

**LUDWIG VON MISES
LA BUREAUCRATIE**

Écrits de Ludwig von Mises.

Édition. Leonardo DE VIO.
Conception. Benoît MALBRANQUE.

Parus précédemment :
NATION, ÉTAT ET ÉCONOMIE.
LE SOCIALISME.
LE CALCUL ÉCONOMIQUE EN RÉGIME
SOCIALISTE.

À paraître en 2025 :
LE CHAOS DU PLANISME
LA BUREAUCRATIE.
LE GOUVERNEMENT OMNIPOTENT.
LE LIBÉRALISME.
L'ACTION HUMAINE.
L'INTERVENTIONNISME.
THÉORIE ET HISTOIRE.
LA MENTALITÉ ANTICAPITALISTE.
*LES FONDEMENTS ULTIMES DE LA
SCIENCE ÉCONOMIQUE.
MÉMOIRES (SOUVENIRS D'EUROPE).
POLITIQUE ÉCONOMIQUE. RÉFLEXIONS POUR
AUJOURD'HUI ET POUR DEMAIN.
*MONNAIE, MÉTHODE ET MARCHÉ.
PLANIFIER LA LIBERTÉ ET AUTRES ESSAIS.
*THÉORIE DE LA MONNAIE ET DES
MOYENS DE CIRCULATION.

Les titres précédés d'un astérisque signalent
les traductions inédites de l'Institut Coppel.

*Ces ouvrages ont été conçus et relus par une équipe de bénévoles.
Merci de nous signaler toute faute à l'adresse suivante : icoppet@gmail.com*

LUDWIG VON MISES

LA BUREAUCRATIE

(1946)

Traduit par R. Florin et P. Barbier

*Préface par
Leonardo de Vio*

Institut Coppet
2025

PRÉFACE

Où doit s'arrêter le champ de l'analyse économique ? Doit-elle se limiter à la production, à la distribution et à la consommation des marchandises ou bien peut-elle appliquer sa « boîte à outils » à d'autres domaines de l'action humaine, apparemment étrangers à la production de richesses matérielles ? Si, aujourd'hui, à la suite des travaux de Gary Becker sur la famille et la discrimination, de Richard Posner sur le droit, ou encore de James Buchanan et Gordon Tullock sur la politique, il paraît évident que l'analyse économique ne saurait être confinée à la sphère marchande, il n'en allait pas de même en 1944, lorsque Ludwig von Mises (1881-1973) publia son ouvrage *La Bureaucratie*.

En effet, dans cet ouvrage, Mises se propose d'employer le raisonnement économique pour comprendre le comportement des bureaucrates : s'ils agissent de telle ou telle manière, s'ils approuvent ou rejettent une politique, cela peut s'expliquer selon la même logique que celle par laquelle un consommateur choisit ou non d'acheter un bien. La science économique (ou « praxéologie ») étudie les actions des individus en fonction des fins poursuivies et des moyens employés. Elle ne se borne donc pas à l'étude des problèmes de production ou de consommation, mais constitue plutôt une théorie générale et unifiée de l'action humaine. Voilà

l'essence de ce que propose Mises dans son grand livre, *L'Action humaine*, dont *La Bureaucratie* offre une application concrète.

En bref, ce livre propose une véritable analyse économique des systèmes où la bureaucratie occupe une place prépondérante dans les décisions de politique économique. Mises y oppose le fonctionnement d'un système bureaucratique à celui du libre marché, en montrant comment les différences d'incitations et d'informations structurent les comportements respectifs des bureaucrates et des entrepreneurs. En ce sens, il s'inscrit à la fois dans la continuité et en rupture par rapport au débat sur l'administration rationnelle. Déjà au XVIII^e siècle, Frédéric le Grand cherchait à rendre l'État prussien « moderne » en l'administrant selon des principes d'efficacité importés de France. Convaincu que les Français étaient par nature plus ordonnés et méthodiques, il fit venir des administrateurs pour rationaliser la gestion de ses finances et de son armée. Mais cette tentative, fondée sur la croyance qu'une bonne administration pouvait, par la seule vertu de ses règles, produire l'efficacité, se heurta à une réalité bien plus complexe : le transfert des méthodes ne suffit pas à recréer les conditions de leur succès. C'est précisément là que l'analyse de Mises apporte un éclairage décisif : elle montre que l'efficacité ne naît pas de la discipline ni de la procédure, mais des signaux de prix et du calcul économique, absents de toute organisation purement administrative. Cette intuition place Mises au croisement d'une tradition intellectuelle qui, de Max

Weber à Joseph A. Schumpeter, a vu dans la bureaucratie la manifestation la plus achevée — et la plus ambiguë — de la rationalisation moderne. Weber, dans son ouvrage *Économie et société* (1922) y voyait la forme la plus rationnelle et efficiente d'organisation à grande échelle car, régie par des règles impersonnelles, la hiérarchie et l'expertise technique, elle fonde ce qu'il nomme l'autorité légale-rationnelle. Pour sa part, dans *Capitalisme, Socialisme et Démocratie* (1942), Schumpeter considérait la bureaucratie comme la routinisation de l'activité de découverte entrepreneuriale, efficace, certes, mais destructrice de l'esprit entrepreneurial, véritable moteur du capitalisme. Tout deux proposaient ainsi une analyse essentiellement positive : la bureaucratie représente pour eux le destin du capitalisme.

Mises rompt, lui, avec ce fatalisme car, en abordant le phénomène sous l'angle du calcul économique, il ne voit pas dans la bureaucratie un malaise moral ou spirituel, ni une fatalité sociologique, mais plutôt une nécessité structurelle là où les prix de marché ne peuvent guider l'action humaine. Elle est indispensable dans les domaines du droit, de la défense ou de la justice, précisément parce que ces fonctions échappent à la logique des profits et des pertes ; mais, appliquée à la sphère productive elle devient un obstacle : la gestion bureaucratique se substitue à la véritable rationalité économique, engendrant rigidités et inefficacités. Pour Mises, le bureaucrate n'est pas inefficace par nature, mais bien plutôt parce qu'il agit en absence

des guides même qui permettent aux individus d'agir de manière rationnelle.

Cette perspective annonce déjà la théorie de la *Public Choice* développée plus tard par Gordon Tullock, qui interprétera les dysfonctionnements bureaucratiques en termes d'incitations et d'intérêts propres plutôt que d'impossibilité calculatoire. Loin de s'opposer, néanmoins, ces deux approches se complètent bien plus qu'elles ne s'opposent : toutes deux cherchent à comprendre comment les règles, les institutions, les motivations et les structures d'information façonnent l'action humaine dans les institutions non marchandes. Ensemble, elles permettent de tracer la frontière analytique, au cœur de la pensée de Mises, entre administration bureaucratique (gouvernée par la contrainte politiques et des règles hiérarchiques) et administration par le profit (orientée, elle, par les prix et les préférences des consommateurs).

Leonardo de Vio
Institut Coppet

LA BUREAUCRATIE

INTRODUCTION

1. Signification injurieuse du mot bureaucratie

Les termes de *bureaucrate*, de *bureaucratique* et de *bureaucratie* sont nettement injurieux. Nul ne s'intitule lui-même bureaucrate ; ni ne qualifie de bureaucratiques ses méthodes d'organisation. Ces mots, toujours employés dans un sens blessant, impliquant une critique méprisante des personnes, des institutions ou des méthodes de travail. Nul ne doute que la bureaucratie ne soit on ne peut plus néfaste, ni qu'elle doive disparaître d'un monde parfait.

L'emploi abusif de cette terminologie n'est pas particulier à l'Amérique et aux autres pays démocratiques. C'est un phénomène universel. Nul, pas même en Prusse, ce prototype de l'État autoritaire, n'a jamais souhaité qu'on le qualifie de bureaucrate. Le *wirklicher geheimer Ober-Regierungsrat* du roi de Prusse était fier de sa dignité et des pouvoirs qu'elle lui conférait. Le respect que lui témoignaient ses inférieurs et la foule ravissait son amour-propre. Il était pénétré de son importance et convaincu de son infaillibilité. Mais que quelqu'un ait eu l'impudence de le qualifier de bureaucrate lui aurait semblé un affront insolent. Dans sa pensée, il était

non un bureaucrate, mais un fonctionnaire, mandataire de Sa Majesté, un serviteur de l'État que, ni le jour ni la nuit, rien ne pouvait distraire du souci du bien public.

Il est à remarquer que les « progressistes », que les adversaires de la bureaucratie rendent responsables du développement qu'elle prend, ne se risquent pas à défendre le système bureaucratique. Au contraire, ils se joignent, pour le condamner, à ceux qu'à d'autres titres ils qualifient avec mépris de « réactionnaires ». Car, prétendent-ils, les méthodes bureaucratiques ne sont pas du tout indispensables pour atteindre les buts utopiques qu'ils poursuivent. La bureaucratie, d'après eux, est plutôt le moyen peu satisfaisant par lequel le système capitaliste cherche à composer avec la tendance inexorable qui mène à sa disparition. L'inévitable triomphe final, du socialisme, abolira non seulement le capitalisme, mais aussi la bureaucratie. Dans le monde heureux de demain, dans le paradis béni de la planification intégrale, il n'y aura plus de bureaucrates. L'homme du peuple sera souverain ; chacun s'occupera lui-même de l'ensemble de ses affaires. Il faut être un bourgeois à l'esprit borné pour s'imaginer que la bureaucratie donne un avant-goût de ce que le socialisme réserve à l'humanité.

Ainsi tous s'accordent à considérer la bureaucratie comme un mal. Mais il n'en est pas moins vrai que personne n'a jamais essayé de donner une définition non équivoque de la bureaucratie. On emploie généralement le mot d'une manière impré-

cise. Bien des gens seraient embarrassés si on leur demandait de le définir et de l'expliquer clairement. Comment peut-on condamner la bureaucratie et les bureaucrates si l'on ne sait même pas ce que ces mots veulent dire ?

*2. Procès de la bureaucratie
par le citoyen américain*

Demandez à un Américain de préciser ses griefs à l'encontre du mal envahissant de la bureaucratie, voici à peu près ce qu'il vous dira :

« Notre régime constitutionnel américain a été fondé sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et sur un équitable partage de compétence entre l'Union et les États. Les législateurs, la plupart des membres du gouvernement et de nombreux juges désignés par voie d'élection. Ainsi le peuple électeur était souverain. En outre, aucun des trois pouvoirs n'avait le droit d'intervenir dans la vie privée des citoyens. Le citoyen qui obéissait aux lois était un homme libre.

« Mais aujourd'hui, depuis de nombreuses années et spécialement depuis l'apparition du New Deal, des forces puissantes s'apprêtent à substituer à ce système démocratique traditionnel, qui avait ses preuves, le gouvernement tyrannique d'une bureaucratie irresponsable et arbitraire. Le bureaucrate n'accède pas à son poste en vertu du choix des électeurs, mais sur une nomination faite par un autre bureaucrate. Il s'est arrogé une large part du pouvoir législatif. Les Commissions et les Offices

gouvernementaux publient des décrets et des règlements qui se proposent d'ordonner et de diriger la vie des citoyens sous tous ses aspects. Non seulement ils réglementent des matières sur lesquelles les particuliers ont jusqu'ici gardé liberté de décision, mais ils ne répugnent pas à publier des décrets qui abrogent pratiquement des lois dûment promulguées. Au moyen de ce semblant de législation, l'administration usurpe le pouvoir de trancher bon nombre de questions importantes conformément à l'idée qu'elle se fait du bien-fondé des thèses en présence, c'est-à-dire de façon tout arbitraire. Les décisions et les jugements des bureaux sont exécutés par des fonctionnaires fédéraux. Le simulacre d'examen judiciaire est pratiquement illusoire. Chaque jour les bureaucrates s'emparent d'un pouvoir nouveau ; bientôt ils dirigeront le pays tout entier.

« Il ne peut faire aucun doute que ce système bureaucratique est essentiellement antilibéral, qu'il n'est ni démocratique ni américain, qu'il s'oppose à l'esprit et à la lettre de la Constitution et qu'il est une réplique des méthodes totalitaires de Staline et de Hitler. Il est rempli d'une animosité fanatique à l'égard de l'entreprise libre et de la propriété privée. Il paralyse la conduite des affaires et abaisse la productivité du travail. Son gaspillage insouciant dissipe la richesse nationale. Il est incompétent et ruineux. Bien qu'il prétende faire de la planification, il n'a ni buts ni programmes définis. Il manque d'unité et de continuité ; les différents offices et bureaux ont des politiques contradictoires. Il ne

réussit qu'à désagréger l'appareil de production et de distribution du pays. La pauvreté et la misère doivent fatalement en résulter. »

Cette accusation véhémement de la bureaucratie est, dans l'ensemble, une description exacte, bien que sentimentale, des tendances actuelles du gouvernement américain. Mais elle manque son but quand elle rend la bureaucratie et les bureaucrates responsables d'une évolution dont les causes doivent être recherchées ailleurs. La bureaucratie n'est qu'un corollaire et un symptôme de transformations plus profondes.

Le trait caractéristique de la politique d'aujourd'hui est la tendance à substituer le contrôle de l'État à la liberté d'entreprise. Des partis politiques puissants et des groupements influents réclament instamment le contrôle de l'État sur la vie économique, la planification étatique et la nationalisation des entreprises. Ils visent au contrôle total de l'État sur l'éducation et à la fonctionnarisation de la profession médicale. Il n'est pas de domaine de l'activité humaine qu'ils ne soient disposés à une direction étatique. Le contrôle de l'État est à leurs yeux la panacée qui guérira tous les maux.

