freedom under Planning*, p. 101 : « L'emploi continuel de termes comme " fair " (loyal, équitable), est tout à fait subjectif ; aucun modèle éthique communément accepté ne peut être invoqué. Le malheureux arbitre chargé de la mission d'agir avec " bonne foi et impartialité " se voit donc requis de montrer ces qualités dans des circonstances où elles n'ont pas de sens ; car il n'y a de bonne foi et d'impartialité que dans le cadre d'un code accepté. Personne ne peut être impartial dans le vide. On ne peut arbitrer une partie de cricket ou un match de boxe que parce qu'il y a des règles et des coups interdits. Là où, comme dans la fixation de salaires, il n'y a ni règle ni code, la seule attitude impartiale consiste à ne rien changer ». De même Kenneth F. WALKER, *Industrial Relations in Australia*, Cambridge, Harvard University Press, 1956, p. 362 : « Les tribunaux de commerce, par contraste avec les tribunaux ordinaires, sont appelés à décider de questions sur lesquelles il n'y a non seulement aucune loi définie, mais pas même de critère communément accepté d'équité ou de justice ».- Cf. également Gertrud WILLIAMS [Lady Williams], « Le Mythe des salaires " équitables " » : *EJ*, volume LXVI, 1956.

(32) Voir PETRO, *op.cit.*, p. 262 et s., en partitulier p. 264 : « Je montrerai dans ce chapitre que la règle de droit n'existe pas dans les relations salariales ; qu'en la matière quelqu'un n'a qu'exceptionnellement accès à la justice, même s'il a été injustement lésé » ; et p. 272 : « Le Congrès a donné au National Labor Relations Board (NLRB) et au General Counsel le pouvoir arbitraire de refuser à une personne lésée la possibilité de porter plainte, le Congrès a fermé les tribunaux fédéraux aux personnes lésées par des comportements que prohibent les lois fédérales. Cependant, le Congrès n'a pas empêché les personnes illégalement lésées de chercher tout recours possible auprès des tribunaux civils des différents Etats. Le coup porté à l'idéal selon lequel tout individu a le droit d'être entendu en justice, a été porté par la Cour suprême ».

(33) Le président du Congrès des Trade Unions anglais, Mr. Charles GEDDES, aurait dit paraît-il en 1955 : « Je ne crois pas que le mouvement trade-unioniste puisse vivre encore très longtemps sur une base de contraintes. Les gens doivent-ils avoir le choix entre adhérer ou mourir de faim, et vivre bien ou vivre mal selon qu'ils approuvent ou non notre politique ? Non. Je crois que la carte du syndicat est un honneur décerné, et non pas un badge signifiant que vous devez faire certaines choses, qu'elles vous plaisent ou non. Nous entendons avoir le droit d'exclure des gens du syndicat si c'est nécessaire, et nous ne pouvons le faire sur la base du principe " adhère ou crève " ».

Chapitre 19

► La citation placée en tête du chapitre est extraite de *The Economist*, Londres, 15 mars 1958, p. 918.

(1) Cf. les sages remarques de Alfred MARSHALL concernant un plan général de pensions et retraites, devant la Royal Commission on the Aged Poor, 1893, *Official Papers by Alfred Marshall*, Ed. J. M. Keynes, Londres, 1926 p. 244 : « Mes objections (à ces dispositions) sont que leur effet éducatif, bien que réel, serait seulement indirect ; qu'elles seraient coûteuses ; et qu'elles ne contiennent pas en elles-mêmes les germes de leur propre disparition. Je crains qu'une fois mises en oeuvre, elles ne tendent à devenir perpétuelles. Je considère le problème de la pauvreté comme un mal transitoire dans l'avancée de l'homme vers le progrès ; et je ne voudrais pas qu'une institution soit créée qui ne contienne pas en elle-même les causes qui la feraient dépérir à mesure que disparaîtraient les causes de la pauvreté ».

(2) Cf. Eveline M. BURNS, « Private and Social Insurance and the Problem of Social Security », repris du *Canadian Welfare*, 1er février et 15 mars 1953, dans *Analysis of the Social Security System, Hearings before a Subcommitee of the Committee on Ways and Means, House of Representatives*, 83e Congrès, première session, n. 38458, Washington, Government Printing Office, 1954, p. 1475 : « Le problème n'est plus de proposer à chaque individu le choix de la quantité de protection qu'il veut acheter, dans la gamme de prix issue des calculs de l'actuaire. A la différence de l'assureur privé, le gouvernement n'est pas limité par la crainte de concurrents, et il peut sans danger offrir des avantages différenciés pour des contributions uniformes, ou pratiquer la discrimination à l'encontre de certains groupes d'assurés... Dans l'assurance privée, l'objectif est de faire un profit en vendant aux gens ce qu'ils désirent. Le critère qui régit chaque décision concernant les termes et conditions (d'une police d'assurance), c'est l'effet de la décision sur l'avenir de la compagnie. Manifestement, pour que la compagnie puisse continuer à opérer dans un monde concurrentiel, elle doit offrir des services que les gens accepteront de payer et elle doit gérer ses affaires de sorte à pouvoir honorer ses promesses de garanties lorsqu'elles sont exigibles... Dans l'assurance sociale, l'objectif est différent ». Cf. du même auteur « Social Insurance in Evolution » : *AER*, volume XLV, suppl., 1944 et son *Social Security and Public Policy*, New York, 1956 ; et W. HAGENBUCH, *Social Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958, p. 198.

(3) L. MERIAN et K. SCHLOTTERBECK, *The Cost and Financing of Social Security*, 1950, p. 8 : « L'adoption du terme " assurance " par les promoteurs de la Sécurité sociale fut un trait de génie de propagandiste. Ainsi la sécurité sociale put capitaliser la confiance inspirée par l'assurance privée et, par la création d'un fonds de réserve, se donner une apparence d'organisation financièrement saine. En réalité pourtant, la solidité des garanties des pensions de vieillesse ou de veuvage repose non sur le Fonds de réserve de la Sécurité sociale, mais sur le pouvoir fédéral qui lève l'impôt et lance des emprunts ».

(4) Cf. les déclarations du Dr A. J. ALTMEIER, United States Commissioner of Social Security, et pendant un temps, président du Social Security Board, dans le document cité en

note (2) ci-dessus, p. 1407 : « Je ne voudrais pas une seconde suggérer que la sécurité sociale doit être utilisée surtout comme une méthode de redistribution des revenus. Ce problème doit être abordé de front et franchement par le biais des impôts progressifs... Mais je suis néanmoins très partisan de faire couvrir par les impôts progressifs une large part du coût des prestations de la sécurité sociale ».- Cf. dans une même direction, M. P. LAROQUE, « From Social Insurance to Social Security, Evolution in France » : *International Labour Review*, LVII, juin 1948, 588 : « Le plan français de Sécurité sociale ne visait rien d'autre que l'introduction d'un peu plus de justice dans la répartition du revenu national » et G. WEISSER, « Soziale Sicherheit » : *Handworterbuch der Sozialwissenschaften*, IX, 1956, 401 : « Un autre trait caractéristique des systèmes de sécurité sociale est remarquable du point de vue culturel : ces systèmes canalisent de force une partie du revenu national vers la couverture de besoins donnés, qu'on tient pour objectivement définis ».- Cf. également A. MULLER ARMACK, « Soziale Marktwirtschaft », *ibid.*, p. 391 : « Le processus de circulation des revenus inhérent à l'économie de marché offre à la politique sociale une base permettant une utilisation étatique de cette circulation, qui, par le biais de prestations de secours, de retraites et d'indemnités compensatoires, d'aides à la construction de logements, de subventions, etc. corrigera la distribution des revenus ».

(5) Il nous est impossible de montrer en détail ici comment les objectifs ambitieux des plans gouvernementaux de sécurité sociale rendent inévitable l'attribution de pouvoirs discrétionnaires étendus et coercitifs aux autorités. Certains de ces problèmes sont clairement exposés dans l'intéressant essai de A. D. WATSON, *The Principles which should Govern the Structure and Provisions of a Scheme of Unemployment Insurance*, Ottawa, Unemployment Insurance Commission, 1948, où celui-ci essaie de construire un schéma d'assurances privées permettant de parvenir aux mêmes résultats.- E. M. BURNS, dans le document cité en note (2) ci-dessus, p. 1474, fait ce commentaire : « Ainsi, A. D. Watson, l'auteur de ce qui est probablement la tentative la plus cohérente de comparaison entre assurance privée et assurance sociale, déclare : " La transgression des principes sains de l'assurance conduit à la jungle, et une fois qu'on y est entré, il n'y a pas de retour possible ". Cependant, en essayant d'esquisser les dispositions concrètes d'une loi d'assurance-chômage, l'auteur lui-même est obligé de se tourner vers des principes définis comme " raisonnables ", administrativement " faisables ", ou " en pratique équitables ". Or de tels termes ne peuvent s'interpréter qu'en fonction d'intentions sous-jacentes, d'un milieu social spécifique et d'un ensemble de valeurs admises par la société. La décision quant à ce qui est " raisonnable " implique un choix en termes d'intérêts et d'objectifs ». (Cette difficulté ne se présente que si on suppose *a priori* qu'un plan d'assurance privée doit répondre à tous les besoins qu'un système gouvernemental se charge de satisfaire. Même avec des objectifs plus restreints, des systèmes privés concurrentiels peuvent néanmoins rester préférables).

(6) On peut trouver une illustration du degré auquel cette croyance erronée a inspiré la politique aux Etats-Unis dans Dillar STOKES, *Social Security - Fact and Fancy*, Chicago, 1956. Des illustrations similaires pourraient être données pour la Grande-Bretagne.

(7) Voir MERIAM et SCHLOTTENBECK, *op.cit.*, p. 9-10, où il est rapporté que le projet de loi de Sécurité sociale « a été adopté par la Chambre le 5 octobre 1949 dans le cadre d'un règlement qui ne permettait ni à la salle ni à la minorité représentée à la commission des Finances de présenter des amendements. La justification, non dépourvue de fondement vu le texte, était que le projet H.R.6000 était trop technique pour autoriser des amendements émanant de personnes non familiarisées avec toutes ses complexités ».

(8) Cf. L. VON MISES, *Human Action*, New Haven, Yale University Press, 1949, p. 613 : « On peut tenter de justifier (un tel système de sécurité sociale) en déclarant que les salariés manquent de la lucidité et de la force morale nécessaires aux fins de pourvoir spontanément à leur propre avenir. Mais alors, comment réduire au silence ceux qui demandent s'il n'est pas paradoxal de remettre le bien commun de la nation aux décisions d'électeurs que la loi elle-même tient pour incapables de gérer leurs propres affaires ; s'il n'est pas absurde de faire de gens

qui ont besoin d'un tuteur pour les empêcher de gaspiller leur argent le souverain décidant de la conduite du gouvernement ? Est-il raisonnable de donner à des incapables le droit d'élire leurs gardiens ? »

(9) On pourrait voir une frappante illustration de ce fait dans l'accueil réservé, il y a quelques années, à un symposium sur *The Impact of the Union*, auquel avaient pris part plusieurs des meilleurs économistes contemporains. Bien que ce symposium ait été l'occasion de débats très pénétrants sur l'un des problèmes les plus pressants auquel nous soyons confronté, il fut traité avec une condescendance dédaigneuse par les « experts en relations sociales ».