Ces défenseurs enthousiastes de l'omnipotence de l'État se montrent très modestes dans le jugement qu'ils portent sur leur propre rôle dans l'évolution qui mène au totalitarisme. Le glissement vers le socialisme, prétendent-ils, est inévitable. C'est une tendance nécessaire et inévitable de l'évolution historique. Avec Karl Marx, ils soutiennent que l'avènement du socialisme est inévitable et présente

« le caractère inexorable d'une loi naturelle ». La propriété privée des moyens de production, l'entreprise libre, le capitalisme, le système du profit sont condamnés. La « marée montante » porte les hommes vers le paradis terrestre du contrôle étatique généralisé. Les tenants du totalitarisme se qualifient eux-mêmes de progressistes précisément parce qu'ils prétendent avoir compris la signification des présages. Et ils tournent en ridicule et méprisent, en les considérant comme des réactionnaires, tous ceux qui s'efforcent de résister à l'action de forces que, disent-ils, aucun effort humain n'est capable de contenir.

Grâce à ces politiques « progressistes », les nouveaux offices et organismes étatiques se développent comme des champignons. Les bureaucrates se multiplient, avides de restreindre progressivement la liberté individuelle. Un grand nombre de citoyens, ceux que les progressistes qualifient avec mépris de réactionnaires, sont sensibles à cet empiètement sur leurs affaires privées, et critiquent l'incompétence et le gaspillage des bureaucrates. Mais cette opposition n'a été jusqu'ici que le fait d'une minorité. La preuve en est qu'elle n'a pas été à même, au cours des élections passées, de réunir la majorité des suffrages. Elle a été battue par les « progressistes », ennemis irréconciliables de l'entreprise libre et de l'initiative privée et défenseurs fanatiques du contrôle totalitaire de l'État sur l'industrie.

C'est un fait que la politique du New Deal a été soutenue par les électeurs. Et il n'est pas douteux

que cette politique sera abandonnée si les électeurs cessent de lui accorder leur faveur. Les États-Unis sont toujours une démocratie. La Constitution est toujours intacte. Les élections sont encore libres. Nulle contrainte ne s'exerce sur les électeurs lorsqu'ils déposent leurs bulletins. Il n'est donc pas exact de dire que la victoire du système bureaucratique soit due à des méthodes inconstitutionnelles et antidémocratiques. Les juristes ont raison de mettre en doute la légalité de quelques procédures secondaires. Mais, dans l'ensemble, le Congrès a approuvé le New Deal. Le Congrès a voté les lois et octroyé les crédits.

Évidemment, l'Amérique est en présence d'un phénomène que les auteurs de la Constitution n'ont pas prévu et ne pourraient pas prévoir : le Congrès abandonnant volontairement ses pouvoirs. Le Congrès, à plusieurs reprises, a abandonné le travail législatif, qui était le sien, à des bureaux et des commissions gouvernementales, et a relâché son contrôle budgétaire en autorisant de larges affectations de crédits, dont l'Administration n'avait plus qu'à fixer le détail. Nul ne conteste au Congrès le droit de déléguer temporairement une partie de ses pouvoirs. La Cour Suprême a déclaré la National Recovery Administration inconstitutionnelle. Mais les délégations de pouvoirs formulées avec plus de circonspection sont de pratique presque courante. En tout cas, le Congrès, en agissant ainsi, n'a pas été jusqu'ici en désaccord avec la volonté expresse de la majorité du peuple souverain.

D'un autre côté, il faut bien comprendre que la délégation de pouvoirs est l'instrument de choix de la dictature moderne. C'est en vertu d'une délégation de pouvoirs que Hitler et ses ministres ont gouverné l'Allemagne. C'est par une délégation de pouvoir que le Labour Party souhaite établir sa dictature et faire de l'Angleterre un Empire socialiste. Il est évident que la délégation de pouvoirs peut servir en quelque sorte de déguisement constitutionnel à une dictature. Mais ce n'est certainement pas le cas aujourd'hui aux États-Unis. Le Congrès conserve indubitablement le droit théorique et la force réelle de reprendre tous les pouvoirs qu'il a délégués. Les électeurs conservent le droit d'élire des sénateurs et des représentants radicalement opposés à tout abandon des pouvoirs du Congrès. Aux États-Unis, la bureaucratie repose sur des fondements constitutionnels.

Il est tout aussi inexact de considérer comme inconstitutionnelle la concentration croissante des pouvoirs juridictionnels au profit du gouvernement central et au détriment des États. Washington n'a manifestement usuré aucun des pouvoirs constitutionnels des États. L'équilibre de la répartition des pouvoirs entre le Gouvernement fédéral et les États tel que l'a réalisé la Constitution s'est trouvé sérieusement compromis parce que les pouvoirs nouvellement acquis par les administrations se sont accrus en général au profit du Gouvernement fédéral et non des États. Ce n'est pas le résultat de sinistres combinaisons de mystérieuses cliques de Washington, avides de faire plier les États et d'établir un

Gouvernement centralisé, mais la conséquence du fait que les États-Unis constituent une unité économique dotée d'un système monétaire et bancaire uniforme et où les marchandises, les capitaux et les hommes circulent librement entre les États. Dans un tel pays, le contrôle de l'État sur l'activité économique doit être centralisé. Il serait impossible de le laisser aux États. Si chaque État avait la liberté de contrôler l'industrie selon ses propres vues, le marché intérieur perdrait son unité. Le contrôle de l'industrie par les divers États ne pourrait fonctionner que si chacun d'eux se séparait des autres en opposant des barrières à la circulation des hommes et des marchandises et en pratiquant une politique autonome de la monnaie et du crédit. Comme personne ne saurait proposer sérieusement de briser l'économie économique de la nation, c'est au Gouvernement fédéral qu'il a fallu confier le contrôle économique. Il est naturel qu'un système de contrôle étatique vise au maximum de centralisation. L'autonomie des États telle que la leur garantit la Constitution n'est réalisable qu'en régime de libre entreprise. En votant pour le contrôle étatique de l'industrie, les électeurs se prononcent implicitement, quoique sans le savoir, pour une centralisation plus poussée.

Ceux qui critiquent la bureaucratie commettent l'erreur de diriger leurs attaques contre le symptôme et non contre le siège du mal. Qu'importe que les innombrables décisions qui militarisent les moindres aspects de l'activité économique des particuliers soient prises directement par une loi,

dûment votée par le Congrès, ou par une commission ou un service gouvernemental qui détient ses pouvoirs d'une loi et d'une affectation de crédits. En réalité, ce que l'on reproche à l'État, c'est qu'il se soit lancé dans une politique aussi totalitaire, et non les méthodes techniques qu'il emploie pour l'exécuter. On ne verrait guère de différence si le Congrès n'avait pas confié à ces bureaux des fonctions quasi législatives et s'était réservé le droit de prendre lui-même toutes les décisions législatives qu'elles exigent.

Si l'on décide qu'il appartient à l'État de contrôler les prix, il faut aussitôt fixer un nombre infini de plafonds et en modifier sans cesse le plus grand nombre, à mesure que les conditions économiques varient. Ce pouvoir est confié au Contrôle des Prix. Mais l'autorité de ses bureaucrates ne serait pas diminuée réellement s'ils étaient obligés de s'adresser au Congrès pour fixer légalement leurs plafonds. Le Congrès serait inondé d'une multitude de projets de loi dont le contenu excéderait à la fois de temps et d'information pour examiner sérieusement les propositions élaborées par différentes sections de l'Office des Prix. Deux solutions leur seraient offertes : faire confiance au directeur de l'Office et à ses subordonnés et voter l'ensemble des projets ou abroger la loi donnant à l'Administration le pouvoir de contrôler les prix. Il serait impossible aux membres du Congrès d'apporter en la matière la conscience et le scrupule qu'ils manifestent ordinairement dans leurs délibérations sur les problèmes politiques et les lois.

Les procédures parlementaires constituent une technique législative efficace lorsqu'il ne s'agit que de faire les lois nécessaires à une société fondée sur la propriété privée des moyens de production, l'entreprise libre et la souveraineté des consommateurs. Elles sont absolument impropres à la conduite des affaires dans un régime où l'État est tout-puissant. Les auteurs de la Constitution n'ont jamais rêvé d'un système de gouvernement dans lequel l'Administration devrait fixer les prix du poivre et des oranges, des appareils photographiques et des lames de rasoir, des cravates et des serviettes en papier. Mais s'ils avaient envisagé semblable éventualité, ils auraient considéré comme sans intérêt la question de savoir si une telle réglementation devait être l'œuvre du Congrès ou d'un service bureaucratique. Ils auraient aisément compris que le contrôle étatique de l'industrie est en définitive incompatible avec toute forme de gouvernement constitutionnel et démocratique.

Ce n'est pas par hasard que les pays socialistes sont gouvernés de façon dictatoriale. Le totalitarisme et le gouvernement par le peuple sont inconciliables. Il n'y aurait rien eu de changé en Allemagne si Hitler avait dû soumettre ses décrets à l'approbation de son « Parlement ». Sous le régime de l'économie contrôlée par l'État, les Parlements ne peuvent être autre chose que des assemblées d'hommes qui disent toujours « oui ».

Il ne serait pas plus légitime de voir le défaut du système dans le fait que les fonctions des administrateurs bureaucratiques ne sont pas électives.

L'élection des fonctionnaires ne se conçoit que pour les postes élevés. Dans ce cas, les électeurs ont à fixer leur choix entre des candidats dont ils connaissent la couleur et les idées politiques. Il serait absurde d'employer la même méthode pour la désignation d'une foule de gens inconnus. On comprend l'élection du Président, du Gouverneur ou du Maire. Il serait stupide de faire désigner par les électeurs des centaines et des milliers d'employés subalternes. Dans de semblables élections, les électeurs n'auraient d'autre alternative que d'adopter la liste proposée par leur parti. Que le Président ou le Gouverneur régulièrement élus nomment tous leurs collaborateurs ou que les électeurs se prononcent pour une liste qui renferme les noms de tous les hommes que leur candidat préféré a choisis pour collaborateurs, il n'y a entre les deux méthodes aucune différence réelle.

Il est parfaitement exact, comme le disent les adversaires des idées totalitaires, que les bureaucrates ont la liberté de trancher de façon toute discrétionnaire des questions de première importance pour les particuliers. Il est bien certain que les fonctionnaires ne sont plus les serviteurs de la collectivité, mais des despotes irresponsables et des tyrans aux décisions arbitraires. Mais la bureaucratie n'y est pour rien. C'est le fait du nouveau système de gouvernement qui restreint la liberté de l'individu dans la direction de ses propres affaires et assigne à l'État des tâches toujours plus lourdes. Le coupable n'est pas le bureaucrate, mais le système politique.

Et le peuple souverain est encore libre de repousser celui-ci.

Il est en outre exact que la bureaucratie est animée d'une hostilité implacable à l'égard de l'industrie privée et de l'entreprise libre. Mais les tenants du régime y voient précisément le côté le plus louable de leur attitude. Loin d'être un sujet de honte à leurs yeux, leur politique, dirigée contre les entreprises, leur est un motif de fierté. Ils visent et voient un ennemi public dans tout homme d'affaires qui cherche à échapper à un tel contrôle.

Finalement, on peut affirmer que la politique nouvelle, bien qu'elle ne soit pas inconstitutionnelle d'un point de vue purement formel, est contraire à l'esprit de la Constitution, qu'elle équivaut au rejet d'une philosophie politique chère aux anciennes générations d'Américains, qu'elle doit aboutir à l'abandon de ce qu'on a coutume d'appeler démocratie et que, dès lors, elle n'est pas américaine. Mais l'accusation ne suffit pas pour discréditer la tendance « progressiste » aux yeux de ceux qui la favorisent. Eux et leurs critiques ne regardent pas le passé avec les mêmes yeux. Pour eux l'histoire de toutes les civilisations que le monde a connues jusqu'ici est le récit de la misère et du mépris de l'homme et de l'exploitation sans merci des masses par les classes dirigeantes. Dans la langue américaine, « l'individualisme », disent-ils, est « un mot sonore pour désigner la cupidité ennoblée et faisant figure de vertu ». Le principe était de « laisser les mains libres aux profiteurs, fourbes subtils, accapareurs et autres bandits qui

vivaient de razzias pratiquées sur le revenu national »¹.

Dans les luttes politiques actuelles, le problème principal consiste à décider si la société doit être organisée sur la base de la propriété privée des moyens de production (capitalisme, économie de marché) ou sur la base du contrôle de l'État sur les moyens de production (socialisme, communisme, économie planifiée). Le capitalisme implique l'entreprise libre, en matière économique la souveraineté des consommateurs, en politique la souveraineté des électeurs. Le socialisme signifie le contrôle généralisé de l'État dans tous les secteurs de la vie privée et son pouvoir illimité dans l'organisation de ma production. Il n'y a pas de compromis possible entre les deux systèmes. Contrairement au préjugé populaire, il n'y a pas de moyen terme, pas de tierce solution sur laquelle modeler un ordre social durable². Il faut choisir entre le capitalisme et le socialisme ou, comme on dit fréquemment aux États-Unis, entre le mode de vie américain et le mode de vie russe.