(10) Il existe un autre effet de ce règne de l'expert qui mérite une brève attention. Tout processus régi par les décisions successives d'une série d'experts différents travaillant dans une même organisation, a toutes les chances de se poursuivre dans la mesure où il rencontre moins de butoirs effectifs qu'il n'en rencontrerait dans un contexte de concurrence. Quand l'expert médical dit que ceci ou cela est nécessaire et « qu'il faut » le faire, c'est une donnée acquise sur laquelle l'expert en administration fonde sa décision ; et ce que celui-ci décide en conséquence devient à son tour une donnée pour le juriste quand il rédige une loi, et ainsi de suite. Aucun de ces différents experts ne peut se sentir en mesure d'évaluer l'ensemble et d'invoquer le résultat global pour ne pas tenir compte de l'un quelconque des « impératifs » des autres experts. Par le passé, lorsque les choses étaient plus simples, et qu'on pensait que « l'expert doit s'occuper des rouages, mais pas de la gestion », la décision finale était dévolue au responsable principal du ministère concerné. La complexité des mesures modernes rend ce personnage clé pratiquement impuissant devant le bataillon des experts. En conséquence, les mesures prises sont de moins en moins l'aboutissement de décisions coordonnées et mutuellement ajustées, et de plus en plus le résultat d'un engrenage dans lequel, quelles que soient les intentions sous-jacentes, chaque décision rend la suivante inévitable. Il s'agit là d'un processus où personne n'a vraiment le pouvoir de dire « stop ! ». Les mesures finales ne reposent pas sur une division du travail où chacun à son niveau est libre d'accepter ou non, pour fonder sa décision, ce que quelque autre instance lui propose. Le schéma clos qui se fait jour ainsi, et règne sans alternative, est déterminé par les nécessités internes du processus, mais n'a pas grand rapport avec la compréhension de l'ensemble par qui que ce soit.

Il ne fait pas de doute, c'est sûr, que, pour des tâches telles que, par exemple, la fourniture de services médicaux à l'ensemble d'une nation, l'organisation unique et englobante n'est pas la méthode la plus efficace, même si on se contentait d'utiliser la connaissance déjà disponible, et que c'est encore moins la méthode la plus à même de permettre le développement rapide et la diffusion de connaissances nouvelles. Comme dans bien d'autres domaines, la complexité même des tâches exigerait une technique de coordination qui ne s'appuie pas sur la maîtrise consciente et le contrôle de toutes les parties par une autorité directrice, mais sur un mécanisme impersonnel.

(11) J. SCHREIEGG, *Die Versicherung als geistige Schopfung des Wirtschaftsleben*, Leipzig et Berlin, 1934, p. 59-60.

(12) Sur le développement de systèmes privés de retraites en Grande-Bretagne, voir particulièrement le *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provisions for Old Age*, Londres, H. M. Stationery Office, 1954 (Cmd. 9333) et un résumé de ses conclusions dans A. SELDON, *Pensions in a Free Society*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1957, p. 4, où il est exposé qu'« en 1936, environ 1 800 000 personnes étaient couvertes dans l'industrie et le commerce. En 1951, environ 6 300 000 étaient couvertes : 3 900 000 dans le secteur privé, 2 400 000 dans le secteur public. En 1953-1954, le total était monté à 7 100 000. En juin 1957, il approche de 8 500 000 dont 5 500 000 personnes dans le secteur privé ». Les évolutions dans ce domaine en Amérique sont encore plus frappantes, mais le fait le plus significatif est le développement rapide de nouveaux types d'assurance maladie ou de santé. Voir C. C. NASH, « The Contribution of Life Insurance to Social Security in the United States » : *International Labour Review*, volume LXXII, juillet 1955.

(13) Il n'y a malheureusement pas en anglais d'équivalent aux termes allemands de *Fursorge* (assistance publique), *Versicherung* (assurance), *Versorgung* (prévoyance).- Voir H. ACHINGER, *Soziale Sicherheit*, Stuttgart, 1953, p. 35 ; à rapprocher de la contribution du même auteur à l'ouvrage collectif, *Neuordnung der sozialen Leistungen*, Cologne, 1955 et K. H. HANSMEYER, *Der Weg zum Wohlfahrtsstaat*, Francfort-sur-le-Main, 1957.

(14) Pour de nombreux exemples de cela, voir *Stokes, op.cit.*

(15) Voir les passages cités ci-dessus en note (4) et, pour ce qui concerne le degré auquel ce but a été atteint en fait dans beaucoup de pays, voir A. T. Peacock, Ed., *Income Redistribution and Social Policy*, Londres, 1954.

(16) Outre les publications de l'Organisation internationale du travail, l'ouvrage *Freedom and Welfare, Social Patterns in the Northern Countries of Europe*, Ed. G. R. Nelson, parrainé par les ministères des Affaires sociales du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède (1953 - sans indication du lieu de publication) constitue un exemple remarquable de cette propagande à l'échelle internationale, dont il serait intéressant de connaître les sources de financement.

(17) Banque des règlements internationaux, *24e Rapport annuel*, Bâle, 1954, p. 46.

(18) Voir LAROQUE, *op.cit.* et G. ROTTIER dans l'ouvrage cité par PEACOCK, *op. cit.*, p. 98.

(19) WEISSER, *op. cit.*, p. 407. Les pourcentages correspondants du revenu national consacrés à cela vers 1950 dans les cinq principaux pays anglophones sont donnés par E. M. BURNS, *Social Security and Public Policy*, p. 5 : pour l'Australie 7,3, le Canada 7,99, le Royaume-Uni 11,87, la Nouvelle Zélande 13,18 et les Etats-Unis 5,53. Des chiffres récents pour les pays européens sont donnés dans « Free Trade and Social Security » : *Planning*, n. 412, 1957 : Allemagne 20,0, France 16,5, Autriche 15,8, Italie 11,3, Royaume-Uni 11 et Suisse 10,0.

(20) En Belgique, à ce que je comprends, les ouvriers et les employés ont eux-mêmes finalement mis un terme à ce mouvement après que, sur une période de douze ans la charge fut passée de 25 à 41 pour 100 des salaires, voir ROEPKE, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Erlenbach et Zurich, 1958, p. 295.

(21) Voir A. T. PEACOCK, *The Economics of National Insurance*, Londres, 1952.

(22) Cf. STOKES, *op.cit.*, p. 89 et s.

(23) Voir Henry D. ALLEN, « The Proper Federal Function in Security for the Aged » : *American Social Security*, X, 1953, 50.

(24) Voir par exemple dans le *Wall Street Journal* du 2 janvier 1958, l'article intitulé « Social Security » : « Les élections approchant, les chances grandissent d'une nouvelle hausse des prestations. Le Congrès pourrait augmenter le chèque mensuel de 5 % ou 10 % ». La prédiction s'est révélée exacte.

(25) *National Superannuation : Labour's Policy for Security for Old Age*, Londres, Parti travailliste, 1957, p. 30.

(26) *Ibid.*, p. 104 et 106.

(27) L'expression la plus caractéristique de cette façon de voir se trouve dans le Rapport Beveridge, *Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge*, Londres, H. M. Stationery Service, 1942 (Cmd. 6404), sect. 426-439, où il est dit que le service national de santé devrait « assurer que pour tout citoyen est disponible tout traitement médical requis, sous quelque forme que ce soit, à domicile ou à l'hôpital, administré par un médecin généraliste, un spécialiste ou un consultant », et que le service devrait devenir « un service de santé fournissant un plein traitement préventif ou curatif de toute nature à tous les citoyens sans exception, sans limite de rémunération, et sans obstacle économique qui puisse retarder la possibilité d'y recourir ». On peut mentionner ici que le coût annuel du service, selon l'estimation indiquée dans le rapport Beveridge, devait être de 170 millions de livres ; ce coût s'élève actuellement à plus de 450 millions de livres... Voir B. ABEL-SMITH et R. M. TITMUS, *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge, Cambridge University Press, 1956 et le *Report of the Committee of Inquiry into the Cost of the National Health Service* (« Guillebaud

Report »), Londres, H. M. Stationery Office, 1956 (Cmd. 9663).- Cf. aussi C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres, 1956, p. 120 et 135.

(28) Cf. Frangeon ROBERTS, *The Cost of Health*, Londres, 1952 et W. BOSCH, *Patient, Arzt, Kasse*, Heidelberg, 1954.- Voir aussi L. VON MISES, *Socialism*, nouvelle édition, New Haven, Yale University Press, 1951, p. 476 et s. et les ouvrages et articles allemands qui y sont cités.

(29) Voir ROBERTS, *op.cit.*, p. 129.- Voir aussi J. JEWKES, « The Economist and Economic Change », dans *Economics and Public Policy*, Washington D. C., 1955, p. 96 : « La question économique importante, à poser concernant le British National Health Service, était la suivante : s'il y a un service pour lequel, au prix zéro, la demande est presque infiniment grande, si rien n'est fait pour augmenter l'offre, si la courbe du coût s'élève rapidement, si la loi garantit à tout citoyen le meilleur service médical possible, et s'il n'existe visiblement pas de moyen de rationner, que se passera-t-il ? Je n'ai pas souvenir d'un seul économiste britannique qui ait, avant la création du service, posé ces simples questions ; après, ce sont les médecins eux-mêmes et non les économistes, qui les ont soulevées ».

(30) Cf. ROBERTS, *op.cit.*, p. 116 : « Notre enquête a montré que la médecine, s'étant attelée au char de la science, a acquis la propriété de s'étendre constamment et à une vitesse croissante ; qu'elle nourrit des intérêts et des ambitions professionnelles et commerciales qui la nourrissent en retour ; que ce processus est encore accéléré par ses propres succès, en ceci qu'elle permet la prolongation de l'existence dans un état de survie médicale plutôt que de guérison ; et que des facteurs supplémentaires d'expansionnisme de la médecine sont l'élévation du niveau de vie, ainsi que l'émotion et le sentiment inséparables du spectacle de la maladie ».

(31) *Ibid.*, p. 136 : « Un homme de quatre-vingts ans qui présente une fracture de la hanche doit être admis immédiatement à l'hôpital, et une fois entré, y séjourne longtemps. Par ailleurs, la personne qui pourrait être guérie, moyennant un bref séjour en hôpital, d'un handicap physique mineur qui diminue sa capacité de travailler, peut avoir à attendre longtemps ». Le Dr Roberts ajoute : « Cette façon économique de voir l'art de soigner peut paraître un signe d'insensibilité. L'accusation serait certes justifiée si notre but était le bien général de l'Etat considéré comme une entité supra-humaine ; et, il n'est guère nécessaire de dire que le médecin en tant que tel ne prend pas en compte la valeur économique de ses patients. Mais notre but est le bien-être des membres de l'Etat ; et comme nos ressources ne suffisent pas pour que nous soyons à même de traiter toute maladie avec toute l'efficacité que, dans de meilleures conditions, le progrès de la science rendrait possible, nous sommes obligés de faire un juste partage entre les avantages directs à court terme procurés à un individu, et les avantages à long terme qui se répercuteront sur de nombreux individus ».

(32) Voir Mark G. FIELD, *Doctor and Patient in Soviet Russia*, Cambridge, Harvard University Press, 1957.

(*) Cela a été écrit en 1960 (NdT).

(33) Cf. E. M. BURNS, *Social Insurance in Evolution*.

(34) L'un des plus scrupuleux chercheurs britanniques travaillant sur ces objets, J. R. HICKS a écrit il y a quelque temps (« The Pursuit of Economic Freedom », dans *What We Defend*, Ed. E. F. Jacob, Oxford, Oxford University Press, 1942, p. 105) : « L'une des raisons pour lesquelles nous avons des chiffres élevés de chômage... est une conséquence directe de notre politique sociale progressiste ; nos statistiques concernant les demandeurs d'emploi sont tirées vers le haut à mesure que se développe la distribution des allocations de chômage, et le droit à ces allocations est aujourd'hui accordé très généreusement ».

(35) Voir Colin CLARK, *Welfare and Taxation*, Oxford, 1954, p. 25.