Quiconque se range, dans le conflit des doctrines, du côté du capitalisme, doit le faire franchement et

¹ W.-E. WOODWARD, *A New American History* (New-York, 1939), p. 808. On peut lire sur la couverture de ce livre : « Il n'est pas aujourd'hui de père bien-pensant et suffisamment informé qui ne donne pour modèle à son fils Benedict Arnold au lieu de Lincoln. » Il est bien évident que ceux qui professent de telles opinions ne reprocheront pas à la bureaucratie de n'être pas américaine.

² Voir p. 175-178.

sans tarder. Il doit apporter un concours efficace à la défense de la propriété privée et de l'entreprise libre. En vain se contenterait-on de critiquer les mesures destinées à préparer la voie au socialisme. Il est inutile de combattre de simples phénomènes accessoires et non l'évolution elle-même qui mène à un régime totalitaire. S'attarder à la critique de la seule bureaucratie ne présente aucun intérêt.

3. Conception « progressiste » de la bureaucratie

Les adversaires « progressistes » de la bureaucratie s'attaquent en premier lieu à la bureaucratisation de la grosse entreprise. La trame de leur raisonnement est la suivante :

« Autrefois, les entreprises étaient de petites dimensions. L'entrepreneur avait la possibilité de contrôler chacun des services de son entreprise et de prendre lui-même toutes les décisions importantes. Il était propriétaire du capital, sinon dans sa totalité, du moins pour la plus grande partie. Il avait un intérêt vital au succès de son entreprise. Aussi s'appliquait-il à tirer de son équipement le meilleur rendement et à éviter les pertes.

« Mais avec le progrès inévitable de la concentration économique, les conditions de la production se sont complètement transformées. Aujourd'hui, la grande entreprise domine. Le propriétaire ne réside pas sur ses terres ; les propriétaires au sens juridiques, les actionnaires, n'interviennent plus dans la gestion, que l'on confie à des hommes dont la profession est d'être administrateurs de société.

La dimension des entreprises oblige à répartir les fonctions et les activités entre divers services, administratifs et autres.

« Ceux qui, aujourd'hui, prennent la défense de l'entreprise privée sont aussi romanesques que les panégyristes des arts et métiers du Moyen Âge. Ils commettent une lourde erreur de jugement en attribuant aux groupements gigantesques les qualités qui ont fait l'excellence de la petite ou de la moyenne entreprise. Il ne saurait être question de dissoudre les grosses sociétés pour en faire des unités plus petites. Au contraire, la tendance qui mène à une concentration plus poussée des forces économiques doit triompher. La grande entreprise monopolisée finira par se raidir en une bureaucratie glacée. Ses directeurs, sans responsabilité à l'égard de qui que ce soit, formeront une aristocratie héréditaire ; les gouvernements ne seront plus que les pantins entre les mains d'une bande d'hommes d'affaires tout-puissants.

« Il est indispensable que l'État, par une action vigoureuse, fasse plier l'oligarchie des directeurs de société. Les critiques relatives à la militarisation étatique n'ont aucun fondement. Dans l'état actuel des choses, il faut choisir entre le pouvoir d'une bureaucratie d'administrateurs irresponsables et celui du gouvernement responsable envers la nation. »

Le caractère apologétique de l'argumentation n'a pas besoin d'être souligné. À la critique générale qui dénonce l'envahissement de la bureaucratie étatique, les « progressistes » et les partisans du New Deal répondent que la bureaucratie sévit

en dehors des sphères gouvernementales, qu'elle est un phénomène universel que l'on rencontre aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Il faut en voir la source la plus large dans « le développement étonnant de l'organisation ». Elle est, dès lors, un mal inévitable.

L'objet du présent ouvrage est de tenter de démontrer que, pour l'entreprise animée par la recherche du profit, le danger de la bureaucratie n'existe pas à la condition que l'État laisse à ses dirigeants les mains libres. L'entreprise privée n'évolue pas nécessairement vers une structure bureaucratique rigide. La tendance dénoncée résulte de l'immixtion de l'État dans le secteur privé. Elle est le fruit de la politique qui tend à enlever au mobile du profit le rôle qu'il joue dans l'organisation économique de la société.

Dans ces remarques préliminaires, nous ne nous arrêterons qu'à un des griefs populaires dirigés contre l'envahissement des affaires par la bureaucratie. C'est, dit-on, « la carence des dirigeants » qui entraîne le développement de la bureaucratie. On réclame « des chefs qui soient des créateurs ».

On reconnaît les fourriers de la dictature à ce qu'ils déplorent immanquablement l'absence de chefs politiques. À leurs yeux, la carence principale de la démocratie est qu'elle est incapable de produire de grands meneurs de peuples.

Dans les affaires, le chef et le créateur est celui qui sait adapter la production et la distribution aux conditions changeantes de l'offre et de la demande et les progrès de la technique aux nécessités indus-

rielles. Le grand industriel est celui qui produit en plus grand nombre et meilleur marché des articles de qualité meilleure, celui qui, pionnier du progrès, fait don à ses compatriotes de produits et de services qui leur étaient jusqu'ici inconnus ou restaient au delà de leurs moyens. On peut le qualifier de chef parce que son esprit d'initiative et son activité contraignent ses concurrents à égaler ses réalisations ou à quitter le monde des affaires. C'est son infatigable esprit d'invention et son amour de l'innovation qui empêchent les entreprises de sombrer dans la routine bureaucratique. Il personnifie le dynamisme qui rien n'arrête et la tendance au progrès qui caractérisent le capitalisme et le régime de l'entreprise privée.

Il serait certainement exagéré de dire que ce type de chef et de créateur n'existe plus dans l'Amérique d'aujourd'hui. Parmi les pionniers américains du monde des affaires, nombreux sont ceux qui ont gardé leur dynamisme et participent activement à la conduite de leurs entreprises. Quant aux hommes plus jeunes, il serait difficile d'exprimer un jugement sur leurs facultés créatrices. Il faut un certain recul pour apprécier le mérite réel de leurs réalisations. Un génie authentique est rarement reconnu par ses contemporains.

La collectivité ne peut ni élever des hommes de talent ni faire qu'ils se multiplient. Un génie créateur n'est pas un produit de dressage. Le don de création ne s'enseigne pas dans des écoles spéciales. Le génie est précisément l'homme qui défie les écoles et les disciplines, qui s'écarte des chemins

traditionnels de la routine et ouvre de nouveaux sentiers dans des terres jusque-là inaccessibles. Le génie est toujours un maître, jamais un disciple ; il est toujours sa propre création. Il ne doit rien à la faveur du prince. En revanche, l'État peut créer le climat qui paralyse les efforts d'un esprit créateur et l'empêche de rendre des services d'un grand prix pour la collectivité.

C'est précisément ce qui a lieu aujourd'hui en matière économique. En veut-on un exemple, celui de l'income-tax ? Autrefois un inconnu, à l'esprit inventif, lançait une affaire nouvelle. Ses débuts étaient modestes ; il était pauvre, son capital était maigre et en grande partie emprunté. Dès les premiers succès, au lieu d'accroître ses dépenses de consommation, il réinvestissait le plus clair de ses bénéfices. L'affaire prenait un développement rapide. Il devenait un chef dans sa spécialité. Sa concurrence menaçante contraignait les entreprises célèbres par leur renom et leur richesse et les groupements industriels puissants à adapter leur politique aux conditions nouvelles créées par son apparition. Ils ne pouvaient pas ne pas en tenir compte et se permettre une négligence bureaucratique. Il leur fallait jour et nuit rester sur leurs gardes en face de novateurs aussi dangereux. Faute de trouver l'homme capable d'égaler le nouveau venu dans la direction de leurs affaires, il leur fallait accepter la fusion de leurs entreprises à la sienne et lui céder la direction du groupe.

Mais de nos jours l'impôt sur le revenu absorbe 80% et plus des bénéfices initiaux du nouvel entre-

preneur. Il est dans l'impossibilité d'accumuler du capital ; il ne peut développer son entreprise, qui ne deviendra jamais une grosse affaire. Les capitaux investis de vieille date n'ont pas à s'inquiéter. Les firmes anciennes et les groupements sont déjà propriétaires d'un capital considérable. L'impôt sur le revenu et les cotisations professionnelles les empêchent d'accumuler *davantage* de capital, mais ils interdisent au nouveau venu de se constituer *un* capital. Ils condamnent son entreprise à rester éternellement une petite affaire. On protège les entreprises anciennes contre les novateurs de talent. La concurrence qu'ils pourraient leur faire ne les menace plus. Elles jouissent d'un privilège de fait dans la mesure où elles se contentent de garder à leur activité la direction et le volume traditionnels. Elles ne peuvent évidemment pas prendre une nouvelle extension, le drainage incessant de leurs bénéfices au profit de l'impôt les empêchant de croître à l'aide de leurs propres fonds. Ainsi naît une tendance à la rigidité.

Dans tous les pays, la législation fiscale est aujourd'hui conçue comme si le but de l'impôt était d'entraver l'accumulation de capital frais et les progrès qu'elle rendrait possibles. La même tendance se manifeste dans bien d'autres secteurs des affaires publiques. Les progressistes ont bien tort de déplorer la rareté des dons d'autorité et de création chez les chefs d'entreprise. Ce n'est pas la carence des hommes qu'il faut dénoncer, mais celle des institutions qui leur permettraient d'utiliser leurs dons. La politique contemporaine ne réussit pas

moins bien à paralyser les efforts des novateurs que ne faisait au Moyen Âge le régime corporatif.

4. Bureaucratie et totalitarisme

Nous aurons l'occasion d'indiquer dans les pages qui suivent que la bureaucratie et ses méthodes remontent à la plus haute antiquité et qu'on les trouve dans l'appareil administratif de tous les États dont la souveraineté s'étend sur des territoires immenses. Les Pharaons de l'Égypte ancienne et les Empereurs de Chine édifièrent une lourde machine bureaucratique et tous les chefs d'État après eux suivirent leur exemple. La féodalité fut une tentative qui prétendait se passer des hommes et des méthodes bureaucratiques dans l'organisation politique de vastes territoires. L'échec en fut retentissant. Elle aboutit à un émiettement total de l'unité politique antérieure et sombra dans l'anarchie. Les seigneurs féodaux, à l'origine simples officiers et sujets du pouvoir central, devinrent en fait des seigneurs indépendants, sans cesse en lutte les uns contre les autres, bravant le roi, la justice et les lois. Depuis le XV^e siècle, dans toute l'Europe, le principal souci des rois fut de faire plier la superbe de leurs vassaux. L'État moderne est bâti sur les ruines de la féodalité. Il a remplacé la suprématie d'une multitude de princes et de comtes par une organisation bureaucratique des affaires publiques.

Les rois de France furent les pionniers de cette révolution. Alexis de Tocqueville a montré comment la dynastie des Bourbons s'employa obstiné-

ment à supprimer l'autonomie des grands vassaux et des oligarchies qui s'étaient constituées au sein de la noblesse. À cet égard, la Révolution française n'a fait qu'achever l'œuvre commencée par la monarchie absolue. Elle abolit l'arbitraire royal, établit la primauté de la loi en matière administrative et restreignit le nombre des affaires soumises au pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires. Elle ne supprima pas l'organisation bureaucratique, elle lui donna seulement une base légale et constitutionnelle. Le régime administratif du XIX^e siècle en France fut une tentative pour dompter, autant qu'il était possible par la loi, l'arbitraire des bureaucrates. Il servit de modèle à toutes les autres nations libérales — en dehors de la sphère du Common Law anglo-saxon — qui voulurent établir la suprématie de la loi et de la légalité dans la conduite des affaires publiques.

On ne sait pas assez que le système administratif prussien, tant admiré par les défenseurs de l'omnipotence de l'État n'était à l'origine qu'une copie des institutions françaises. Frédéric II le « Grand », importa de France non seulement les méthodes, mais encore le personnel qui devait les appliquer. Il remit l'administration de la régie et des douanes à un corps de plusieurs centaines de fonctionnaires français émigrés et nomma un Français directeur général des Postes, un autre président de l'Académie. Les Prussiens du XVIII^e siècle avaient, pour refuser à la bureaucratie le qualificatif de prussienne, de meilleures raisons que n'en ont les Amé-

ricains d'aujourd'hui lorsqu'ils lui déniaient tout caractère américain.

Dans les pays du Common Law anglo-saxon, le moule juridique dans lequel s'écoulait la vie administrative différait beaucoup de celui des nations de l'Europe continentale. Anglais et Américains étaient les uns et les autres parfaitement convaincus que leur système leur assurait la protection la plus efficace contre les empiètements de l'arbitraire administratif. Toutefois, l'expérience des dernières décades a montré clairement que les précautions légales ne sont pas assez fortes pour résister à des courants que vient renforcer une idéologie puissante. Le mythe populaire de l'intervention de l'État en matière économique et les idées socialistes ont sapé les digues érigées par vingt générations d'Anglo-Saxons contre l'arbitraire gouvernemental. De nombreux intellectuels et des organisations de masse agricoles et ouvrières, qui réunissent un grand nombre d'électeurs, dénigrent le système de gouvernement traditionnel en Amérique, considéré comme « ploutocratique », et souhaitent l'introduction des méthodes russes qui n'accordent à l'individu aucune protection contre le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Le totalitarisme est bien autre chose que la simple bureaucratie. C'est la soumission totale de l'individu, dans le travail et dans le loisir, aux ordres des dirigeants et des fonctionnaires. Il réduit l'homme à n'être qu'un rouage dans un mécanisme de contrainte et de coercition qui embrasse tous les aspects de la vie individuelle. Il oblige l'individu à

renoncer à toute activité que l'État n'approuve pas. Il transforme la société en une armée du travail admirablement disciplinée, disent les défenseurs du socialisme, en un bagne, répliquent ses adversaires. En tout cas, il rompt de façon radicale avec le mode de vie auquel les nations civilisées étaient traditionnellement attachées. Avec lui l'humanité ne se contente pas de retourner au despotisme oriental sous lequel, ainsi que l'a noté Hegel, un seul homme était libre et tous les autres esclaves, car les monarques asiatiques n'intervenaient pas dans la vie quotidienne de leurs sujets. L'agriculteur indépendant, le pasteur, l'artisan gardaient un champ d'activité que le roi et ses satellites ne venaient pas troubler et jouissaient d'une certaine autonomie dans la conduite de leur maison et de leur famille. Il en va autrement dans le socialisme moderne, totalitaire au sens strict du mot. Il tient en bride l'individu de la naissance à la mort. À toute heure, le « camarade » est tenu d'obéir implicitement aux ordres venus de l'autorité suprême. L'*État* est pour lui à la fois le gardien et l'employeur. L'État détermine son travail, sa nourriture et ses plaisirs. Il lui dicte ce qu'il doit penser et ce à quoi il doit croire.

La bureaucratie joue un rôle essentiel dans l'exécution des plans. Mais on a tort d'imputer aux bureaucrates pris individuellement les vices du système. Les hommes et les femmes qui occupent les bureaux et les administrations n'en sont pas responsables. Ils sont autant que tous victimes du nouveau mode de vie. C'est le système qui est

mauvais, et non pas les sous-ordres qu'il utilise. Un État ne se dirige pas sans administration et sans méthodes bureaucratiques. Et comme la collaboration sociale, pour être efficace, nécessite un gouvernement, une certaine dose de bureaucratie est indispensable. Ce dont nous souffrons, ce n'est pas tant de la bureaucratie elle-même que de son intrusion dans tous les domaines de la vie et de l'activité humaines. La lutte contre les empiètements de la bureaucratie est essentiellement une révolte contre la dictature totalitaire. C'est par un abus de langage que l'on appelle la lutte pour la liberté et la démocratie une lutte contre la bureaucratie.

Cependant ce n'est pas sans raison qu'on attaque de toutes parts les méthodes et les procédures bureaucratiques. Car leurs imperfections permettent de voir les défauts essentiels d'un programme socialiste ou totalitaire. Une étude approfondie du problème de la bureaucratie doit nous permettre de découvrir pourquoi les utopies socialistes ne sont pas viables et aboutissent nécessairement, quand on en poursuit la réalisation, non seulement à un appauvrissement général, mais à la dissolution de la société et au chaos. Elle constitue une préparation excellente à l'étude des deux systèmes d'organisation sociale que sont le capitalisme et le socialisme.

*5. Le dilemme : système du profit
ou système bureaucratique*

Pour comprendre la signification réelle de la bureaucratie il faut partir de l'examen du mécanisme du profit dans le cadre de la société capitaliste. Les caractéristiques essentielles du capitalisme ne sont pas mieux connues que celles de la bureaucratie. Des légendes trompeuses, que la propagande démagogique a rendues populaires, ont donné du régime capitaliste une image inexacte. Le capitalisme a réussi à donner au bien-être matériel des masses une impulsion sans précédent. Les chiffres de population dans les pays capitalistes sont aujourd'hui plusieurs fois plus élevés qu'ils ne l'étaient à la veille de la « révolution industrielle », et le moindre de leurs citoyens jouit d'un niveau de vie de beaucoup supérieur à celui des riches d'autrefois. Néanmoins, une grande partie de l'opinion publique voit avec défaveur les sinistres institutions que sont à ses yeux la liberté d'entreprise et la propriété privée des moyens de production, nuisibles à l'immense majorité de la nation et favorisant seulement les égoïstes intérêts de classe d'un petit groupe d'exploiteurs. Les hommes politiques, dont l'œuvre essentielle a consisté à restreindre la production agricole et à contrarier le progrès technique dans l'industrie, discréditent le capitalisme, « économie de la rareté », et parlent de l'abondance que doit amener le socialisme. Les leaders syndicalistes, dont les adhérents possèdent leur automobile, débordent d'enthousiasme lorsqu'ils exaltent la condi-

tion de l'ouvrier russe, déguenillé et les pieds nus, et célèbrent la liberté du travailleur dans une Russie qui a supprimé les syndicats et punit la grève de peines criminelles.

Il est inutile de soumettre ces mensonges à une critique minutieuse. Notre intention n'est ni de louer, ni de condamner. Nous voulons savoir ce que sont les deux systèmes opposés, comment ils fonctionnent et comment ils répondent aux besoins de l'homme.

En dépit de l'imprécision avec laquelle on sert du mot bureaucratie, il semble que tous s'accordent à distinguer deux méthodes de travail qui s'opposent, celle qu'emploie l'individu dans ses propres affaires et celle qui préside à vie administrative de l'État et des municipalités. Personne ne contestera que les principes selon lesquels s'administrent les services de la police diffèrent radicalement de ceux qui s'appliquent dans la conduite d'une entreprise animée par la recherche du profit. Aussi sera-t-il utile de commencer par l'étude des méthodes en honneur dans les deux groupes d'institutions et de les mettre en parallèle.

La bureaucratie, ses avantages et ses inconvénients, son mécanisme et son fonctionnement ne peuvent être compris que si on les oppose au mobile du profit tel qu'il fonctionne dans l'économie de marché capitaliste.

1.

LE SYSTÈME DU PROFIT

1. Fonctionnement du marché capitaliste

L'économie capitaliste, ou économie de marché, est ce système de coopération sociale et de division du travail qui est fondé sur la propriété privée des moyens de production. Les facteurs matériels de production sont la propriété de personnes privées, capitalistes et propriétaires fonciers. Les exploitations industrielles et agricoles sont entre les mains des entrepreneurs et des exploitants, individus ou groupements, propriétaires eux-mêmes du capital et du sol, ou qui les ont empruntés ou loués à leurs propriétaires. L'entreprise libre est le trait caractéristique du capitalisme. Le but de tout chef d'entreprise — homme d'affaires ou exploitant agricole — est de réaliser un profit.

Capitalistes, entrepreneurs et exploitants, sont des instruments dans la conduite des affaires économiques. Ils sont à la barre et dirigent le navire, mais ils n'ont pas la liberté de lui fixer un itinéraire. Le commandement en chef ne leur appartient pas, ils ne sont que les hommes de barre, tenus d'obéir sans réserve aux ordres du capitaine. Le capitaine, c'est le consommateur.

Ce ne sont ni les capitalistes, ni les entrepreneurs, ni les exploitants agricoles, mais bien les consommateurs, qui décident quels biens il faut

produire. Les producteurs produisent non pour leur consommation personnelle, mais pour le marché. Ils entendent vendre leurs produits. Si les consommateurs ne lui achètent pas les marchandises qu'il leur offre, l'homme d'affaires ne peut couvrir ses frais. Il perd de l'argent. S'il n'adapte pas sa conduite aux désirs des consommateurs, il devra bientôt abandonner le poste de choix qu'il occupe à la barre. D'autres le remplaceront qui auront mieux réussi à satisfaire les exigences des consommateurs.

Les vrais patrons, dans le système capitaliste de l'économie de marché, ce sont les consommateurs. En achetant ou en refusant d'acheter, ils décident à qui doivent aller la propriété du capital et la direction des entreprises. Ils déterminent les biens à produire, leur quantité, leur qualité et de leur attitude découle pour le chef d'entreprise le profit ou la perte. Du pauvre ils font un riche, du riche un pauvre. Ils sont capricieux et fantasques, leurs goûts changeants et imprévisibles. Ils ne se soucient nullement du mérite passé. Dès qu'on leur offre mieux ou meilleur marché, ils abandonnent leurs anciens fournisseurs de la veille. Ils ne mettent rien au-dessus de leur propre satisfaction. Peu leur importent les intérêts capitalistes engagés ou le sort des travailleurs qui perdent leur emploi si, en tant que consommateurs, ils cessent leurs achats habituels.

On dit parfois que la production d'un certain bien *A* ne paie pas. Que cela signifie-t-il ? Cela signifie que les consommateurs ne consentent pas à payer aux producteurs du bien *A* de quoi couvrir le

coût des facteurs de production nécessaires, tandis qu'au même instant d'autres producteurs obtiennent des revenus qui excèdent leurs coûts de productions. La demande des consommateurs joue un rôle important dans la répartition des divers facteurs de production entre les différentes industries de biens de consommation. Ainsi ce sont les consommateurs qui fixent quelles quantités de matières premières et de travail devront être utilisées à la production de *A* et quelles quantités iront à une autre fabrication. Il est donc absurde d'opposer la production pour le profit et la production pour l'utilité. La recherche du profit contraint l'entrepreneur à offrir aux consommateurs précisément les biens qu'ils demandent le plus instamment. Si l'entrepreneur n'était pas obligé de prendre pour guide la recherche du profit, il pourrait produire *A* en plus grande quantité, en dépit de la préférence des consommateurs pour un autre article. Le mobile du profit est précisément le facteur qui contraint l'homme d'affaires à fournir aux consommateurs de la façon la plus efficace les biens dont ils ont besoin. Ainsi le système de production capitaliste est une démocratie économique au sein de laquelle chaque unité monétaire donne à son détenteur un droit de vote. Les consommateurs représentent la souveraineté populaire. Les capitalistes, les entrepreneurs et les chefs d'entreprises agricoles sont les mandataires du peuple souverain. S'ils n'obéissent pas, s'ils ne parviennent pas à produire au coût le plus bas les biens que réclament les consommateurs, ils perdent leur poste. Leur tâche est

de servir le consommateur. Le profit et la perte sont les moyens grâce auxquels les consommateurs conservent la maîtrise de l'économie.

2. Le calcul économique

La supériorité du système capitaliste réside en ce qu'il est le seul système de coopération sociale et de division du travail qui permette le calcul de l'imputation, qu'il s'agisse d'élaborer les services rendus par les usines, les exploitations et les ateliers qui fonctionnent déjà. Si le socialisme et la planification intégrale sous toutes les formes ne sont pas viables, c'est qu'il n'y a pas de calcul économique possible là où les biens de production ne sont pas propriété privée et où il n'existe par conséquent pas de prix de marché pour eux.

Le problème à résoudre dans la conduite des affaires économiques est le suivant. Il existe un nombre incalculable de facteurs matériels de production, différenciés dans chaque catégorie, à la fois par leurs propriétés physiques et les lieux où ils se trouvent disponibles. Il existe des millions et des millions de travailleurs différant nettement par leur capacité de travail. La technologie nous enseigne les possibilités illimitées offertes à la production des biens de consommation à partir des ressources naturelles, des capitaux et de la main-d'œuvre disponibles. Des méthodes et des processus utilisables, quels sont les plus avantageux ? Lesquels doit-on employer, parce qu'ils sont susceptibles de contribuer le mieux à la satisfaction des besoins les plus

impérieux ? Quels sont ceux dont il faille différer ou écarter l'exécution parce qu'elle détournerait les facteurs de production d'autres programmes qui, réalisés, concourraient davantage à la satisfaction de besoins pressants ?

Il est évident qu'un calcul en nature ne permet aucune réponse à de telles questions. On ne peut faire entrer dans un calcul plusieurs choses différentes que si elles possèdent un dénominateur commun.

Dans le système capitaliste, c'est sur les prix du marché que reposent tous les programmes et tous les plans. Sans eux les projets et les épures des ingénieurs seraient de purs passe-temps académiques. Ils réaliseraient les réalisations possibles et les moyens qu'elles réclament. Mais ils ne seraient pas en mesure de dire si l'exécution d'un programme donné accroîtrait réellement le bien-être matériel ou si elle ne compromettrait pas, en enlevant à d'autres branches des facteurs de production en quantité limitée, la satisfaction de besoins plus urgents, c'est-à-dire de besoins que les consommateurs considèrent comme tels. Seuls les prix du marché peuvent permettre de savoir si la réalisation d'un projet *P* produira plus qu'elle ne coûtera, c'est-à-dire si elle se révèlera plus utile que l'exécution d'autres projets concevables, mais non réalisables parce que les facteurs de production qu'ils requièrent servent à l'exécution du projet *P*.

On a fréquemment objecté que l'orientation de l'activité économique d'après le mobile du profit, c'est-à-dire d'un excédent du produit sur les coûts,

ne tient pas compte des intérêts de la nation dans son ensemble, et ne considère que les intérêts égoïstes des particuliers, différents des intérêts nationaux et qui, même, leur sont souvent opposés. L'idée est à la base de toute planification totalitaire. Le contrôle de l'État sur l'activité économique, prétendent les défenseurs de l'économie dirigée autoritairement, recherche le bien-être général, tandis que l'entreprise libre, sans autre guide que la poursuite du profit, compromet les intérêts nationaux.

On illustre le fait en évoquant le cas du caoutchouc synthétique. L'Allemagne, soumise au socialisme nazi, avait développé sa production de caoutchouc synthétique, tandis que la Grande-Bretagne et les États-Unis, sous le régime de l'entreprise et de la recherche du profit, se souciant peu de produire à perte un ersatz aussi coûteux, négligeant ainsi un produit important dans la préparation de la guerre, et mettant leur indépendance en péril.