(36) Cf. Barbara WOOTTON, « The Labour Party and the Social Services » : *Political Quarterly*, XXIV, 1953, 65 : « La conception à venir des services sociaux dépendra de décisions claires concernant la destination de ces services. En particulier, doivent-ils servir à une politique d'égalité sociale ? Ou sont-ils, sans plus, une partie du programme énoncé dans les ouvrages

antérieurs des Webb, des mesures en vue d'assurer que personne ne meure de faim, ou ne soit trop pauvre pour consulter un médecin, ou ne puisse disposer de l'instruction la plus élémentaire ? Ce sont les réponses à ces questions qui doivent régir tout l'avenir de nos services sociaux ».

(37) Il peut être utile de rappeler ici que la doctrine classique en ces matières a été formulée par Edmund BURKE, « Thoughts and Details on Scarcity » : *Works*, VII, 390-91 : « Chaque fois qu'un homme ne peut prétendre à rien en vertu des lois du commerce et des principes de justice, il sort de ce secteur, et entre dans celui de la charité ».

Pour l'essentiel, la meilleure analyse critique des tendances actuelles en ce domaine se trouve dans un essai de W. HAGENBUCH, « The Rationale of the Social Services » : *Lloyds BR*, juillet 1953 (en partie reproduit en Epilogue du livre de cet auteur : *Social Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958), où il affirme (p. 9-12) que : « sans nous en rendre compte, nous sommes peut-être en train de dériver vers un système où tout le monde sera en permanence dépendant de l'Etat pour satisfaire certains besoins fondamentaux, et le deviendra inévitablement de plus en plus. Non seulement nos services sociaux ne se résorbent plus d'eux-mêmes, mais ils se propagent automatiquement... Il y a incontestablement un écart immense entre un régime où un petit nombre d'infortunés reçoit occasionnellement et provisoirement des secours pour passer un cap difficile, et celui où une tranche importante du revenu de tout un chacun est sans cesse drainé par l'Etat. L'absence de lien entre ce que l'individu apporte et ce qu'il reçoit, la situation politique qui ne peut que survenir quand toute inégalité de répartition se trouve contestée, et le pur paternalisme inhérent à tout cela, laissent prévoir la disparition rapide de ce mince flux du revenu national qui ne transite pas par le réservoir des services sociaux, et la marche vers le contrôle étatique intégral de tous les revenus... Nous pouvons donc résumer le conflit politique à long terme de la façon suivante : ou bien, nous pouvons rechercher un système de services sociaux qui élimine la pauvreté en rendant tout le monde pauvre (ou riche, selon le point de vue où vous vous placez), en ne fournissant aucune prestation qui ne soit universelle, et en socialisant le revenu national. Ou bien nous pouvons rechercher un système de services sociaux qui écarte la pauvreté en faisant passer ceux qui sont « au-dessous de la ligne de pauvreté » au-dessus de celle-ci, par l'attribution d'avantages sélectifs aux groupes de gens en détresse sur la base d'une évaluation de ressources, ou sur celle d'une méthode d'assurance par catégories, cela en attendant le jour où les services sociaux ne seront plus nécessaires parce que le niveau de vie de tous, même celui des gens aux plus bas revenus, sera au-dessus de cette ligne de pauvreté ».- Voir aussi, du même auteur « The Welfare State and Its Finances » : *Lloyds BR*, juillet 1958.- H. WILGERODT, « Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohnproblem » : *Ordo.*, volume VII, 1955.- H. ACHINGER, *Soziale Sicherheit* et ROEPKE, *op.cit.*, chap. IV.

(38) Cf. le premier essai de E. M. BURNS, cité en note (2) ci-dessus, spécialement p. 1478.

(39) P. WILES, « Property and Equality », dans *The Unservile State*, Ed. G. Watson, Londres, 1957, p. 100.- Cf. aussi E. DODDS, « Liberty and Welfare », dans *The Unservile State*, spécialement p. 20 : « Il est devenu évident qu'un monopole d'Etat sur le " Bien-Etre" a certaines conséquences antilibérales ; et notre conviction est que le moment est venu de fournir, non pas simplement le Bien-Etre, mais des institutions de bien-être diverses et concurrentielles ».

(40) Contre les propositions de réforme de STOKES, *op.cit.*, qui équivaudraient à mettre en liquidation les droits acquis, il faut dire que si grande soit la tentation d'« effacer l'ardoise », et si lourd le fardeau déjà assumé, cela me semblerait un funeste point de départ pour une tentative de créer des dispositifs plus raisonnables.

(41) Cette formule a été employée par Mr. Joseph WOOD KRUTCH lors d'un débat informel.

Chapitre 20

► La citation en tête du chapitre est reprise de F. GUICCIARDINI, « La deocma scalata » : *Opere inedite*, Ed. L. Guicciardini, Florence, 1867, X, 377. Les circonstances de cette observation et la remarquable discussion au XVIe siècle sur l'imposition progressive d'où elle est tirée, méritent un bref commentaire.

Au XVe siècle la République de Florence, qui avait joui pendant deux cents ans d'un régime de liberté personnelle régi par le droit tel qu'on n'en avait pas connu depuis l'Athènes et la Rome antiques, tomba sous la domination de la famille Médicis, qui se dota progressivement de pouvoirs despotiques en séduisant les masses. L'un des instruments que les Médicis employèrent à cette fin fut, comme l'écrit Guicciardini en un autre endroit (« Del reggimento di Firenze » : *Opere inedite*, II, 40), la progressivité des taux d'imposition : « Il est bien connu que la noblesse et les riches furent opprimés par Cosme (de Médicis) et plus tard par la fiscalité, et la raison en fut - même si les Médicis ne le reconnurent jamais - que celle-ci fournissait un moyen certain de détruire d'une façon apparemment légale, car ils se réservaient toujours le pouvoir d'abattre arbitrairement qui ils voulaient ». Lorsque, pendant le siècle suivant, on préconisa de nouveau la progressivité de l'impôt, Guicciardini écrivit (la date de 1538, suggérée par K. T. VON EHEBERG, « Finanzwissenschaft » : *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3e éd., Iéna, 1909, volume IV, n'est que conjecturale), deux brillants discours sur l'imposition progressive, l'un favorable et l'autre, manifestement plus proche de sa propre opinion, opposé. Ces discours demeurèrent à l'état de manuscrits et ne furent publiés qu'au XIXe siècle. La critique fondamentale de Guicciardini (X, 368) est que « l'égalité vers laquelle nous devons tendre consiste en ceci, qu'aucun citoyen ne puisse en opprimer un autre, et que tous les citoyens soient soumis aux lois et aux autorités, et que la voix de chacun de ceux qui sont admissibles au Conseil compte autant que celle d'un autre. C'est le sens de l'égalité dans la liberté, et non point que tous soient égaux à tous égards ». Il argumente plus loin (p. 372) : « Ce n'est point la liberté lorsqu'une partie de la communauté est opprimée et maltraitée par le reste, et ce n'est pas pour cela que nous avons recherché la liberté, mais pour que chacun soit en mesure de protéger sa situation propre en toute sécurité ». Les partisans de la progressivité sont, à ses yeux (*ibid.*) : « des agitateurs du peuple, destructeurs de la liberté et des bons gouvernements des républiques ». Le danger principal est celui qu'il dénonce dans la citation placée en tête de chapitre, qui peut être reproduite ici dans sa version italienne originale : « Ma è la natura delle cose, che i principii comminciano piccoli, ma se l'uomo non avvertisce, moltiplicano presto et scorrono in luogo que poi nessuno nè a tempo a provverdervi ».- Cf. à ce sujet G. RICCA-SALERNO, *Storia delle dottrine finanziarie in Italia*, Palermo, 1896, p. 73-76 et M. GRABEIN, « Beitrage zur Geschichte der Lehre von der Steuerprogression » : *Finanz-Archiv*, XII, 1895, 481.

(1) Il y a une dizaine d'années, seuls quelques économistes s'opposaient encore par principe à la progressivité de l'impôt, tout particulièrement L. VON MISES (voir par exemple

Human Action, New Haven, Yale University Press, 1949, p. 803 et s.) et H. L. LUTZ (*Guideposts to a Free Economy*, New York, 1948, chap. XI). Le premier économiste de la nouvelle génération à souligner les dangers de la progressivité semble avoir été D. M. WRIGHT, *Democracy and Progress*, New York, 1948, p. 94-103. La reprise générale du débat est due principalement à l'étude minutieuse de W. J. BLUM et Harry KALVEN, Jr., *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, d'abord publiée dans *University of Chicago Law Review*, volume XIX, 1952, puis réimprimée séparément par University of Chicago Press en 1952. Je pourrais citer deux analyses antérieures de la question, par mes soins : « Die Ungerechtigkeit des Steuerprogression » : *Schweizer Monatshefte*, volume XXXII, 1952 et « Progressive Taxation Reconsidered », dans *On Freedom and Free Enterprise : Essays in Honor of Ludwig von Mises*, Ed. M. Sennholz, Princeton, 1956. Une part substantielle du second texte a été incorporée dans le présent chapitre. Une histoire non critique mais fort instructive de l'impôt progressif en Grande-Bretagne a été publiée par F. SHEHAB, *Progressive Taxation*, Oxford, 1953.

(2) La note en marge de TURGOT, « Il faut exécuter l'auteur, et non le projet », est rapportée par F. GENTZ, « Ueber die Hülfsquellen der französischen Regierung » (« Sur la provenance des ressources du gouvernement français ») : *Historisches Journal*, III, 1799, 138. Gentz lui-même commente en cet article la taxation progressive : « Voilà donc l'un de ces impôts pour lesquels un autre fondement que la pure (géométrique) progression du revenu ou de la fortune sert d'assiette, celui qui s'appuie sur un principe de progressivité rapide, et qui ne vaut pas beaucoup mieux qu'un vol à la tire ». (Gentz, évidemment, emploie le mot « progression » en son sens absolu et non pour désigner le montant proportionnel de l'imposition).

(3) J. R. MCCULLOCH, « On the Complaints and Proposals Regarding Taxation » : *Edinburgh Review*, LVII, 1833, 164. Cet article plus ancien fut pour l'essentiel incorporé dans la version développée, mieux connue, du même auteur, *Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and Funding System*, Londres, 1845, p. 142.

(4) Voir K. MARX, *Selected Works*, Ed. V. Adoratsky, Londres, sans date, I, 227. Ainsi que L. VON MISES l'a souligné (*Planning for Freedom*, South Holland, Illinois, 1952, p. 96), les mots : « nécessitent d'autres incursions contre le vieil ordre social » ne figurent pas dans la version originale du *Manifeste du Parti communiste*, mais furent introduits par Friedrich ENGELS dans la traduction anglaise de 1888.

(5) M. A. THIERS, *De la propriété*, Paris, 1848, p. 319 : « La proportionnalité est un principe, mais la progressivité n'est qu'un odieux arbitraire ».

(6) J. S. MILL, *Principles*, 1re éd., 1848, II, 353.

(7) Pour de récents récapitulatifs des arguments en faveur de la progressivité de l'impôt, voir E. D. FAGAN, « Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation » : *JPE*, volume XLVI, 1938 et E. ALLIX, « Die Theorie der Progressiv Steuer » : *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, volume IV, Vienne, 1928.

(8) Je me souviens que mon propre professeur, F. VON WIESER, l'un des fondateurs de l'analyse moderne de l'utilité et l'auteur du terme « utilité marginale » (*Grenznutzen*), considérait que l'une de ses principales réussites était d'avoir fourni une base scientifique pour la justice fiscale. L'auteur qui eut sous ce rapport la plus grande influence dans le monde anglo-saxon fut F. Y. EDGEWORTH. Voir ses *Papers Relating to Political Economy*, Londres, 1925, II, spécialement p. 234-270.