Il n'est pas de raisonnement plus fallacieux. Nul n'a jamais prétendu que l'on puisse ou que l'on doive laisser à l'initiative privée le soin de conduire ou de préparer une guerre. La défense de la civilisation et de la sécurité nationale contre une agression, qu'elle vienne du dehors ou de l'intérieur, est le premier devoir d'un gouvernement. Si tous les hommes étaient charmants et vertueux, si aucun ne convoitait les biens du voisin, il n'y aurait pas besoin de gouvernement, d'armée, de marine, de police, de tribunaux, ni de prisons. Il appartient au gouvernement de prendre des mesures en prévision d'une guerre. Les citoyens, pris isolément ou en

groupes, ne sont pas à blâmer s'ils s'abstiennent de le faire. La culpabilité repose toujours sur le gouvernement et, par conséquent, en démocratie, sur la majorité électorale.

L'Allemagne préparait la guerre. Comme le grand état-major allemand savait que les importations pour l'Allemagne en guerre, on décida d'encourager la production nationale de caoutchouc synthétique. Point n'est besoin d'examiner si les autorités militaires anglaises ou américaines avaient ou non la conviction que leurs pays pourraient, même dans l'éventualité d'une nouvelle guerre mondiale, compter sur les plantations de caoutchouc de Malaisie et des Indes Néerlandaises. Toujours est-il qu'ils ne jugèrent pas nécessaire d'accumuler des stocks nationaux de caoutchouc naturel ou de se lancer dans la production de caoutchouc synthétique. Des industriels américains et anglais suivirent les progrès de la production du caoutchouc synthétique en Allemagne. Mais comme le coût du produit synthétique était considérablement plus élevé que celui du produit naturel, ils ne se risquèrent pas à suivre l'exemple allemand. Nul entrepreneur ne peut investir son capital dans une affaire qui n'offre pas de perspectives de profit. C'est précisément cela qui fait la souveraineté du consommateur et contraint le chef d'entreprise à produire l'article que les consommateurs réclament le plus instamment. Les consommateurs, en l'espèce le public anglais et le public américain, n'étaient pas disposés à consentir des prix qui auraient laissé un profit aux producteurs de caout-

chouc synthétique. Pour les pays anglo-saxons le moyen le moins coûteux de se procurer du caoutchouc était de produire d'autres marchandises, par exemple, des automobiles et différentes machines, de les vendre à l'étranger, et d'importer du caoutchouc naturel étranger.

S'il leur avait été possible de prévoir les événements de décembre 1941, et de janvier et février 1942, les gouvernements de Londres et de Washington auraient examiné les mesures propres à assurer l'existence d'une production nationale de caoutchouc synthétique. Peu importe pour notre problème quelle méthode ils auraient adoptée pour financer la dépense nouvelle dans le budget de la défense nationale. Ils pouvaient subventionner les usines intéressées ou élever, au moyen de tarifs douaniers, le prix intérieur du caoutchouc à un niveau suffisant pour que la production locale de caoutchouc synthétique engendre un profit. Dans tous les cas, la nation aurait supporté la charge des mesures adoptées.

Si le gouvernement s'abstient de prendre une mesure de sécurité, aucun capitaliste ni aucun entrepreneur n'est à même de combler la lacune. Il est aussi peu sensé de reprocher aux groupements professionnels des industries chimiques de n'avoir pas accru la production de caoutchouc synthétique que de blâmer l'industrie automobile de n'avoir pas, dès la prise du pouvoir par Hitler, orienté ses usines vers la fabrication d'avions. Ou encore, il aurait été aussi fondé de reprocher à un étudiant d'avoir perdu son temps à écrire un livre sur l'histoire de

l'Amérique ou sur la philosophie au lieu de consacrer tous ses efforts à se préparer aux fonctions qu'il devait occuper dans les Expeditionary Forces. Si le gouvernement manque à son devoir d'équiper la nation de façon à lui permettre de repousser une agression, les particuliers n'ont d'autre procédure à leur disposition, pour remédier au mal, que de critiquer l'administration auprès du souverain — l'électeur — en s'adressant à lui dans des discours, des articles et des livres¹.

De nombreux docteurs décrivent la façon dont leurs concitoyens dépensent leur argent comme parfaitement irrationnelle et contraire à leurs besoins réels. Nous devrions, disent-ils, changer nos méthodes d'alimentation, diminuer la consommation de boissons alcooliques et de tabac, et employer nos loisirs d'une manière plus raisonnable. Ils ont probablement raison. Mais ce n'est pas au gouvernement d'améliorer la conduite de ses « sujets ». Ce n'est pas non plus le rôle des hommes d'affaires. Ils ne sont pas chargés de surveiller leurs clients. Si le public préfère les boissons fortes aux boissons non alcoolisées, les entrepreneurs doivent s'incliner devant ses désirs. Quiconque veut ré-

¹ Ces observations n'impliquent aucune critique de la politique menée avant la guerre par les gouvernements britannique et américain. Seul l'homme qui aurait connu plusieurs années à l'avance les événements militaires de 1941-1943 aurait le droit de reprocher à d'autres leur manque de clairvoyance. Contrairement à ce que voudraient nous faire croire les partisans de la planification, les gouvernements ne sont pas omniscients.

former ses concitoyens doit recourir à la persuasion. C'est le seul moyen démocratique d'obtenir qu'ils se transforment. Si malgré mes efforts je ne parviens pas à convaincre les autres de l'excellence de mes idées, je dois m'en prendre à mon incapacité et non faire appel à la loi, c'est-à-dire à la contrainte et à la coercition.

Le calcul économique repose finalement sur l'évaluation que chacun fait des différents biens de consommation. Il est exact que les consommateurs peuvent se tromper et que leur jugement subit parfois de mauvaises influences. Il est permis de supposer que leur appréciation des divers produits serait différente s'ils étaient mieux éduqués. Toutefois, la nature humaine étant ce qu'elle est, nous ne sommes pas en mesure de substituer au manque de profondeur de la foule la sagesse d'une autorité infallible.

Nous ne prétendons pas que les prix du marché expriment nécessairement une valeur éternelle et absolue. Il n'existe rien de semblable à des valeurs absolues, indépendantes des préférences subjectives d'hommes sujets à l'erreur. Les jugements de valeur sont le produit de l'arbitraire humain. Ils reflètent toutes les insuffisances et les faiblesses de leurs auteurs. Toutefois, il n'est point d'autre alternative, en dehors de la fixation des prix de marché d'après les préférences de l'ensemble des consommateurs, que la détermination des valeurs par de petits groupes d'individus, non moins sujets à l'erreur et aux illusions que la majorité, en dépit du nom de dirigeants dont on les gratifie. Mais quel que soit le

mode de détermination des valeurs des biens de consommation, qu'elles soient fixées par décision autoritaire ou par les préférences de l'ensemble des consommateurs — la nation tout entière — les valeurs sont toujours relatives, subjectives et humaines, et jamais absolues, objectives ni divines.

Il faut bien comprendre qu'au sein d'une société de marché organisée sur la base de l'entreprise libre et de la propriété privée des moyens de production, les prix des biens de consommation se reflètent fidèlement et étroitement dans les prix des différents facteurs que requiert leur production. Ainsi il apparaît possible, au moyen d'un calcul précis, de trouver entre un nombre illimité de processus imaginables, le plus avantageux et celui qui l'est le moins. « Plus avantageux », cela doit s'entendre ici d'un emploi des facteurs de production tel que la production des biens de consommation réclamés le plus instamment par les consommateurs passe avant celle de produits qu'ils demandent de façon moins pressante. Le calcul économique permet aux entreprises d'adapter leur production aux demandes des consommateurs. Par contre, sous quelque régime socialiste que ce soit, les dirigeants de l'Office central de la Production ne seraient pas à même d'entreprendre un calcul économique. Les prix des facteurs de production ne peuvent servir d'éléments de calcul là où il n'y a pas de marché et par conséquent pas de prix des facteurs de production.

Pour comprendre pleinement les problèmes en jeu, il faut s'efforcer de saisir la nature et l'origine du profit.

Un système théorique qui ne présenterait aucune variation ne comporterait ni profits ni pertes. Dans un monde stationnaire tel que celui-là, où ne se produirait aucun événement et où toutes les conditions économiques demeureraient constantes, la dépense globale engagée par un industriel pour se procurer les facteurs de production nécessaires serait égale au prix qu'il recevrait pour le produit. Les prix à payer pour les facteurs matériels de production, les salaires et l'intérêt du capital investi absorberaient intégralement le prix du produit. Il ne resterait rien comme profit. Il est évident qu'un tel système n'aurait pas besoin d'entrepreneurs et que le profit n'y jouerait aucun rôle économique. Comme on ne produit aujourd'hui que ce que l'on produisait hier, avant-hier, l'année dernière et il y a dix ans, que la même routine sera toujours suivie, qu'il ne se produit aucun changement dans l'offre ou la demande des biens de consommation ou des biens de production, pas plus que dans les méthodes techniques, que tous les prix restent stables, aucune place n'est laissée à l'activité d'aucun entrepreneur.

Mais le monde présent est un monde de transformations incessantes. Chiffres de la population, goûts et désirs, offre des facteurs de production et méthodes techniques présentent des variations ininterrompues. Un tel état de choses requiert une adaptation permanente de la production aux modi-

fications du milieu. C'est alors que l'entrepreneur entre en scène.

Les hommes avides de profit sont toujours en quête d'occasions favorables. S'ils découvrent que le rapport des prix des facteurs de production aux prix des produits calculés d'avance en offre une, aussitôt ils interviennent. S'ils ont évalués correctement chacun des éléments en cause, ils réalisent un profit. Mais immédiatement commence à se manifester le mouvement qui tend à faire disparaître de tels profits. La mise en œuvre des nouveaux programmes entraîne une hausse des prix des facteurs de production et amorce la baisse des prix des produits. Le profit n'est un phénomène permanent que parce que les conditions du marché et les méthodes de production varient continuellement. Quiconque recherche le profit doit être constamment à l'affût de nouvelles possibilités. Et, par la recherche du profit, il adapte la production aux demandes du public consommateur.

L'on peut considérer le marché des facteurs matériels de production et le marché de la main-d'œuvre comme des enchères publiques. Les enchérisseurs sont les entrepreneurs. Les prix qu'ils s'attendent à voir les consommateurs payer leurs produits déterminent le plafond de leurs enchères. Les autres enchérisseurs, avec qui ils sont en concurrence, et dont la surenchère doit triompher s'ils ne veulent pas s'en retourner les mains vides, sont dans la même situation. Tous les enchérisseurs agissent comme mandataires des consommateurs. Mais chacun d'eux représente un aspect différent

des besoins des consommateurs, soit qu'ils produisent des articles différents, soit qu'ils ne les produisent pas par le même processus. La concurrence réciproque des entrepreneurs met en concours les différentes possibilités offertes aux individus de faire disparaître autant que possible leur état de gêne par l'achat de biens de consommation. La décision que prend un individu d'acheter un frigidaire et de différer l'achat d'une nouvelle voiture est un facteur déterminant dans la formation des prix des automobiles et des frigidaires. Par le jeu de la concurrence entre les entrepreneurs, les prix des biens de consommation se reflètent dans la formation des prix des facteurs de production. Du fait que les différents désirs d'un individu, dressés les uns contre les autres par l'inexorable rareté des facteurs de production, sont représentés sur le marché par différents entrepreneurs en concurrence, résultent, pour les facteurs de production, des prix qui non seulement permettent le calcul économique, mais le rendent indispensable. Un entrepreneur qui ne calculerait pas ou mépriserait le résultat de son calcul irait bientôt à la faillite et serait écarté de son poste de direction.

Mais dans la communauté socialiste qui n'admet qu'un seul directeur, il n'y a ni prix des facteurs de production, ni calcul économique. Le prix du facteur de production est un avertissement que celui-ci adresse à l'entrepreneur de la société capitaliste : « Ne me touchez pas, je suis affecté à la satisfaction d'un autre besoin, plus pressant. » Mais dans le système socialiste les facteurs de production sont

muets. Ils ne font aucune suggestion au planificateur. La technologie offre à celui-ci un grand nombre de solutions possible pour un même problème. Chacune d'elle entraîne une dépense de différents facteurs de production d'espèces et de quantités variables. Mais le directeur socialiste, incapable de les réduire à un commun dénominateur, n'est pas à même de découvrir quelles sont le plus avantageuses.

En régime socialiste, on ne peut discerner ni les profits ni les pertes. Là où le calcul fait défaut, il n'y a aucun moyen de savoir si les programmes conçus ou exécutés étaient ceux qui convenaient le mieux à la satisfaction des besoins les plus pressants ; le succès ou l'échec restent dans l'ombre. Les défenseurs du socialisme se trompent lourdement lorsqu'ils considèrent l'impossibilité de distinguer le profit et la perte comme un résultat excellent. C'est, au contraire, le défaut essentiel de l'organisation socialiste. Il n'est pas avantageux d'ignorer si l'action entreprise est ou non le moyen convenable d'atteindre les buts poursuivis. L'organisation socialiste ferait penser à un homme contraint de vivre les yeux bandés.

On a émis l'objection que le système du marché est à tout le moins inapproprié aux conditions économiques créées par une grande guerre. Si le mécanisme du marché était abandonné à lui-même, le gouvernement serait dans l'impossibilité d'obtenir tout l'équipement nécessaire. Les facteurs de production peu abondants nécessaires à la fabrication d'armements seraient gaspillés pour des besoins

civils qui, en temps de guerre, doivent être considérés comme moins importants, voire comme un luxe ou une prodigalité. Ainsi était-il obligatoire de recourir au système de priorités fixées autoritairement et de créer l'appareil administratif que cela impliquait.