(9) En 1921, Sir Josiah STAMP (plus tard Lord STAMP) pouvait dire (dans *The Fundamental Principles of Taxation*, Londres, 1941, p. 40) que : « Ce ne fut qu'à partir du moment où la théorie marginaliste parvint à sa pleine formulation sur le plan de l'analyse psychologique, que le principe de l'impôt progressif disposa d'une base scientifique sûre ». Plus récemment encore, T. BARNA, *Redistribution of Incomes through Public Finance*, Oxford, Oxford University Press, 1945, p. 5, pouvait soutenir que « étant donné le revenu national total, la satisfaction est maximisée par une égale distribution des revenus privés. Cet argument est fondé, d'une part, sur la loi de décroissance de l'utilité marginale du revenu, et, d'autre part, sur

le postulat (fondé sur les principes de la démocratie politique plutôt que sur ceux de l'économie) que des personnes à même revenu ont la même capacité de satisfaction. En outre, la doctrine économique aujourd'hui acceptée nie qu'il y ait quelque bienfaisance dans l'épargne (rendue tellement plus aisée par l'existence de revenus élevés) aussi longtemps qu'il y a du chômage, et donc la principale justification traditionnelle de l'inégalité disparaît ».

(10) Cette conclusion peut sans doute être considérée comme fermement établie en dépit de l'objection souvent répétée selon laquelle à un niveau individuel, nous discernons à peu près tous nettement si les besoins d'une personne sont plus importants que ceux d'une autre. Le fait que nous ayons une opinion à ce sujet n'implique nullement qu'il y ait une quelconque base objective pour décider qui a raison lorsque des gens évaluent différemment l'importance relative des besoins de personnes différentes ; et rien ne permet de penser que ces gens puissent s'accorder sur leurs évaluations.

(11) *Stenographische Berichte der Verhandlungen.des preussischen Abgeordnetenhauses*, 1898-99, II, 907 : « Les principes les plus sacrés de l'égalité politique se trouveraient bafoués si nous nous engagions sur la voie de la progressivité de l'impôt. La Démocratie même réfute et détruit ses principes absolus quand elle envisage d'atteindre plus lourdement les riches ».

(12) Voir particulièrement H. C. SIMONS, *Personal Income Taxation*, Chicago, Chicago University Press, 1938, p. 17 et s.- Cf. aussi A. T. PEACOCK, « Welfare in the Liberal State », dans *The Unservile State*, Ed. G. Watson, Londres, 1957, p. 117 : « Le soutien " libéral " à de telles mesures de taxation progressive ne repose pas sur la croyance utilitarienne qu'une livre supplémentaire a " plus de valeur " pour un pauvre ou lui sera " plus utile " qu'à un riche. Elle repose sur une aversion nette pour l'inégalité flagrante ».

(13) Taxation Committee of the National Association of Manufacturers, *Facing the Issue of Income Tax Discrimination*, édition revue et augmentée, New York, 1956, p. 14.

(14) D. G. HUTTON, « The Dynamic of Progress », dans *The Unservile State*, p. 184-85. Cela semble reconnu maintenant même au sein du Parti travailliste (Voir par exemple C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres, 1956, p. 190).

(15) Cf. Findlay SHIRRAS et L. ROSTAS, *The Burden of British Taxation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1943, p. 56. Les principaux résultats de cette recherche sont montrés dans le tableau ci-dessous :

Revenu en £	Pourcentage imposé	Revenu en £	Pourcentage imposé
100	18	1000	19
150	16	2000	24
200	15	2500	25
250	14	5000	33
300	12	10000	41
350	11	20000	50
500	14	50000	58

Voir aussi les analyses antérieures dans le *Report of the Committee on National Debt and Taxation*, Londres, H.M. Stationery Office, 1927 (Cmd. 2800).- Pour les Etats-Unis, G. COLM et H. TARASOV, « Who Pays the Taxes ? » : *Temporary National Economic Committee Monographs*, n. 3, Washington, Government Printing Office, 1940 et J. H. ADLER, « The Fiscal System : The Distribution of Income and Public Welfare », dans *Fiscal Politics and the American Economy*, Ed. K. E. Poole, New York, 1951.- Pour la France, voir H. BROCHIER,

Finances publiques et redistribution des revenus, Paris, 1950 et pour la Prusse au XIXe siècle, F. J. NEUMANN, *Die persönlichen Steuern vom Einkommen*, Tübingen, 1896.

(16) A. M. CARTTER, *The Redistribution of Income in Postwar Britain*, New Haven, Yale University Press, 1955.- Voir aussi *Income Redistribution and Social Policy*, Ed. A. T. Peacock, Londres, 1954 et R. A. MUSGRAVE, J. J. CARROLL, L. D. COOKE et L. FRANE, « Distribution of Tax Payments by Income Groups : A Case Study for 1948 » : *National Tax Journal*, volume IV, 1951.

(17) La mieux connue de ces prédictions pessimistes est celle de W. E. H. LECKY, *Democracy and Liberty*, New York, 1899, I, 347 : « Une très forte progressivité de l'impôt constitue le suprême danger de la démocratie ; elle crée une situation où une classe impose à une autre des fardeaux qu'elle-même n'a pas à porter, et incite l'Etat à des projets extravagants, sur la base de la croyance que la totalité de leur coût sera supporté par les autres ».

(18) *Royal Commission on Taxation of Profits and Income, Second Report*, Londres, H. M. Stationery Office, 1954 (Cmd. 9105), sect. 142

(19) Juge WHITE, dans *Knowltown* v. *Moore*, 178, US, 41, 1900, cité par BLUM et KALVEN et mentionné en note (1) ci-dessus.

(20) E. R. A. SELIGMAN, *Progressive Taxation in Theory and Practice*, 2e éd., Baltimore, American Economic Association, 1908, p. 298.

(21) Voir le Rapport cité en n. 18, sect. 150.

(22) J. R. MCCULLOCH dans l'article cité en note (3), p. 162, ainsi que dans *Treatise on Taxation*, p. 141. L'expression a plus tard été fréquemment employée et se retrouve par exemple dans F. A. WALKER, *Political Economy*, 2e éd., New York, 1887, p. 491.

(23) Voir l'analyse détaillée dans *Final Report of the Royal Commission on the Taxation of Profits and Income*, Londres, H. M. Stationery, 1958 (Cmd. 9474), sect. 186-207, spécialement 186 : « Il est inhérent à l'impôt progressif qu'il tombe avec des incidences diverses sur les revenus égaux et inégaux ».

(24) Il vaut d'être noté que les auteurs qui parlaient autrefois du prétendu « épuisement des opportunités d'investissement » demandent aujourd'hui que « la progressivité effective de l'impôt sur le revenu soit renforcée », et soulignent que « la plus importante des questions auxquelles la politique américaine se trouve désormais confrontée est celle de la progressivité de l'impôt sur le revenu », tout en affirmant sérieusement que « nous sommes dans une situation où le dollar marginal prélevé par le fisc peut visiblement rapporter une utilité sociale supérieure à celle du dollar marginal figurant sur la feuille de paie » (A. H. HANSEN, *The Task of Promoting Economic Growth and Stability*, exposé devant la National Planning Association, 20 février 1956, polycopié).

(25) Cela semble avoir ébranlé même un auteur si fermement convaincu de la justice de la progressivité de l'impôt qu'il souhaitait l'appliquer à une échelle internationale (voir J. E. MEADE, *Planning and the Price Mechanism*, Londres, 1948, p. 40) : « Ainsi un auteur de talent qui est imposé à 19s 6d par Livre [soit 97,5 %] doit gagner 200 livres s'il veut disposer de 5 livres pour payer quelque travail ménager. Il n'y aurait rien d'étonnant à ce qu'il décide de faire son ménage lui-même au lieu d'écrire. C'est seulement s'il est quarante fois plus productif en écrivant qu'en nettoyant, qu'il aurait avantage à étendre la division du travail et à échanger son travail littéraire contre les corvées ».

(26) W. A. LEWIS, *The Principles of Economic Planning*, Londres, 1949, p. 30 ; l'argument semble avoir été employé d'abord par L. T. HOBHOUSE, *Liberalism*, Londres, 1911, p. 199-201, qui suggère que la raison de proposer une super-taxe est « un respectueux doute quant au fait qu'un individu à lui tout seul vaille pour la société, de quelque manière que ce soit, tout ce qu'encaissent certains », et avance que « lorsqu'on arrive à un revenu de l'ordre de 5 000 livres par an, on n'est pas loin de la limite de la valeur industrielle d'un individu ».

(27) Cf. WRIGHT, *op.cit.*, p. 96 : « Il faut rappeler que nos lois fiscales sur le revenu ont été pour la plupart rédigées et promulguées par des titulaires de salaires réguliers, en faveur de titulaires de salaires réguliers ».

(28) L. VON MISES, *Human Action*, p. 804-805.- Cf. aussi Colin CLARK, *Welfare and Taxation*, Oxford, 1954, p. 51 : « Bien des partisans d'impôts élevés sont de sincères opposants du monopole ; or si la fiscalité était moins lourde et, en particulier, si les bénéfices non distribués en étaient exemptés, bien des entreprises surgiraient qui feraient une vive concurrence aux monopoles anciennement établis. En pratique, les taux excessifs actuels sont l'une des principales raisons de la puissance actuelle des monopoles ».- De même Lionel ROBBINS, « Notes on Public Finance » : *Lloyds BR*, octobre 1955, p. 10 : « Le fait qu'il est devenu si difficile d'amasser une fortune, même relativement petite, ne peut qu'avoir une influence extrêmement profonde sur l'organisation des affaires ; et il ne me paraît pas évident que ce soit dans l'intérêt de la société. La conséquence de tout cela ne sera-t-elle pas forcément qu'il sera de plus en plus malaisé de développer des innovations, hormis dans la mouvance des grandes entreprises déjà établies ; et que de plus en plus du capital qui s'accumulera quand même s'accumulera dans le giron des grands consortiums qui - en bonne partie grâce à l'entreprise individuelle de l'époque précédente - ont réussi à prendre leur essor avant que ne vienne l'âge glaciaire ? ».

(29) Voir WRIGHT, *op.cit.*, p. 96-100.- Cf. aussi J. K. BUTTERS et J. LINTNER, *Effects of Taxes on Growing Enterprises*, Boston, Harvard Graduate School of Business Administration, 1945.

(30) Voir à ce sujet le *New York Times*, 6 janvier 1956, p. 24.

(31) Une bonne partie du gaspillage en « frais et débours » est indirectement la conséquence de l'impôt progressif, car sans celui-ci, l'intérêt de la firme serait souvent de payer ses dirigeants de telle façon qu'ils soient incités à régler leurs frais de représentation de leur propre poche. Bien plus considérables aussi qu'on ne l'imagine dans le public sont les frais juridiques causés par la progressivité ; cf. BLUM et CALVEN, *op.cit.*, p. 431 : « On peut remarquer qu'une bonne partie du travail quotidien du juriste fiscal découle du simple fait que les taux sont progressifs. Peut-être que la majorité des problèmes auxquels il est confronté sont provoqués ou aggravés par ce fait ».

Chapitre 21

► La citation placée en tête du chapitre est tirée de J. M. KEYNES, *The Economic Consequences of the Peace*, Londres, 1919, p. 220. La remarque de Keynes a été suscitée par une formule attribuée à Lénine disant que « le meilleur moyen de détruire le système capitaliste est de corrompre la monnaie ». Cf également une remarque postérieure de Keynes dans *A Tract of Monetary Reform*, Londres, 1923, p. 45 : « Le capitalisme individualiste d'aujourd'hui, précisément parce qu'il confie l'épargne à l'investisseur individuel et la production à l'employeur

individuel, exige *a priori* un étalon stable de valeur et ne peut fonctionner efficacement - voire même ne pas survivre - sans un tel instrument de mesure ».

(1) Cf. L. VON MISES, *Human Action*, New Haven, Yale University Press, 1949, p. 429 à 445.

(2) Bien qu'à mon avis le système bancaire moderne ait revêtu des formes qui requièrent quelque institution du genre des banques centrales, je doute fort qu'il soit nécessaire ou préférable qu'elles (ou le gouvernement) aient le monopole de l'émission de toute espèce de monnaie. L'Etat a, bien entendu, le droit de protéger l'appellation de l'unité monétaire que lui-même (ou n'importe qui d'autre) met en circulation ; et s'il émet des « dollars », d'empêcher quiconque d'émettre des moyens de paiement sous ce nom. Et comme il est de ses fonctions d'assurer l'exécution des engagements, il doit être en mesure de déterminer ce qui a « cours légal » pour l'exécution des obligations contractuelles. Mais il semble n'y avoir aucune raison pour que l'Etat puisse interdire l'emploi d'autres sortes de moyens d'échange, que ce soit une marchandise ou une autre monnaie émise par une institution domestique ou étrangère. L'un des moyens les plus efficaces en vue de protéger la liberté de l'individu serait assurément que dans leur constitution, les Etats s'interdisent en temps de paix toute restriction légale aux transactions en n'importe quelle monnaie ou en métaux précieux.

(3) Les plus importants de ces changements réversibles de la demande que les variations monétaires sont susceptibles de provoquer sont des changements de la demande relative en biens de consommation et en biens d'investissement ; on ne peut examiner de près ce problème sans entrer dans les débats en cours sur la théorie des crises cycliques, ce qui n'est pas possible ici.

(4) Voir l'étude plus détaillée de ces questions dans mon ouvrage *Monetary Nationalism and International Stability*, Londres, 1937.

(5) Voir R. S. SAYERS, *Central Banking after Bagehot*, Oxford, 1957, p. 92 à 107.

(6) Voir Colin CLARK, « Public Finance and Changes in the Value of Money » : *EJ*, volume LV, 1946, et comparer la discussion de cette thèse par J. A. PECHMAN, T. MAYER et D. T. SMITH, dans *RE & S*, volume XXXIV, 1952.

(7) Les chiffres inclus dans le texte sont les résultats de calculs faits pour moi par Mr. Salvator V. FERRERA, dont l'assistance m'a été précieuse. Ils se limitent forcément aux seuls pays pour le niveau de vie desquels les indices statistiques annuels étaient disponibles pour l'intégralité des quarante-cinq années retenues. C'est délibérément que je ne donne dans le texte que des chiffres ronds : je ne pense pas en effet que ce genre de calculs puisse nous fournir davantage que des indications sommaires sur les ordres de grandeur constatés. Pour ceux que cela peut intéresser, je donne ci-dessous les chiffres à la première décimale pour tous les pays pour lesquels les calculs ont été faits :

	pour 100		pour 100		pour 100
Suisse	70.0	N. Zélande	9.9	Allemagne	37.1
Canada	59.7	Norvège	49.4	Belgique	28.8
Etats-Unis	58.3	Egypte	48.2	Pérou	20.6
Afr. du Sud	52.3	Danemark	48.1	Italie	11.4
Royaume-Uni	50.2	Pays-Bas	44.0	France	11.4
Suède	50.1	Irlande	42.1	Grèce	8.4

BIB
IF

(8) En ce qui concerne la France, ceci ne tient pas compte des effets de la dépréciation importante (et de la dévaluation résultant) du Franc français au cours de l'année 1958.

(9) Il n'y a pas de série continue d'indices disponible pour l'ensemble de cette période de deux cents ans, mais le courant général des prix peut être évalué en rapprochant les données fournies par Elizabeth GILBOY, « Le Coût de la vie et les salaires réels en Angleterre au XVIIIe siècle » : *RE & S*, volume XVIII, 1936, et celles fournies par E. S. TUCKER, « Salaires réels des artisans à Londres, de 1729 à 1935 » : *Journal of The American Statistical Association*, volume XXXI, 1936.

(10) Cette affirmation repose sur l'indice des prix de gros pour les Etats-Unis (voir *Bureau of Labour Statistics Chart Series*, Washington, Government Printing Office, 1948, Chart E-II).

(11) Cf. W. ROEPKE, *Welfare, Freedom and Inflation*, Londres, 1957.

(12) Voir mon essai « Full Employment, Planning and Inflation » : *Review of the Institute of Public Affairs*, Melbourne, Victoria, Australie, volume IV, 1950 et la version allemande *Vollbeschaftigung, Inflation und Planwirtschaft*, Ed. A. Hunold, Zurich, 1951.- et F. A. LUTZ, « Inflationsgefahr une Konjonkturpolitik » : *Schweizerische Zeitschrift fur Volkswirtschaft und Statistik*, XCIII, 1957, et « Cost-and Demand-Induced Inflation » : Banca Nazionale di Lavoro : *Quarterly Review*, volume XLIV, 1958.

(13) J. M. KEYNES, *A Tract on Monetary Reform*, p. 80.

(14) L'essai de Henry C. SIMON portant ce titre, publié initialement en *JPE*, volume XLIV, 1936, est réimprimé dans son *Economic Policy for a Free Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1948.

(15) Ceci vaut au moins pour les instruments traditionnels de politique monétaire, mais pas pour les nouvelles mesures telles que les modifications des réserves obligatoires des banques.

(16) La première de ces erreurs funestes fut la tentative de l'Angleterre après la Première Guerre mondiale, de rétablir la Livre sterling à sa valeur d'avant 1914, au lieu de la rattacher à l'or à une nouvelle parité correspondant à sa valeur dépréciée. Outre que cela n'était nullement requis par les principes de l'étalon-or, c'était en contradiction avec la meilleure doctrine classique. David Ricardo avait dit explicitement dans une situation analogue, cent ans plus tôt, qu'il « ne conseillerait jamais à un gouvernement de fixer la parité de sa monnaie sans tenir compte de ce qu'elle avait perdu 30% de son pouvoir d'achat ; je recommanderai comme vous le proposez, mais d'une autre façon, que la monnaie soit cotée à sa valeur dépréciée en abaissant le taux de convertibilité en or, et que nulle modification ultérieure ne soit admise » (lettre à John Wheatley du 18 septembre 1821, dans *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Ed. P. Sraffa, Cambridge, Cambridge University Press, 1952, IX, 73).

(17) Il y a évidemment de bonnes raisons pour libérer intégralement le commerce de l'or. Il semblerait même souhaitable d'aller beaucoup plus loin dans cette direction : rien probablement ne contribuerait davantage à la stabilité monétaire internationale que le fait que les divers pays s'engagent mutuellement par traité à ne placer aucun obstacle aux libres transactions dans la monnaie l'un de l'autre. (On peut aussi soutenir qu'il devrait être permis à leurs banques respectives d'opérer sur le territoire des autres pays). Mais quand bien même cela serait progresser largement vers la restauration d'un étalon international stable, le contrôle de la valeur de cet étalon resterait entre les mains des autorités des principaux pays participant à l'accord.

(18) Voir mon essai « A Commodity Reserve Currency » : *EJ*, volume LIII, 1943, réimprimé dans *Individualism and Economic Order*, Londres et Chicago, 1948.

(19) Voir mon essai *Monetary Nationalism and International Stability*.

IEQUE
OPE

Chapitre 22

► La citation placée en tête du chapitre est extraite de W. A. LEWIS, *The Principles of Economic Planning*, Londres, 1949, p. 32.

(1) Une proposition valable pour remédier à cette situation a été énoncée récemment par R. TURVEY dans *Economics of Real Property*, Londres, 1957. Parmi les travaux antérieurs, les analyses des impôts locaux écrites par E. CANNAN, en particulier son *History of Local Rates*, 2e édition, Londres, 1912, et son mémoire en *Royal Commission on Local Taxation : Memoranda Chiefly Relating to the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes*, Londres, H. M. Stationary Office, 1899 (Cmd. 9528), p. 160-75, sont encore, pour l'essentiel, les plus utiles à consulter.

(2) Adam SMITH, *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms* (prononcées en 1763), Ed. E. Cannan, Oxford, 1896, p. 154.

(3) Cf. M. FRIEDMAN et G. J. STIGLER, *Roofs or Ceilings ?*, New York, Foundation for Economic Education, 1946.- B. DE JOUVENEL, *No Vacancies*, New York, Foundation for Economic Education, 1948.- R. F. HARROD, *Are these Hardships Necessary ?*, Londres, 1948.- F. W. PAISH, « The Economics of Rent Restrictions » : *Lloyds BR*, avril 1950, réimprimé dans *Post-War Financial Problems*, Londres, 1950.- W. ROEPKE, *Wohnungszwangswirtschaft-ein europaisches Problem*, Düsseldorf, 1951.- A. AMONN, « Normalisierung der Wohnungswirtschaft in grundsätzlicher Sicht » : *Schweizer Monasthefte*, juin 1953, et mes propres essais antérieurs, *Das Mieterschutzproblem*, Vienne, 1929 et « Wirkungen der Mietzinsheschränkungen » : *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, volume CLXXXII, 1929.

(4) Cette illustration est donnée par F. W. PAISH dans l'essai cité en note ci-dessus, p. 79 de la réimpression.

(5) E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Munich, 1950, 222.

(6) Ce n'est que récemment que des efforts déterminés, systématiques, ont été faits tant en Grande-Bretagne qu'en Allemagne, pour abolir totalement le système du contrôle des loyers ; aux Etats-Unis, il est encore en vigueur dans la ville de New York.

(7) Cette possibilité a été utilisée souvent en divers points du monde pour expulser des minorités ethniques indésirées.

(8) Sir Frederick OSBORN, « How Subsidies Distort Housing Development » : *Lloyds BR*, avril 1955, p. 36.

(9) Sur ces problèmes, voir TURVEY, *op.cit.* et Allinson DUNHAM, « City Planning : an Analysis of the Content of the Master Plan » : *Journal of Law and Economics*, volume I, 1958.

(10) Il serait intéressant de voir à quel degré le mouvement pour la planification urbaine, sous l'impulsion d'hommes tels que Frederick Law Olmsted, Patrick Geddes et Lewis Mumford, a pris la forme d'une sorte de contre-économie politique.

(11) On doit sans doute dire, à la décharge des économistes britanniques, qu'il aurait été difficile que de telles absurdités deviennent lois si, pendant la phase décisive de l'élaboration du texte législatif, les économistes n'avaient été presque entièrement accaparés par l'effort de

guerre, ce qui donna aux planistes le temps et le champ libre pour promouvoir leur conception d'un monde meilleur dans l'après-guerre. Il ne serait pas exagéré de dire qu'à l'époque, presque personne au Parlement n'avait une idée claire des conséquences d'un pareil texte, et que absolument personne ne prévoyait que le ministre responsable emploierait les pouvoirs que le texte lui conférait pour décréter une confiscation totale des « gains de développement ». Voir sur cette loi, Sir Arnold PLANT, « Land Planning and the Economic Functions of Ownership » : *Journal of Chartered Auctioneers and Estate Agents Institute*, volume XXIX, 1949, et en complément du livre déjà cité de R. TURVEY, son article « Development Charges and Compensation-Betterment Problem » : *EJ*, volume LXIII, 1953, et mon article « A Levy on Increasing Efficiency » : *Financial Times*, Londres, 26, 27 et 28 avril 1949.

(12) C. M. HAAR, *Land Planning Law in a Free Society : A Study of the British Town and Country Planning Act*, Cambridge, Harvard University Press, 1951.

(13) *Stricto sensu*, cette description concerne la loi telle que le ministre l'a mise en oeuvre : elle l'autorisait à fixer les charges à prélever à n'importe quel pourcentage des gains dus au développement, et il choisit un pourcentage de 100 %.

(14) Central Land Board, *Practice Notes*, première série, Londres, H. M. Stationery Office, 1949, p. ii-iii.

(15) August LOESCH, *The Economics of Location*, New Haven, Yale University Press, 1954, p. 343-44.