L'erreur d'un tel raisonnement est de ne pas comprendre que la nécessité de donner au gouvernement tous pouvoirs pour décider de l'emploi des différentes matières premières résulte non de la guerre, mais des méthodes de financement des dépenses de guerre.

Si les sommes nécessaires à la conduite de la guerre avaient été obtenues du public par l'impôt et l'emprunt, chacun aurait été contraint de restreindre énergiquement sa consommation. En possession d'un revenu amoindri — après paiement des impôts — les consommateurs auraient cessé de nombreux achats de biens qu'ils étaient accoutumés à faire avant la guerre. Les industriels, précisément parce qu'ils se laissent guider par le profit, auraient cessé de produire pour les besoins civils correspondants et se seraient portés vers la production des biens mêmes que l'État, devenu, par l'afflux des impôts, le plus gros acheteur du marché, aurait été disposé à acheter.

Mais une large part des dépenses de guerre est financée par un accroissement de la circulation monétaire et par des emprunts auprès des banques privées. En outre, le contrôle des prix interdit d'augmenter les prix des produits. Titulaires de revenus monétaires accrus, en face de prix d'achat

inchangés, les particuliers non seulement n'auraient pas restreint leurs achats de biens de consommation, mais ils les auraient développés. Pour éviter cela, il fallut recourir au rationnement et aux systèmes prioritaires imposés par l'État. Ces mesures étaient devenues nécessaires parce que l'intervention antérieure de l'État, en paralysant le fonctionnement du marché, avait créé des conditions paradoxales et très peu satisfaisantes. Ce ne fut pas l'imperfection du mécanisme du marché, mais l'inopportunité de l'intervention antérieure de l'État dans le fonctionnement du marché qui rendit inévitable l'établissement d'un système de priorités. En cette occasion, comme en beaucoup d'autres, les bureaucrates voient dans l'échec des mesures qu'ils ont prises la preuve qu'il est nécessaire d'empiéter davantage dans le système du marché.

3. L'entreprise dans le système du profit

Toutes les transactions d'une entreprise font l'objet d'une étude qui repose sur un calcul minutieux des profits et des pertes. Les programmes nouveaux sont soumis à un examen minutieux qui décide des chances qu'ils représentent. Chaque pas en avant dans leur réalisation se traduit par une écriture comptable. Le compte de profits et pertes révèle si l'entreprise dans son ensemble, ou l'une quelconque de ses branches, est rentable. Les chiffres du grand livre servent de guide pour la conduite de l'entreprise dans son ensemble et dans chacune de ses subdivisions. Les branches qui ne

paient pas cessent d'être exploitées, celles qui produisent un profit sont développées. Il ne peut être question de s'accrocher à des activités non rentables s'il n'est aucune perspective de les rendre rentables dans un avenir assez proche.

Les méthodes soigneusement mises au point de la comptabilité moderne et de la statistique des affaires fournissent au chef d'entreprise une image fidèle de chacune de ses activités. Il est à même d'apprendre le degré de succès ou d'insuccès de chacune de ses transactions. Grâce à ces indications, il est en mesure de contrôler l'activité de tous ses services, quelle que soit la dimension de l'entreprise. Évidemment, la répartition des frais généraux laisse place à un certain arbitraire. Mais, cette réserve faite, les chiffres reflètent fidèlement, et dans tous ses détails, la marche d'une section ou d'un service quels qu'ils soient. Les livres et la balance des comptes sont la conscience de l'affaire. Ils sont aussi la boussole de l'homme d'affaires.

La technique comptable est si familière à l'homme d'affaires qu'il ne remarque pas toujours l'instrument merveilleux qu'elle représente. Il fallait un grand poète pour l'estimer à sa juste valeur. Goethe appelait la comptabilité en partie double « une de plus belles inventions de l'esprit humain ». Grâce à elle, remarquait-il, l'homme d'affaires peut à chaque instant avoir une vue d'ensemble de la marche de l'entreprise, sans être obligé de s'embarrasser de détails¹.

¹ *L'apprentissage de Wilhelm Meister*, livre I, ch. X.

L'observation de Goethe touche au cœur du sujet. Le mérite de la direction commerciale réside précisément en ce qu'elle offre au directeur la possibilité d'examiner l'ensemble et chacune des parties sans se perdre dans des détails sans importance.

L'entrepreneur est à même de faire pour chaque branche de l'entreprise un calcul séparé et de préciser par là le rôle quelle joue dans l'ensemble de l'entreprise. Pour le public chaque firme constitue une unité indivise. Mais pour la direction, elle comprend différentes parties, dont elle considère chacune comme une unité distincte et qu'elle apprécie selon leur contribution au succès de l'entreprise tout entière. En comptabilité industrielle, chaque section de l'entreprise représente un élément autonome, comme si elle était une entreprise distincte. On suppose que la section autonome est propriétaire d'une part déterminée du capital total engagé dans l'entreprise, qu'elle achète et vend aux sections voisines, qu'elle a ses charges et ses revenus propres, que son activité se traduit par un profit ou par une perte, imputable à sa gestion propre, et distinct des résultats obtenus dans les autres sections. Aussi la direction générale peut-elle laisser une grande indépendance aux directions de chaque section. Les directeurs des différentes sections bénéficient d'une certaine liberté dans la gestion des affaires « intérieures » de leur section. Aux hommes auxquels il confie la direction des différentes sections, services et branches, le directeur général ne donne pas d'autre directive que celle de réaliser le

maximum de profit. Et l'examen de la comptabilité lui montre avec quel succès ou insuccès ils ont suivi ses directives.

Dans une grande entreprise, la plupart des sections ne produisent que des produits partiels ou semi-finis, utilisés non pour la vente directe mais, par d'autres sections, pour la fabrication du produit final. Ce fait n'altère pas les conditions décrites. Le directeur général compare les frais qu'a entraînés la production des pièces et des articles semi-fabriqués aux prix qu'il aurait eu à supporter s'il avait dû les acheter à une autre usine. Il se pose sans cesse la même question : Est-il rentable de produire cela nous-mêmes ? Ne serait-il pas plus satisfaisant de l'acheter à des usines spécialisées dans cette production ?

Ainsi la responsabilité se divise-t-elle dans le cadre de l'entreprise conçue pour la recherche du profit. Tout directeur de branche est responsable de l'activité de la branche qu'il dirige. Le profit que révèle la comptabilité s'inscrit à son actif, à son passif la perte qu'elle accuse. Son intérêt personnel l'incite à prêter le maximum de soin et d'effort à la conduite des affaires de la section. S'il encourt une perte, il en sera la première victime. Il sera remplacé par quelqu'un dont on attend plus de succès ou bien même on abandonnera la section. Dans les deux cas, il sera licencié et perdra son emploi. S'il parvient à réaliser des profits, il verra son revenu augmenté ou en tout cas ne risquera pas de le perdre. Qu'un directeur de branche soit ou non admis à participer aux bénéfices de la branche qu'il

dirige, cela compte peu en regard de l'intérêt personnel qui le lie aux résultats de l'activité de la branche. Dans les deux cas son sort est étroitement associé à celui de la branche dont il est responsable. En travaillant pour elle, il ne travaille pas seulement pour son directeur, mais aussi pour lui-même.

Il serait inopérant de restreindre la liberté de décision d'un directeur responsable d'une branche d'entreprise en intervenant dans les détails. S'il est compétent, l'intervention est au moins superflue, sinon nuisible dans la mesure où elle lui lie les mains. S'il est incompetent, elle ne rendra pas son action plus heureuse. Elle lui fournirait simplement cette piètre excuse que les instructions de ses supérieurs, données mal à propos, sont la cause de son échec. La seule directive nécessaire est évidente et n'exige pas de mention spéciale : rechercher le profit. Après quoi, le soin des détails peut et doit être laissé le plus possible à la direction de chaque service.

Ce système a contribué largement à l'évolution de l'entreprise moderne. La production massive au sein de grandes unités de production et l'établissement de filiales en province et à l'étranger, les grands magasins et les entreprises à succursales multiples reposent sur le principe de la responsabilité des directeurs locaux. Cela ne limite en aucune façon la responsabilité du directeur général. Les directeurs qu'il a sous ses ordres ne sont responsables que vis-à-vis de lui. Ils ne le libèrent pas de l'obligation de trouver l'homme compétent pour chaque emploi.

Si une firme de New-York crée des filiales de vente ou de production à Los Angeles, à Buenos Aires, à Budapest et à Calcutta, le directeur général ne fixe les rapports de la filiale et de la direction principale ou de la société fondatrice qu'en termes très généraux. Toutes les questions secondaires sont du ressort du directeur local. Le service du contrôle comptable de la direction générale examine soigneusement la gestion financière de la filiale et informe le directeur général dès qu'une anomalie apparaît. Des précautions sont prises pour éviter une opposition entre la politique de la filiale et celle de la direction générale, la perte du capital investi dans la filiale, celle de la clientèle et de la renommée de la firme elle-même. Mais la direction locale garde les mains libres à tous autres égards. Il est possible de faire confiance au chef d'une succursale, d'une branche ou d'une section d'entreprise parce que ses intérêts concordent avec ceux de l'entreprise dans son ensemble. Si celui-ci dépensait trop pour des opérations courantes ou s'il devait négliger une occasion de profit, il compromettrait non seulement le bilan de la firme, mais également sa propre situation. Il n'est pas un simple employé salarié dont la seule obligation est d'exécuter consciencieusement la tâche déterminée qui lui a été assignée. Il est lui-même homme d'affaires, comme s'il était le jeune associé de l'entrepreneur, quelles que soient les clauses financières et autres de son contrat d'engagement. Il doit contribuer du mieux qu'il est en son pouvoir au succès de la firme à laquelle il est lié.

C'est pour cela qu'il n'y a aucun danger à lui laisser la liberté de décision pour des matières importantes. Il ne fera pas d'achats dispendieux de produits et de services. Il n'engagera pas des collaborateurs et des ouvriers incapables ; il ne licenciera pas des collaborateurs compétents pour les remplacer par ses propres amis ou parents non qualifiés. Sa conduite est soumise au jugement incorruptible d'un tribunal qui ne s'achète pas : le compte de profits et pertes. Dans les affaires une seule chose compte, le succès. Le directeur de branche malheureux est condamné, peu importe que l'échec lui soit ou non imputable, qu'il lui ait été ou non possible d'obtenir un résultat meilleur. Une branche non rentable doit tôt ou tard être abandonnée, et son directeur perdre sa situation.

La souveraineté des consommateurs et l'action démocratique du marché ne s'arrêtent pas aux portes de la grosse entreprise. Elles pénètrent dans chacune de ses branches ou services. La responsabilité vis-à-vis du consommateur est le sang de l'entreprise, qui est une communauté à l'intérieur de laquelle existe un marché libre. Le mobile du profit qui contraint les entrepreneurs à servir les consommateurs dans la pleine mesure de leur capacité est en même temps le premier principe d'organisation interne de toute entreprise industrielle ou commerciale. Il réalise la synthèse d'une centralisation de l'entreprise poussée au maximum et de l'autonomie quasi complète de ses branches. Il maintient la pleine responsabilité de la direction générale en même temps qu'il intéresse et stimule

au plus haut point les directeurs de section, de service, et de filiale. Il donne au système de l'entreprise libre cette souplesse et cette faculté d'adaptation qui se traduisent par une tendance constante à l'amélioration.

4. La direction du personnel en régime de liberté d'embauche

Le personnel d'une entreprise moderne de grande dimension comprend parfois plusieurs centaines de milliers d'employés et d'ouvriers qui constituent un groupe largement différencié depuis le directeur général ou le président jusqu'aux femmes de ménage, garçons de course et apprentis. La direction d'un tel groupe d'hommes soulève de nombreux problèmes. Mais ils ne sont pas insolubles. Quelle que puisse être la dimension de l'entreprise, la direction générale ne s'occupe que des sections, services, branches et filiales, dont le rôle peut être déterminé de façon précise d'après le témoignage que fournissent la comptabilité et la statistique. Évidemment, la comptabilité n'indique pas toujours d'où provient le mauvais fonctionnement d'une section. Elle révèle simplement que quelque chose ne va pas, que cela ne paie pas, qu'il y a quelque chose à changer ou à abandonner. Ses jugements sont sans appel. Elle indique la valeur chiffrée de chaque service, la seule qui intéresse le marché. Les consommateurs sont sans pitié. Ils n'achètent jamais pour avantager un producteur moins compétent ou pour le préserver des consé-

quences de sa gestion insuffisante. Ils désirent qu'on les serve le mieux possible. Et le jeu du système capitaliste contraint l'entrepreneur à obéir aux ordres des consommateurs. Celui-ci n'a pas le pouvoir de distribuer des libéralités aux dépens des consommateurs. Il dilapiderait son patrimoine s'il devait l'utiliser dans un tel but. Il ne peut payer personne plus qu'il ne peut tirer de la vente du produit.

Les rapports qui s'établissent entre le directeur général et les directeurs des différentes sections, ses subordonnés immédiats, se retrouvent à tous les échelons de la hiérarchie de l'entreprise. Le directeur de section apprécie ses subordonnés immédiats suivant le principe même que le directeur général lui applique à lui-même, et le contremaître juge selon les mêmes méthodes les hommes placés sous ses ordres. La seule différence est que, dans le cas moins complexe des échelons inférieurs, il n'est pas nécessaire de procéder à des calculs compliqués pour déterminer la valeur monétaire de chaque travailleur. Il importe peu que les salaires soient payés aux pièces ou à l'heure. En fin de compte le travailleur ne peut recevoir plus que ne donne le consommateur.