Chapitre 23

► La citation placée en tête de ce chapitre est la dernière phrase du texte de Edmund BURKE, « Thoughts and Details upon Scarcity » (1795), dans *Works*, VII, 419.

(1) Voir E. M. OJALA, *Agriculture and Economic Progress*, Oxford, Oxford University Press, 1952.- K. E. BOULDING, « Economic Analysis and Agricultural Policy » : *Canadian Journal of Economics and Political Science*, volume XIII, 1947, réimprimé dans *Contemporary Readings in Agricultural Economics*, Ed. H. G. Halcrow, New York, 1955.- T. W. SCHULTZ, *Agriculture in an Unstable Economy*, New York, 1945.- J. FOURASTIE, *Le grand espoir du XXe siècle*, Paris, 1949.- H. NIEHAUS et H. PRIEBE, *Agrarpolitik in der sozialen Markwirtschaft*, Ludwigsburg, 1956.

(2) Sir Ralph ENFIELD, « How Much Agriculture ? » : *Lloyds BR*, avril, 1954, p. 30.

(3) Cela mérite sans doute d'être mentionné : il est peu connu en effet que, dans ce domaine aussi, l'inspiration des mesures dirigistes semble être venue d'Allemagne. Cf. la

description de A. M. SCHLESINGER, Jr., *The Age of Roosevelt : the Crisis of the Old Order, 1919-1933*, Boston, 1957, p. 110 : « A la fin des années 20, Beardsley Ruml de la Laura Spelman Rockefeller Foundation, frappé par un programme de contrôle de l'agriculture qu'il avait vu mis en oeuvre en Allemagne, demanda à John Black, aujourd'hui à Harvard, d'étudier la possibilité de l'adapter au problème agricole américain. En 1929, Black présenta les détails de ce qu'il nomma le plan de quotas de production volontaires... ».

(4) Cf. Hilde WEBER, *Die Landswirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung* (« Berichte uber Landwirtschaft », Sonderheft, n. 161, Hamburg, 1955).

(5) Sur le fait que la « conservation des sols » a pu simplement servir de prétexte à des contrôles économiques, voir C. M. HARDIN, *The Politics of Agriculture : Soil Conservation and the Struggle for Power in Rural America*, Glencoe, III, 1952.

(6) Sur les problèmes des pays sous-développés et l'assistance au développement de leur économie, voir tout particulièrement P.T. BAUER, *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958.- S. H. FRANKEL, *The Economic Impact on Under-developed Societies*, Oxford, 1953.- F. BENHAM, « Reflexiones sobre los paises insufficientementa desarrolados » : *El Trimestre Economico*, volume XIX, 1952, et M. FRIEDMAN, « Foreign Economic Aid » : *Yale Review*, volume XLVII, 1958.

(7) Ceci a pour corollaire le fait, signalé pour la première fois, je crois, par F. W. Paish, qu'aujourd'hui les pays riches sur-paient leurs agriculteurs, tandis que les pays pauvres sous-paient généralement les leurs.

(8) Le fait important et bien établi de la nécessité du développement d'un surplus agricole avant qu'une industrialisation rapide puisse permettre un accroissement de la richesse, est particulièrement bien expliqué par K. E. BOULDING dans un article cité en note (1) ci-dessus. Voir particulièrement la page 185 de la réimpression : « Ce qu'on appelle la " révolution industrielle " n'a pas été créé par quelques changements techniques relativement mineurs dans l'industrie textile ; cela a été la progéniture en ligne directe de la révolution agricole fondée sur le navet, le trèfle, et l'assolement quadriennal, et de l'amélioration de l'élevage qui s'est produite dans la première moitié du XVIIIe siècle. C'est le navet, et non pas le métier à filer, qui est le père de la société industrielle ».

(9) Il est significatif que, comme l'a fait remarquer Anthony SCOTT, *Natural Resources : The Economics of Conservation*, Toronto, University of Toronto Press, 1955, p. 37 : « Toute l'école de l'économie rurale (et sa cousine, l'économie institutionnelle) dérive largement de cette préoccupation des Américains ».

(10) Cf. P. B. SEARS, « Science and Natural Resources » : *American Scientist*, volume XLIV, 1956 et « The Processes of Environmental Change by Man », *in Man's Role in Changing the Face of the Earth*, Ed. W. L. Thomas, Jr., Chicago, University of Chicago Press, 1956.

(11) Voir principalement SCOTT, *op. cit.*- Scott GORDON, « Economics and the Conservation Question » : *Journal of Law and Economics*, volume I, 1958 et S. VON CIRIACY WANTRUP, *Resource Conservation : Economics and Policies*, Berkeley, University of California Press, 1952.

(12) Cf. L. VON MISES, *Socialism*, New Haven, Yale University Press, 1951, p. 392 et SCOTT, *op. cit.*, p. 82-85.

(13) Cf. mon *The Pure Theory of Capital*, Londres, 1941, chap. vii, spécialement p. 88 n.

(14) Cf. SCOTT, *op. cit.*, p. 8.

(15) *Ibid.*, p. 97.

Chapitre 24

► La citation placée en tête du chapitre est tirée de J. S. MILL, *On Liberty*, Ed. McCallum, Oxford, 1946, p. 95.- Cf aussi Bertrand RUSSELL, commentant le même problème quatre-vingt-quinze ans plus tard dans sa conférence « John Stuart Mill » : *Proceedings of the British Academy*, XLI, 1955, 57 : « L'Education par l'Etat, dans les pays qui adoptent les principes (de Fichte), produit, dans la mesure où elle est efficace, un troupeau de fanatiques ignorants, prêts dès qu'on le leur commande à guerroyer ou à persécuter de la façon qu'on leur prescrit. Ce péril est si grand que le monde serait plus vivable (du moins, à mon avis) si l'éducation par l'Etat n'avait jamais vu le jour ».

(1) Cf. MILL, *op. cit.*, p. 94-95 : « C'est dans le cas des enfants que des conceptions mal appliquées de la liberté sont un obstacle réel à l'accomplissement par l'Etat de ses obligations. On penserait presque que les enfants d'un homme sont considérés comme étant littéralement - et non métaphoriquement - une part de lui-même, tant l'opinion se montre réticente envers la moindre interférence de la loi avec le pouvoir absolu et exclusif qu'il a sur eux ; plus réticente en fait qu'envers presque toute autre interférence avec la liberté d'action propre de cet homme. La généralité du genre humain semble apprécier la liberté bien moins que le pouvoir. Considérez par exemple l'éducation. N'est-ce pas un axiome quasi évident que l'Etat devrait exiger et imposer l'éducation, jusqu'à un niveau déterminé, de tout être humain qui est son citoyen ?... Si le gouvernement se décidait à requérir une bonne éducation pour chaque enfant, il pourrait se dispenser d'en fournir une lui-même. Il pourrait laisser les parents se procurer l'éducation la où ils veulent et comme ils le veulent, et se contenter de contribuer aux frais de scolarité des enfants des classes les plus pauvres, et de payer complètement l'ensemble des dépenses scolaires de ceux qui ne peuvent compter sur personne. Les objections légitimement émises à l'encontre de l'éducation par l'Etat ne s'appliquent pas au fait que l'Etat rende l'éducation obligatoire, mais au fait qu'il s'arroge le pouvoir de diriger cette éducation, ce qui est totalement différent ».

(2) Historiquement, les besoins du service militaire pour tous ont sans doute beaucoup plus nettement contribué à conduire la plupart des gouvernements à rendre l'instruction obligatoire que les besoins du suffrage universel.

(3) Wilhelm VON HUMBOLDT, *Ideen zu einem Versuch die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen* (écrit en 1792, mais publié en sa version intégrale à Breslau en 1851 seulement), chap.vi, résumé au début et phrase de conclusion. Dans la traduction anglaise, *The Sphere and Duties of Government*, Londres, 1864, le résumé a été reporté en table des matières.

(4) Cf. L. VON MISES, *Nation, Staat und Wirtschaft*, Vienne, 1919.

(5) Milton FRIEDMAN, « The Role of Government in Education », dans *Economics and the Public Interest*, Ed. R. A. Solo, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1955.

(6) Cf. G. J. STIGLER dans un article encore inédit : « The Economic Theory of Education ».

(7) Voir dans l'article cité en note (5) ci-dessus les intéressantes suggestions faites par M. FRIEDMAN, qui méritent un examen sérieux même si on peut douter de leur applicabilité.

(8) R. H. TAWNEY, *Equality*, Londres, 1931, p. 52.

(9) Un problème qui n'est pas réglé dans les conditions présentes est celui que pose une jeune personne qui ressent un désir passionné de savoir, mais n'a pas de dons particuliers discernables pour les études. Un désir de cet ordre devrait être mieux pris en compte, et la possibilité de travailler dur au collège ne résout pas réellement le problème à un niveau plus élevé. Il m'a toujours semblé que seraient souhaitables des institutions assumant les fonctions remplies autrefois par les monastères, où ceux qui le voulaient sérieusement pouvaient, en renonçant à beaucoup du confort et des plaisirs de la vie, trouver la possibilité de consacrer toute la période de formation de leur développement à la quête de la connaissance.

(10) D. V. GLASS dans le volume édité par lui et intitulé *Social Mobility in Britain*, Londres, 1954, p. 25-26.- Voir aussi l'analyse critique de A. CURLE, *New Statesman and Nation*, NS, XLVIII, 14 août 1954, 190, où celui-ci suggère que « le dilemme de l'éducation publique est que le désir de créer une société plus " ouverte " pourrait aboutir simplement à une société qui, tout en restant flexible pour les individus, serait stratifiée de façon aussi rigide sur une base de « QI » qu'auparavant sur une base de naissance ».- Cf. aussi Michael YOUNG, *The Rise of Meritocracy*, 1870-2033, Londres, 1958.

(11) Sir Charles P. SNOW, cité dans *Time*, 27 mai 1957, p. 106.

(12) D. BLANK et G. J. STIGLER, *The Demand and Supply of Scientific Personnel*, New York, 1957.

(13) Il est significatif qu'en Angleterre, où les universités fonctionnaient sur le mode juridique de la fondation, chacune d'elle étant composée de multiples corps auto-administrés, la liberté académique n'est jamais devenue un problème, à la différence de ce qui s'est passé dans les pays où elles étaient des institutions d'Etat.

(14) Cf. M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, Londres, 1951, spécialement p. 33 : « La liberté académique consiste dans le droit de choisir ses propres champs d'investigation, de conduire sa recherche indépendamment de tout contrôle extérieur, et d'enseigner sa matière à la lumière de ses propres opinions ».

(15) T. JEFFERSON à Joseph Cabell, 3 février 1825, dans *The Writings of Thomas Jefferson*, Ed. par H. A. Washington, volume VII, New York, 1855, p. 397. On doit dire que l'opposition de Jefferson à la liberté académique était parfaitement cohérente avec sa position générale sur de tels sujets, qui, à la manière de la plupart des démocrates doctrinaires, le menait à s'opposer également à l'indépendance des juges.

(16) Cf. J. R. BAKER, *Science and the Planned State*, Londres et New York, 1945.

(17) Ce n'est pas ici le lieu pour procéder à une analyse du système éducatif russe. Mais on peut brièvement mentionner que ses principales différences avec le système américain n'ont guère de rapport avec celles séparant les ordres sociaux respectifs, et que les Russes, en fait, suivent simplement la tradition de l'Europe continentale. Sous l'angle de la critique, réalisations des Allemands, des Français ou des Scandinaves mériteraient d'être étudiées tout autant que celles des Russes.

(18) John JEWKES, D. SAWERS et R. STILLERMAN, *The Sources of Invention*, Londres, 1958.

(19) VON HUMBOLDT, *op. cit.*

Notes
Annexe

► La citation qui ouvre l'annexe est tirée de Lord ACTON, *History of Freedom*, p. 1.