Nul n'est infailible. Il arrive souvent qu'un supérieur se trompe en jugeant un subordonné. Une des qualités requises dans les emplois supérieurs est précisément de savoir juger les hommes. Le chef qui ne la possède pas compromet par là ses chances de succès. Il se fait autant de tort à lui-même qu'il en cause à ceux dont il a sous-estimé les capacités.

Dans ces conditions, il est inutile de chercher à protéger d'une façon spéciale les salariés contre l'arbitraire de leurs employeurs ou des représentants de leurs employeurs. Dans le système du profit fonctionnant librement, l'arbitraire dans les rapports avec le personnel est une offense qui se retourne directement contre son auteur.

Dans une économie de marché laissée libre, l'appréciation de l'effort de chaque individu est indépendante de toutes considérations personnelles et peut dès lors éviter tout parti pris, favorable ou défavorable. Les jugements du marché portent sur les produits et non sur les producteurs et l'appréciation qu'il porte sur le producteur dérive automatiquement de l'appréciation qu'il porte sur le produit. Un collaborateur s'apprécie d'après la valeur de sa contribution aux opérations de production des biens et services. Salaires et appointements ne dépendant pas de décisions arbitraires. Sur le marché du travail, chaque quantité et qualité de travail est estimée au prix auquel les consommateurs sont disposés à payer les produits. L'employeur ne fait pas une faveur quand il paie des salaires et des appointements, il accomplit une transaction commerciale, l'achat d'un facteur de production. Le prix du travail est un phénomène de marché déterminé par les demandes que font les consommateurs des biens et services. Pratiquement, les employeurs recherchent toujours la main-d'œuvre le meilleur marché et les salariés la situation la mieux rémunérée.

Le fait même que le travail est, en régime capitaliste, une marchandise et qu'il s'achète et se vend

comme une marchandise, libère le salarié de tout assujettissement personnel. Comme les capitalistes, les entrepreneurs et les exploitants agricoles, le salarié dépend de l'arbitraire des consommateurs. Mais les préférences de consommateurs ne visent pas les personnes qui participent à la production, elles concernent les choses et non les hommes. L'employeur ne peut se permettre le favoritisme ou la prévention à l'égard de son personnel. Dans la mesure où il le fait, son acte comporte en lui-même sa propre sanction.

C'est cela, et non seulement les constitutions et les déclarations des droits, qui, dans un système capitaliste où l'État n'intervient pas, fait des salariés des hommes libres. Ils jouissent comme consommateurs des prérogatives de la souveraineté, et, comme tous les autres membres de la société, sont en tant que producteurs soumis sans réserve à la loi du marché. En vendant sur le marché, au prix du marché, à l'acheteur qui se présente, un facteur de production, à savoir leur travail et leur peine, ils ne compromettent pas leur propre situation sociale. Ce qu'ils doivent à leur employeur ce n'est pas reconnaissance et soumission, mais une quantité déterminée d'un travail d'une qualité déterminée. De son côté, l'employeur n'est pas en quête de gens sympathiques qui lui plaisent, mais de travailleurs capables qui méritent l'argent qu'il leur donne en paiement.

Ce froid rationalisme et cette objectivité des rapports capitalistes ne sont naturellement pas réalisés au même degré dans tous les secteurs de l'activité

économique. Plus la fonction rapproche un homme des consommateurs, plus les facteurs personnels interviennent. Dans les secteurs où l'on produit des services, les sympathies et les antipathies jouent un rôle ; les rapports ont un caractère plus « humain ». Des doctrinaires inflexibles et d'intraitables adversaires du capitalisme sont tout prêts à appeler cela un avantage. En réalité, cela réduit la liberté personnelle du chef d'entreprise et de ses employés. Le petit commerçant, le coiffeur, l'hôtelier et l'acteur ne sont pas aussi libres dans l'expression de leurs idées politiques ou religieuses que le sont le propriétaire d'une filature de coton ou l'ouvrier de la grosse métallurgie.

Mais ces faits ne démentent pas les caractères généraux du système du marché. C'est un système qui évalue automatiquement chaque homme selon les services qu'il rend à l'ensemble des consommateurs souverains, c'est-à-dire à ses semblables.

2.

LE SYSTÈME BUREAUCRATIQUE

1. La bureaucratie en régime autoritaire

Le chef de la petite tribu primitive réunit en général en ses mains tout le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Sa volonté est la loi. Il est à la fois exécuteur et juge.

Mais il n'en est plus de même quand il est parvenu à étendre les dimensions de son royaume. Comme il ne peut être partout, il doit déléguer une partie de ses pouvoirs à des subordonnés. Ceux-ci, dans leurs secteurs, sont ses représentants, agissant en son nom et sous son autorité. En réalité, ils deviennent des chefs locaux soumis seulement en théorie au puissant suzerain qui les a nommés. Ils régissent leurs provinces selon leur bon plaisir, ils deviennent des satrapes. Le suzerain a le pouvoir de les destituer et de leur nommer un successeur. Mais il n'y a pas d'autre recours possible. Le nouveau gouverneur devient bientôt lui-même un satrape presque indépendant. Ce que des critiques disent — à tort — du régime représentatif en démocratie, à savoir que le peuple n'est souverain que le jour de l'élection, s'applique littéralement à un tel type de despotisme ; le roi ne règne en ses provinces que le jour où il désigne un nouveau gouverneur.

En quoi la situation d'un gouverneur de province dans un tel régime diffère-t-elle de celle du

directeur d'une branche d'entreprise ? Le directeur général remet un ensemble de services au directeur de branche nouvellement nommé et lui donne pour toute directive celle de réaliser des bénéfices. L'ordre ainsi donné, dont la comptabilité permet de vérifier l'exécution, suffit à faire de la branche un membre qui contribue au succès de l'entreprise et à donner à l'action de son directeur la direction voulue par le directeur général. Mais si le despote, qui n'a d'autre principe de gouvernement que ses décisions arbitraires, nomme un gouverneur et lui dit : « Sois mon représentant dans cette province », il laisse l'arbitraire du représentant régner dans la province. Il renonce, au moins pour un temps, à son propre pouvoir au bénéfice du gouverneur.

Pour éviter un tel résultat, le roi s'efforce de limiter les pouvoirs du gouverneur en donnant des ordres et des instructions. Des codes, des décrets et des ordonnances disent aux gouverneurs de provinces et à leurs subordonnés ce qu'ils ont à faire dans tel et tel cas. Leur liberté de décision est alors limitée ; leur première obligation est maintenant d'obéir aux règlements. Il est vrai que leur arbitraire est désormais restreint dans la mesure où les règlements requièrent application. Mais, en même temps, le caractère même de leur commandement subit une altération. Ils ne manifestent plus d'empressement à régler de leur mieux chaque affaire ; ils ne se soucient plus de trouver pour chaque problème la solution la plus appropriée. Leur préoccupation principale est d'obéir aux règlements et ordonnances, qu'ils soient raisonnables ou contraires

aux buts poursuivis. La première qualité d'un administrateur est l'obéissance aux codes et aux décrets. Il est devenu bureaucrate.

2. *La bureaucratie en régime démocratique*

Les mêmes faits se retrouvent avec leur force originale en régime démocratique.

On prétend généralement que la direction bureaucratique est incompatible avec un gouvernement et des institutions démocratiques. C'est une erreur. La démocratie implique la suprématie de la loi. S'il en était autrement, les fonctionnaires seraient des despotes irresponsables aux décisions arbitraires, et les juges, d'inconstants et capricieux cadis. Les deux fondements du gouvernement démocratique sont la primauté de la loi et le budget¹.

La primauté de la loi signifie qu'aucun juge, qu'aucun fonctionnaire n'a le droit d'intervenir dans les affaires d'un particulier ou de modifier sa condition juridique, si une loi régulière ne lui enjoint pas de le faire ou ne l'y autorise. *Nulla poena sine lege*, pas de peine en dehors de celles que la loi ordonne. C'est précisément l'impuissance des nazis à comprendre l'importance de ce principe fondamental qui les posait en adversaires de la démo-

¹ Ceci n'est pas une définition du gouvernement démocratique, mais une description de sa technique administrative. Il se définit un système de gouvernement sous lequel les administrés sont à même de déterminer, directement par plébiscite ou indirectement par élection, l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif et le choix des chefs de l'exécutif.

cratie. Dans le système totalitaire de l'Allemagne hitlérienne, le juge devait se prononcer selon *das gesunde Volksempfinden*, c'est-à-dire conformément au robuste sentiment populaire. Comme c'est le juge lui-même qui doit décider ce qu'est le robuste sentiment populaire, il est tout-puissant sur son siège tout comme le chef de la tribu primitive.

Il est fâcheux qu'un gredin échappe au châtiement parce qu'une loi est mal faite. Mais c'est un moindre mal que l'arbitraire du juge. Si les législateurs reconnaissent l'imperfection de la loi, ils peuvent la remplacer par une autre, plus satisfaisante. Ils sont les représentants du souverain, le peuple ; en cette qualité, ils occupent le premier rang et ne sont responsables que devant les électeurs. Si ces derniers désapprouvent les méthodes appliquées par leurs représentants, ils éliront, au prochain scrutin, des hommes nouveaux plus capables de conformer leurs actes à la volonté de la majorité.

Il en est de même pour le pouvoir exécutif. Dans ce domaine aussi il n'est que deux alternatives, le gouvernement arbitraire de fonctionnaires tyranniques et le gouvernement du peuple réalisé par le respect de la loi. C'est un euphémisme que d'appeler gouvernement de bien public un gouvernement où les dirigeants sont libres de faire tout ce qui leur semble servir le mieux le bien public, et de l'opposer à l'État dans lequel l'administration est liée par la loi et où les citoyens ont la faculté de faire reconnaître leurs droits devant un tribunal à l'encontre des empiètements illégaux de l'administration. Le soi-disant gouvernement de bien public

est en réalité la tyrannie des hommes au pouvoir. (Incidentement nous devons comprendre que même un gouvernement tyrannique ne peut se passer de règlements et de directives bureaucratiques s'il ne veut dégénérer en un régime chaotique de caciques locaux et de dissoudre en une multitude de petits despotismes.) L'État constitutionnel, lui aussi, vise au bien-être général. Le trait caractéristique qui le distingue du despotisme est que ce n'est pas d'administration, mais les représentants du peuple régulièrement élus qui ont à déterminer ce qui sert le mieux le bien public. C'est le seul système qui réalise la souveraineté du peuple et sauvegarde son droit à se gouverner lui-même. Sous un tel régime, les citoyens sont souverains non seulement le jour des élections, mais également entre les élections.

L'administration, dans une société démocratique, est liée non seulement par la loi, mais par le budget. Le contrôle démocratique est un contrôle budgétaire. Les représentants du peuple détiennent les clefs de la trésorerie. Pas un centime ne doit être dépensé sans le consentement du Parlement. Il est illégal d'utiliser les fonds de l'État pour couvrir les dépenses autres que celles pour lesquelles le Parlement les a accordés.

Par gestion bureaucratique, il faut entendre, en démocratie, une gestion strictement conforme à la loi et au budget. Il n'appartient pas au personnel de l'administration non aux juges de rechercher ce qu'il faudrait faire pour le bien public et comment les ressources publiques devraient être dépensées. C'est là la tâche du souverain, le peuple, et de ses

représentants. Les tribunaux, les différentes branches de l'administration, l'armée et la marine exécutent les ordres qui leur viennent de la loi et du budget. Ce n'est pas eux, mais le souverain qui dirige la politique.

La plupart des tyrans, despotes et dictateurs, sont sincèrement convaincus que leur accession au pouvoir est un bienfait pour le peuple, qu'ils gouvernent *pour le peuple*. Point n'est besoin de rechercher si de telles prétentions venant de MM. Hitler et Franco étaient ou non fondées. En tout cas, leur système n'était ni le gouvernement *du peuple*, ni le gouvernement *par le peuple*. Il était non pas démocratique, mais autoritaire.

L'affirmation selon laquelle la gestion bureaucratique est l'instrument nécessaire du gouvernement démocratique est un paradoxe. Beaucoup objecteront : On a coutume de considérer le gouvernement démocratique comme le meilleur système de gouvernement. Comment ces deux choses, l'une bonne, l'autre mauvaise, peuvent-elles se concilier ?

En outre, les États-Unis sont une démocratie de vieille date, et l'opinion qui dénonce les dangers de la bureaucratie ne s'y est développée que récemment. Ce n'est que ces dernières années que l'on a pris conscience de cette menace et que l'on considère la bureaucratie non comme un instrument de gouvernement démocratique, mais, au contraire, comme le pire ennemi de la liberté et de la démocratie.

À ces objections, il faut répondre à nouveau qu'en elle-même la bureaucratie n'est ni un bien ni

un mal. C'est une méthode de gestion applicable en différents secteurs de l'activité humaine. Il est un domaine, celui de la direction des organes du gouvernement, où les méthodes bureaucratiques s'imposent. Ce que bien des esprits considèrent aujourd'hui comme un mal, ce n'est pas la bureaucratie en tant que telle, mais l'extension du champ d'application des méthodes bureaucratiques. Cette extension est le corollaire inévitable de la diminution progressive de la liberté individuelle, de la tendance inhérente à la politique économique et sociale actuelle à substituer à l'initiative privée le contrôle gouvernemental. L'on blâme la bureaucratie, mais l'on songe en réalité aux efforts qui doivent établir l'État socialiste et totalitaire.