(1) Cela est vrai depuis maintenant plus d'un siècle, et dès 1855, J. S. MILL pouvait dire (cf. mon *John Stuart Mill and Harriet Taylor*, Londres et Chicago, 1951 p. 216) que « presque tous les projets des réformateurs socialistes de nos jours sont réellement liberticides ».

(2) B. CROCK, dans « The Strange Quest for American Conservatism » : *Review of Politics*, XVII, 1955, 365, dit très justement que « l'Américain normal qui se qualifie de " conservateur " est en réalité un libéral ». Il semblerait que la répugnance de ces conservateurs à se qualifier du nom qui serait le plus approprié ne date que de l'époque du New Deal, où ce nom a été détourné.

(3) C'est l'expression dont se sert R. G. COLLINGWOOD, *The New Leviathan*, Oxford, Oxford University Press, 1942, p. 209.

(4) Cf. Le choix caractéristique de ce titre pour le livre-programme du Premier ministre britannique Harold MACMILLAN, *The Middle Way*, Londres, 1938.

(5) Lord Hugh CECIL, *Conservatism*, « Home University Library », Londres, 1912, p. 9 : « Le conservatisme naturel... est une propension à s'opposer au changement ; et il dérive en partie d'une méfiance vis-à-vis de l'inconnu ».

(6) Cf. la description révélatrice qu'un conservateur fait de lui-même dans K. FEILING, *Sketches in Nineteenth Century Biography*, Londres, 1930, p. 174 : « Prise en bloc, la Droite a horreur des idées, ce dans la mesure où, comme le disait Disraeli, " l'homme pratique n'est-il pas quelqu'un qui utilise les bévues de ses prédécesseurs ? " Pendant de longues phases de son histoire, elle a résisté massivement au progrès, et sous couvert de déférence envers ses ancêtres, elle réduit le plus souvent l'opinion au préjugé des personnes âgées. Sa position devient plus claire, mais plus complexe, si on ajoute qu'elle se laisse sans cesse surprendre par la Gauche, qu'elle vit d'inoculations répétées d'idées libérales, et qu'elle souffre donc d'un état perpétuel de compromis ».

(7) J'espère qu'on me pardonnera de répéter ici les mots avec lesquels, lors d'une précédente occasion, j'ai explicité ce point important : « Le principal mérite de l'individualisme que (Adam Smith) et ses contemporains préconisaient est que c'est un système dans lequel les mauvaises gens sont le moins à même de causer des dégâts. C'est un système social qui ne dépend pas pour son fonctionnement du fait qu'on trouve des gens de qualité pour le piloter, ni de ce qu'on rende les hommes meilleurs qu'ils ne sont présentement, mais qui fait usage des hommes tels qu'ils sont dans leur variété et leur complexité : parfois bons et parfois mauvais, parfois intelligents et plus souvent stupides ». (*Individualism and Economic Order*, Londres et Chicago, 1948, p. 11).

(8) Lord ACTON, dans *Letters of Lord Acton to Mary Gladstone*, Ed. H. Paul, Londres, p. 73 : « Le danger n'est pas qu'une classe soit inapte à gouverner. Aucune classe n'est apte à gouverner. La loi de liberté vise à abolir le règne de classes sur d'autres classes, de croyances sur d'autres croyances, de races sur d'autres races ».

(9) J. R. HICKS à ce propos, parle à juste titre de « la caricature tracée tant par Disraeli jeune, que par Marx ou par Goebbels » (« The Pursuit of Economic Freedom » : *What We Defend*, Ed. E. F. Jacob, Oxford, Oxford University Press, 1942, p. 96). Sur le rôle des conservateurs sur ce plan, voir aussi mon Introduction à *Capitalism and the Historians*, Chicago, Chicago University Press, 1954, p. 19 et s.

(10) J. S. MILL, *On Liberty*, Ed. R. B. McCallum, Oxford, 1946, p. 83 : « Je ne vois pas en quoi une communauté aurait le droit de forcer une autre à être civilisée ».

(11) J. W. BURGESS, *The Reconciliation of Government with Liberty*, New York, 1915, p. 380.

(12) LEARNED HAND, *The Spirit of Lilberty*, Ed. I. Dilliard, New York, 1952, p. 190 : « L'esprit de liberté est celui qui n'est pas vraiment certain d'avoir raison ». Voir aussi la phrase souvent citée d'Oliver CROMWELL, *Letter to the General Assembly of the Church of Scotland*, 3 août 1650 : « Je vous adjure, par les entrailles du Christ, pensez qu'il se peut que vous vous soyez trompés ». Il est significatif que ce soit là la formule la plus souvent rappelée du seul « dictateur » qu'ait connu l'Histoire d'Angleterre !

(13) H. HALIAM, *Constitutional History*, 1827, Everyman ed., III, 90. On dit souvent que le terme « libéral » dérive du nom du parti espagnol du premier XIXe siècle, les « *liberales* ». J'ai plutôt tendance à croire qu'il dérive de l'usage fait du terme par Adam SMITH dans des passages de *La Richesse des nations* tels que ceux-ci : « le système libéral de libres importations et libres exportations » (II, 41), et p. 216 : « permettant à chaque homme de chercher son propre intérêt de la façon qui lui convient, sur le plan libéral d'égalité, de liberté et de justice ».

(14) Lord ACTON dans ses *Letters to Mary Gladstone*, p. 44.- Voir également son jugement sur Tocqueville dans *Lectures on the French Revolution*, Londres, 1910, p. 357, « Tocqueville fut un libéral de l'espèce la plus pure - un libéral et rien d'autre, profondément méfiant vis-à-vis de la démocratie et de ses cousins, l'égalitarisme, la centralisation, et l'utilitarisme ».- Voir aussi *Nineteenth Century*, XXXIII, 1893, 885. L'opinion de H. J. LASKI se trouve dans « Alexis de Tocqueville and Democracy » dans *The Social and Political Ideas of Some Representative Thinkers of the Victorian Age*, Ed. F. J. C. Hearnshaw, Londres, 1933, p. 100, où il dit que : « une démonstration puissante et irréfutable pourrait, je pense, justifier l'opinion selon laquelle lui (Tocqueville) et Lord Acton furent les libéraux essentiels du XIXe siècle ».

(15) Au début du XVIIIe siècle, un observateur anglais pouvait remarquer qu'il avait rarement « entendu dire qu'un étranger établi en Angleterre, qu'il fût Hollandais, Allemand, Français, Italien ou Turc d'origine, ne soit pas devenu Whig peu après s'être mêlé à nous » (cité par G. H. GUTTRIDGE, *English Whiggism and the American Revolution*, Berkeley, University of California Pręss, 1942, p. 3).

(16) Aux Etats-Unis, l'usage du terme « Whig » au XIXe siècle a malheureusement effacé des mémoires le fait qu'au XVIIIe, il désignait ceux qui défendirent les principes fondamentaux de la révolution, gagnèrent l'indépendance et modelèrent la Constitution. C'est dans les clubs whigs que les jeunes James Madison et John Adams formèrent leur idéal politique (cf. E. M. BURNS, *James Madison*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1938, p. 4) ; ce furent les principes whigs qui, nous dit Jefferson, guidaient les juristes, qui constituaient une forte majorité parmi les signataires de la Déclaration d'Indépendance et parmi les membres de la Convention constitutionnelle (voir *Writings of Thomas Jefferson*, « Memorial ed. », Washington, 1905, XVI, 156). L'adhésion aux principes whigs était répandue au point que même les soldats de Washington étaient vêtus aux couleurs - bleu et chamois - traditionnelles des Whigs, qu'ils partageaient avec les partisans de Fox au Parlement britannique, et qui furent conservées jusqu'à nos jours par la *Edinburgh Review*. Si une génération de socialistes a fait du Whiggisme sa cible de prédilection, cela fait une raison de plus pour que les adversaires du socialisme en

réhabilitent le nom. Ce nom est aujourd'hui le seul qui décrive correctement les convictions des libéraux de Gladstone, des hommes de la génération des Maitland, Acton, et Bryce - la dernière pour qui le but essentiel était la liberté, et non l'égalité ou la démocratie.

(17) Lord ACTON, *Lectures on Modern History*, Londres, 1906, p. 218 (j'ai légèrement réordonné les clauses d'Acton pour mieux résumer le sens de sa thèse).

(18) Cf. S. K. RADOVER dans son Introduction à *The Complete Madison*, New York, 1953, p. 10 : « Dans la terminologie moderne, Madison serait classé comme un centriste, et Jefferson comme un radical ». Cela est vrai et important, même s'il nous faut rappeler ce que E. S. CORWIN (« James Madison : Layman, Publicist and Exeget » : *New York University Law Review*, XXVII, 1952, p. 285) a appelé « la reddition finale » de Madison « à l'influence arrogante de Jefferson ».

(19) Cf. le programme politique du Parti conservateur, *The Right Road for Britain*, Londres, 1950, p. 41-42, qui affirme, à très juste titre, que « cette nouvelle conception (des services sociaux) a été élaborée par le Gouvernement de coalition, avec le soutien d'une majorité de ministres conservateurs et l'entière approbation de la majorité conservatrice de la Chambre des communes... Nous avons posé les bases du régime des retraites, celles de l'assurance sociale contre la maladie, le chômage et les accidents du travail, ainsi que celles d'un plan national de Santé publique ».

(20) Adam SMITH, *La Richesse des nations*, I, 432.

(21) *Ibid.*

Table des matières

Sommaire XI
Avant-propos : Jacques Garello XV
Préface à l'édition française XIX
Préface : Philippe Némo XXI
Introduction 1

Partie I.- La valeur de la liberté 9

Chapitre 1.- Liberté, libertés 11
1. La liberté est absence de coercition 11
2. Ce qui en distingue la « liberté politique » 13
3. Ce qui en distingue la « liberté intérieure » 15
4. Ce n'est pas le « pouvoir de faire ce qu'on veut » 16
5. Ces deux concepts sont incommensurables 17
6. Liberté et servitude 19
7. Liberté, coercition et droit 20

Chapitre 2.- Vertus créatrices d'une civilisation libre 23
1. Civilisation et croissance du savoir 23
2. Différents usages de l'expérience 26
3. Transmission et communication d'expérience 28
4. Justification de la liberté individuelle 30
5. La liberté en tant qu'ouverture aux inventeurs inconnus 31
6. Liberté de pensée et liberté d'action 33
7. Liberté et changements des valeurs 36
8. Organisation et concurrence 37
9. Rationalisme et limites de la raison 38

Chapitre 3.- Le sens commun du progrès 39
1. Désillusion sur le progrès 39
2. Progrès et amélioration 40
3. Progrès et inégalité 43
4. Expérimentation de modes de vie 44
5. Aspects internationaux 46
6. Redistribution et cadence du progrès 48

7. Progrès matériel et autres valeurs 49
8. La civilisation dépend d'un progrès continu 51

Chapitre 4.- Liberté, raison et tradition 53
1. Les deux traditions de la liberté 53
2. La conception évolutionniste 55
3. La croissance de l'ordre 57
4. Postulats opposés des deux approches 58
5. Coutume et tradition 60
6. Force de la loi morale 61
7. Superstition à propos de la superstition 62
8. Le moral et le « social » 64
9. La liberté en tant que principe moral 65
10. Le rôle de la raison 67

Chapitre 5.- Responsabilité et liberté 69
1. Liberté et responsabilité sont indissociables 69
2. La mise en doute du libre arbitre 70
3. Pourquoi imputer les responsabilités 72
4. Responsabilité suppose capacité 74
5. La poursuite d'objectifs individuels 76
6. Chacun est responsable de son propre bien-être 77
7. L'art de se rendre utile 78
8. L'étendue normale de la responsabilité 80

Chapitre 6.- Egalité, valeur et mérite 83
1. Egal traitement et égalisation 83
2. Importance des différences individuelles 84
3. L'inné et l'acquis 86
4. Famille et patrimoine transmissible 88
5. Egalité de chances 89
6. Le conflit entre mérite et valeur 91
7. Principes de rémunération et liberté de choix 93
8. Conséquences de la distribution selon le mérite 94
9. Liberté et justice distributive 96
10. Prétentions fondées sur l'appartenance à une communauté 97

Chapitre 7.- La règle majoritaire 101
1. Libéralisme et démocratie 101
2. La démocratie est un moyen, non une fin 102
3. Souveraineté du peuple 104
4. Justification de la démocratie 105
5. Le processus de formation de l'opinion 107

6. Nécessité de principes et danger de déviations 108
7. La puissance des idées 109
8. Devoirs du philosophe politique 112
9. Conditions pour sauvegarder la démocratie 113

Chapitre 8.- Emploi et indépendance 117
1. Accroissement du nombre de salariés dans la population active 117
2. Les conditions de la liberté des salariés 119
3. Les critères moraux des salariés 120
4. Effets d'une législation établie par des salariés 121
5. La liberté est impossible dans une hiérarchie unifiée des emplois 123
6. Les gens qui ont les moyens sont des gens importants 123
7. La richesse et les activités non lucratives 125
8. L'exploration de valeurs non lucratives 127

Partie II.- La liberté et le droit 131

Chapitre 9.- La contrainte et l'Etat 133
1. Qu'entendre par « coercition » ? 133
2. La coercition et l'Etat 135
3. Coerction et monopole 136
4. La coercition a des degrés 138
5. Nécessité d'une sphère garantie de liberté 139
6. La propriété, rempart contre la coercition 140
7. Les limites par des règles générales 142
8. On ne peut éviter totalement la coercition 143
9. La justification de la contrainte 143
10. Coercition et pression morale 146

Chapitre 10.- Loi, commandements et ordres 147
1. Délimitation des espaces de liberté par des règles abstraites 147
2. Ce qui distingue les commandements et les lois 148
3. Règles spécifiques et concrètes ou règles générales et abstraites 150
4. Arbitraire, privilège et discrimination 152
5. La loi et la liberté 153
6. La division des connaissances dans une action conforme aux règles 155
7. L'ordre, sans commandements 158

Chapitre 11.- Origines de l'Etat de Droit 161
1. La liberté moderne dans l'Angleterre du XVIIe siècle 161
2. Les sources de l'idéal dans l'Athènes antique 163

3. Sources de l'idéal dans la Rome de la République 165
4. Le combat contre le privilège en Angleterre 166
5. Codification de la doctrine whig 168
6. Faits nouveaux au cours du XVIIIe siècle 170
7. Les reformulations par Hume, Blackstone et Paley 171
8. Au terme de l'évolution britannique 172

Chapitre 12.- L'apport américain : le constitutionnalisme 175
1. Les Pères fondateurs et la tradition britannique 175
2. La constitution, appareil à limiter le pouvoir 176
3. Une Constitution de la liberté 177
4. Constitutions nationales et Déclarations des droits 181
5. La découverte du fédéralisme : diviser le pouvoir, c'est le limiter 182
6. Le pourvoi pour inconstitutionnalité 185
7. La curieuse histoire de la « due procédure » 187
8. La grande crise de 1937 188
9. Influence du modèle américain 190

Chapitre 13.- Libéralisme et administration : le *Rechtsstaat* 193
1. La réaction contre l'absolutisme 193
2. Efforts avortés de la Révolution française 194
3. Le libéralisme post-révolutionnaire en France 195
4. Sources de la tradition allemande du *Rechtsstaat* 196
5. Les antécédents prussiens 197
6. Le *Rechtsstaat* comme idéal du mouvement libéral 199
7. Le problème des tribunaux administratifs 200
8. Idées fausses en Angleterre sur la tradition du Continent 202

Chapitre 14.- Les garanties de la liberté individuelle 205
1. L'Etat de Droit, doctrine méta-juridique 205
2. Les attributs de la loi véritable 207
3. Certitude de la loi 208
4. Généralité et égalité 209
5. La séparation des pouvoirs 210
6. Limitation des pouvoirs discrétionnaires administratifs 212
7. Législation et politiques 214
8. Droits fondamentaux et libertés civiles 215
9. Conditions des interventions dans la sphère individuelle 217
10. Les procédures de sécurité 218

Chapitre 15.- Politique économique et Etat de Droit 221
1. La liberté individuelle est incompatible avec certaines méthodes de gouvernement 221

2. Le domaine légitime des activités gouvernementales 223
3. Etendue du domaine de l'action administrative 225
4. Les mesures exclues par principe 227
5. Sur les contenus du droit privé 229
6. La liberté des contrats 230
7. L'Etat de Droit et la justice distributive 231

Chapitre 16.- Le déclin du droit 235
1. Origines allemandes de la réaction 235
2. Ecoles opposées aux limitations traditionnelles 236
3. Le positivisme juridique 237
4. Le sort de la loi en régime communiste 240
5. Les juristes socialistes en Angleterre 241
6. L'évolution aux Etats-Unis 244
7. Signes d'un retour en force des principes du droit 248

Partie III.- La liberté dans l'Etat-providence 251

Chapitre 17.- Le déclin du socialisme et l'essor de l'Etat-providence 253
1. La fin d'un siècle de socialisme 253
2. Les raisons de ce déclin 255
3. Effets durables de l'ère socialiste 256
4. Rôle de l'Etat dans le bien-être public 257
5. De nouvelles tâches pour les défenseurs de la liberté 258
6. L'expansion de l'Etat administratif 260
7. Pourquoi il faut cantonner la discussion à la politique intérieure 262
8. Monopole et autres problèmes mineurs 264

Chapitre 18.- Les syndicats et l'emploi 267
1. Liberté d'association 267
2. Coercition syndicale et salaires 269
3. Limites du pouvoir des syndicats sur les salaires 272
4. Méthodes de coercition utilisées par les syndicats 273
5. Fonctions légitimes des syndicats 275
6. Comment faire échec à la coercition 277
7. Le rôle de la politique monétaire 279
8. Perspectives à long terme 281
9. Le choix auquel nous sommes confrontés 283

Chapitre 19.- Sécurité sociale 285
1. Assistance publique et assurance obligatoire 285

2. Les tendances des évolutions récentes 287
3. La démocratie et l'expert 290
4. Croissance contre dessein 291
5. Expansionnisme du dispositif sécuritaire 292
6. Précautions pour les vieux jours 294
7. Assurance-santé ou médecine libre 297
8. Remèdes au chômage 300
9. La crise de la sécurité sociale 302

Chapitre 20.- Fiscalité et redistribution 305
1. Le problème central de la redistribution 305
2. L'extension de la fiscalité progressive 307
3. Changement de cap dans la justification 309
4. La progressivité n'est pas foncièrement nécessaire 310
5. Progressivité et démocratie 312
6. Proportionnalité contre progressivité 314
7. Le revenu adéquat, seule rétribution permise ? 317
8. Problème moral et principes d'action politique 319

Chapitre 21.- La charpente monétaire 323
1. Monnaie et gouvernement 323
2. Inflation et Etat-providence 326
3. Inflation et déflation 328
4. Les illusions de l'inflation 332
5. Règles ou liberté de décision en politique monétaire 334
6. Objectifs de la politique monétaire 335

Chapitre 22.- Logement et urbanisme 339
1. Les problèmes de la vie urbaine 339
2. Réglementation des loyers 342
3. Logements sociaux 344
4. L'économie des quartiers délabrés 345
5. Urbanisme et droits de propriété 348
6. Le pouvoir de régir l'utilisation du sol 351
7. La réglementation du bâtiment 353
8. Politique d'implantation des industries 354

Chapitre 23.- Agriculture et ressources naturelles 357
1. Agriculture et progrès industriel 357
2. Contrôle des prix et « parité » des revenus 360
3. Pupilles du gouvernement 361
4. Pouvoir politique et dispersion des connaissances 363
5. L'agriculture dans les pays non développés 365

6. Protection des ressources naturelles 366
7. Prévoyance collective et individuelle 368
8. Ressources particulières et progrès général 370
9. Aménagements publics et défense de la nature 372

Chapitre 24.- Education et recherche 375
1. Les droits des enfants 375
2. L'éducation et l'Etat 377
3. Gestion gouvernementale et financement gouvernemental 379
4. Education et égalité 380
5. Problèmes de l'enseignement supérieur 382
6. Une nouvelle hiérarchie 385
7. Les universités et la recherche 386
8. Liberté académique 388
9. Financement et organisation de la recherche 389
10. « Le développement de l'individu humain en sa plus riche diversité » 391

Annexe.- Pourquoi je ne suis pas un conservateur 393
1. Le conservatisme ne propose aucun objectif propre 393
2. Relation triangulaire entre les partis 395
3. Différences fondamentales entre conservatisme et libéralisme 396
4. Faiblesse du conservatisme 400
5. Libéralisme et rationalisme 402
6. A propos du nom du parti de la liberté 403
7. Un nouvel appel aux anciens Whigs 404
8. Principes et possibilités politiques 405

Remerciements 407

Notes de l'ouvrage

Préface : Philippe Némo 413
Introduction 414

Partie I.- La valeur de la liberté 417
Chapitre 1 417
Chapitre 2 422
Chapitre 3 425
Chapitre 4 427
Chapitre 5 433
Chapitre 6 435
Chapitre 7 438
Chapitre 8 442

Partie II.- La liberté et le droit 445
Chapitre 9 445
Chapitre 10 448
Chapitre 11 452
Chapitre 12 464
Chapitre 13 472
Chapitre 14 478
Chapitre 15 484
Chapitre 16 486

Partie III.- La liberté dans l'Etat-providence 493
Chapitre 17 493
Chapitre 18 496
Chapitre 19 501
Chapitre 20 507
Chapitre 21 511
Chapitre 22 514
Chapitre 23 515
Chapitre 24 517

Annexe 519

Table des matières 523

7116 - Imprimerie LUSSAUD
85200 Fontenay-le-Comte
Dépôt légal septembre 1994
n° 2553

Ce livre, qualifié par la critique anglo-saxonne au moment de sa publication originale d'« œuvre majeure de la philosophie politique contemporaine », est depuis devenu un classique dans le monde entier et est considéré comme l'une des références essentielles de la pensée libérale.

Après y avoir redéfini les principes fondateurs du droit et de la liberté, Friedrich Hayek y montre comment ces principes ont permis l'essor de la civilisation occidentale, et en quoi ils constituent toujours la pierre angulaire de toute société prospère et réellement libre.

Par la rigueur de ses raisonnements, par la lucidité des analyses de sujets aussi divers que le syndicalisme, l'écologie, l'éducation, la sécurité sociale ou les conséquences de l'État-providence, *La constitution de la liberté* s'adresse tout autant au chercheur et à l'étudiant qu'à tous ceux, non spécialistes, qui entendent simplement se donner les moyens de comprendre l'évolution du monde contemporain.

Friedrich A. Hayek, prix Nobel d'économie 1974, membre de la British Academy, a enseigné la théorie économique et la philosophie du droit à la London School of Economics, à l'Université de Chicago et à l'Université de Fribourg en Allemagne. Il est l'auteur de nombreux livres dont *La route de la servitude* ; *Droit, législation et liberté* et *La présomption fatale* (P U F). Il est mort en 1992.

Liberalia
économie et liberté

Conçue pour contribuer à la diffusion et à une meilleure compréhension des idées libérales en France, cette collection accueille les œuvres fondamentales de grands économistes libéraux, mais aussi des livres, classés dans le domaine plus large des sciences sociales et politiques, permettant d'ouvrir de nouvelles perspectives à la défense multiple du droit, de la liberté et de l'initiative individuelle.

ISBN 2-7111-2410-X
ISSN 1157-3937
HO5
Prix : 220 F