Il a toujours eu une bureaucratie aux États-Unis. L'administration des Douanes et celle des Affaires Étrangères ont toujours été dirigées selon les principes bureaucratiques. Le fait que l'État étend son intervention à l'activité économique et à de nombreux secteurs de la vie privée est caractéristique de notre époque. Et cela aboutit à substituer le système bureaucratique au système du profit.

3. Les traits essentiels du système bureaucratique

Les juristes, les philosophes et les hommes politiques considèrent la primauté de la loi d'un point de vue différent du nôtre. À leurs yeux la loi a pour rôle essentiel de limiter le pouvoir, de brimer l'individu et de restreindre la liberté dont jouissent l'administration le droit d'emprisonner ou même

de mettre à mort, il est indispensable de le limiter et de le définir clairement sinon le fonctionnaire et le juge deviendraient des despotes irresponsables. La loi détermine dans quelles conditions le juge aura le droit et le devoir de prononcer la sentence et dans quelles conditions l'agent de police devra faire feu. La loi protège les administrations contre l'arbitraire des fonctionnaires.

Le point de vue auquel nous nous plaçons est un peu différent. Nous envisageons la bureaucratie comme un principe de technique et d'organisation administrative. Nous considérons les lois et les règlements non pas simplement comme des mesures de protection des individus, de sauvegarde de leurs droits et de leur liberté, mais comme les instruments grâce auxquels s'exécute la volonté de l'autorité supérieure. La nécessité de limiter le pouvoir de décision des subordonnés s'impose à toute organisation. Un groupement, quel qu'il soit, perdrait toute cohésion en l'absence de telles restrictions. Nous nous proposons de rechercher les traits particuliers qui distinguent l'organisation bureaucratique de l'organisation commerciale.

L'organisation bureaucratique est celle où les responsables sont tenus de se conformer aux statuts et règlements détaillés établis par l'autorité d'un organisme supérieur. Le rôle du bureaucrate est d'exécuter les prescriptions des statuts et règlements qui restreignent singulièrement pour lui le pouvoir d'agir dans le sens qu'il estime le meilleur.

L'organisation commerciale, ou système du profit, est celle où le mobile du profit mène le jeu.

Son objectif est la réalisation d'un profit. Comme la comptabilité est à même de témoigner que le but a été ou non atteint non seulement pour l'ensemble de l'entreprise, mais aussi pour chacun de ses éléments, il est possible de décentraliser à la fois la direction et la comptabilité sans compromettre la coordination des efforts et le succès final. La responsabilité peut être fragmentée. Il est inutile de restreindre la liberté de décision des subordonnés au moyen de statuts ou de règlements autres que ceux sur lesquels repose toute l'activité commerciale et qui commandent d'en rendre les opérations profitables.

Les objectifs des administrations publiques ne sont pas susceptibles d'évaluation en termes monétaires et ne se soumettent pas au contrôle des méthodes comptables. Prenez le lourd appareil policier d'une nation, par exemple le F.B.I. Aucune mesure ne pourrait pratiquement déterminer si le coût de tels de ses services régionaux ou locaux n'est pas excessif. La bonne organisation d'un commissariat de police n'en compense pas les dépenses et celles-ci varient indépendamment du succès obtenu. Si le chef de la police laissait les commissaires, ses subordonnés, libres de dépenser comme ils l'entendraient, il s'en suivrait un important accroissement des coûts, car chacun d'eux s'empreserait d'améliorer le plus possible les services de son commissariat. Le chef de l'exécutif serait dans l'impossibilité d'empêcher les dépenses de dépasser les crédits alloués par les représentants du peuple ou de leur assigner une limite quelconque. Ce n'est

pas par goût du détail que le budget administratif fixe pour chaque bureau le chiffre des dépenses de nettoyage, d'entretien, d'éclairage et de chauffage. Dans une entreprise ce soin peut être laissé sans hésitation à la discrétion du directeur local. Celui-ci ne dépensera pas plus qu'il ne faut, parce qu'il s'agit de son argent, ou que tout se passe comme s'il s'agissait du sien ; s'il gaspille les ressources de l'entreprise, il compromet le profit de la branche et, par là, se nuit à lui-même indirectement. Mais il en va différemment du responsable d'un service administratif décentralisé. Un surcroît de dépenses lui permettra, au moins le plus souvent, d'obtenir dans sa gestion de meilleurs résultats. Il est nécessaire que des règlements l'obligent à l'économie.

L'administration n'établit pas de relation nécessaire entre le revenu et la dépense. Les services publics se contentent de dépenser ; le revenu insignifiant qui provient de sources spéciales — par exemple la vente d'imprimés par l'Imprimerie nationale — est plus ou moins exceptionnel. Le revenu tiré des douanes et de l'impôt n'est pas un « produit » de l'appareil administratif. La source en est la loi, non le travail des douaniers ou des receveurs des contributions. Si les contribuables de son arrondissement sont plus riches et paient des impôts plus élevés que ceux d'un autre arrondissement, le percepteur n'y a aucun mérite. Le temps et les efforts que demande la conduite administrative des opérations de perception de l'impôt sur le revenu ne sont pas proportionnels au montant du revenu taxable qu'elles concernent. Il n'est pas

de marché qui indique le prix des réalisations dues à un service public. Aussi est-il indispensable d'adopter pour une administration des principes de gestion entièrement différents de ceux qui régissent l'économie de profit.

Nous pouvons maintenant donner une définition de l'organisation bureaucratique. L'organisation bureaucratique est la méthode appliquée à la conduite des affaires administratives dont le résultat ne s'apprécie pas en monnaie sur le marché. Nous ne disons pas, remarquons-le, qu'une conduite heureuse des affaires publiques n'a pas de valeur ; nous disons que le marché n'en indique pas le prix, que la valeur n'en peut être réalisée dans une transaction commerciale et n'est par conséquent pas susceptible d'expression en termes monétaires.

Si nous voulons comparer deux pays, disons l'Atlantide et Thulé, nous pouvons établir pour chacun d'eux toute une série de données statistiques importantes : la superficie, le chiffre de la population, les taux de la natalité et de la mortalité, le nombre des illettrés, le degré de criminalité, et bien d'autres données démographiques. Nous pouvons déterminer la somme des revenus monétaires de tous ses citoyens, la valeur monétaire du produit social annuel, celle des importations et des exportations, et bien d'autres données économiques. Mais nous ne pouvons fixer la valeur arithmétique d'un système politique ou administratif. Cela ne veut pas dire que nous nions l'importance ou la valeur d'une bonne politique. Cela signifie simplement

qu'il n'existe pas d'étalon pour la mesurer. Elle n'est pas susceptible d'expression chiffrée.

Il se peut que le bien le plus précieux en Atlantide soit son excellence organisation politique. Peut-être l'Atlantide doit-elle sa prospérité à ses institutions politiques et administratives. Mais il est impossible de les comparer avec celles de Thulé comme on peut le faire pour d'autres valeurs, par exemple le taux des salaires et le prix du lait.

L'organisation bureaucratique est la conduite des affaires qui échappent au contrôle du calcul économique.

4. Difficulté de l'organisation bureaucratique

L'homme de la rue compare le fonctionnement de l'administration à l'activité du secteur privé, qui lui est plus familière. Il découvre alors que l'organisation bureaucratique est dispendieuse, inefficace, lente et routinière. Il ne comprend tout simplement pas comment des gens raisonnables tolèrent un système aussi malfaisant. Pourquoi ne pas adopter les méthodes bien éprouvées de l'entreprise privée ?

Mais de telles critiques ne sont pas intelligentes. Elles dénaturent les traits particuliers de l'administration. Elles n'ont pas conscience de la distinction fondamentale qui sépare le gouvernement de l'entreprise privée qui recherche le profit. Ce qu'elles appellent manquement et fautes dans l'organisation de services administratifs sont des caractères qui lui sont inhérents. Une administration n'est pas une entreprise qui recherche le profit. Elle ne peut faire

usage du calcul économique ; elle a à résoudre des problèmes qui ne se posent pas dans l'organisation industrielle. Il ne peut être question d'en améliorer l'organisation en la refondant dans le moule de l'entreprise privée. C'est une erreur de juger l'efficacité d'un ministère en la comparant à l'activité d'une entreprise soumise aux interférences des facteurs de production.

Il y a évidemment dans les services publics de tous les pays des défauts manifestes qui frappent l'œil de l'observateur. L'incurie administrative atteint un degré souvent choquant. Mais si l'on veut bien aller jusqu'à la racine du mal, on s'apercevra souvent que celui-ci a d'autres causes que l'incompétence ou la négligence coupable. Il apparaîtra souvent comme le produit d'un milieu institutionnel et politique particulier ou l'aboutissement des efforts faits pour arriver à un compromis dans un problème qui ne présentait pas de solution plus satisfaisante. Une étude attentive de chacune des difficultés rencontrées peut suffire à convaincre un enquêteur honnête que, dans l'état général des forces politiques, lui-même n'aurait pas réussi à trouver une solution moins critiquable.

Il est vain de défendre une réforme de la bureaucratie qui consisterait à placer des hommes d'affaires à la tête des divers ministères. Le fait d'être entrepreneur n'est pas inhérent à la personnalité de l'entrepreneur ; il se rattache à la situation que celui-ci occupe dans le cadre de l'économie de marché. Un ancien entrepreneur à qui l'on donne un poste dans un service public cesse dans sa

nouvelle fonction d'être un homme d'affaires pour devenir un bureaucrate. Son but ne peut plus être le profit, mais l'obéissance aux statuts et règlements. Sa qualité de directeur d'un organisme peut l'habiliter à modifier des règlements d'importance secondaire et à introduire des réformes de procédure interne. Mais la délimitation du champ d'activité de ses services est prévue par des statuts et règlements sur lesquels il ne peut rien.

C'est une illusion largement répandue que celle qui consiste à croire que des techniciens de l'organisation et leurs méthodes d'organisation scientifique pourraient améliorer l'efficacité des services administratifs de l'État. Il n'en demeure pas moins que semblables programmes réformistes ne peuvent provenir que d'une méconnaissance totale des buts de l'administration civile.

Comme tout autre ingénieur, le technicien de l'organisation ne peut travailler utilement que s'il est en possession d'une méthode de calcul valable. Pareille méthode existe dans l'entreprise qui recherche le profit. Chez elle le compte de profits et pertes commande tout. Le problème de l'organisation bureaucratique, au contraire, se résume précisément en l'absence de toute méthode de calcul.

Dans le secteur privé, celui de l'entreprise dirigée par la recherche du profit, le but que poursuit le technicien de l'organisation est clairement déterminé par la primauté du mobile du profit. Sa tâche consiste soit à diminuer les coûts, sans altérer la valeur de marché du produit, soit à opérer sur les coûts une réduction plus grande que sur la valeur

de marché du produit, soit à faire subir à la valeur de marché du produit une augmentation plus sensible que celle pratiquée sur les coûts. Mais dans le secteur public le produit n'a pas de prix de marché. On ne peut ni l'acheter ni le vendre.

Examinons trois exemples :

Un service de police se voit assigner la mission de protéger une usine d'armements contre le sabotage. Il désigne trente hommes pour la surveillance. Le commissaire responsable n'a pas besoin de l'avis d'un expert en organisation pour découvrir qu'il ferait une économie d'argent en réduisant la garde à vingt hommes seulement. La question n'est pas là. Il s'agit de savoir si cette économie compenserait l'accroissement du risque. Des choses sérieuses sont en cause : la défense nationale, le moral des armées et de la population civile, les répercussions possibles sur les relations extérieures, les vies d'un grand nombre d'honnêtes travailleurs. Toutes ces choses importantes ne peuvent être appréciées en termes de monnaie. La responsabilité repose tout entière sur le Congrès qui alloue les crédits nécessaires et sur le pouvoir exécutif. Il ne peut la rejeter en laissant à un conseiller irresponsable le soin de décider.

Une des fonctions de l'administration des Contributions directes¹ consiste à déterminer de façon définitive le montant des impôts dus par les contribuables. Son devoir est d'interpréter et d'appliquer la loi. Ce n'est pas simplement une fonction de

¹ Bureau of Internal Revenue.

commis ; c'est une sorte de fonction judiciaire. Le contribuable qui n'admet pas l'interprétation que le commissaire donne de la loi est libre d'intenter une action devant une Cour fédérale pour recouvrer les sommes payées. De quelle utilité le technicien de l'organisation et ses études des temps et des mouvements peuvent-ils être pour la conduite de ces affaires ? Son chronomètre ne serait pas de mise dans les bureaux de l'administration. Il est évident que — toutes choses égales d'ailleurs — un employé qui travaille rapidement est plus apprécié qu'un autre plus lent. Mais la chose essentielle est la qualité du travail accompli. Seuls des employés anciens et expérimentés sont capables d'apprécier correctement les résultats obtenus par leurs collaborateurs. Le travail intellectuel ne peut être mesuré et évalué à l'aide de moyens mécaniques.

Considérons finalement un exemple où n'interviennent ni les problèmes de haute politique, ni ceux que pose l'interprétation exacte de la loi. Un service administratif est chargé de l'achat des fournitures nécessaires à l'exécution du travail de l'organisme. C'est là un travail relativement simple. Mais ce n'est en aucune façon un travail mécanique. Le meilleur employé n'est pas celui qui exécute le plus grand nombre d'ordres à l'heure. Le travail le plus satisfaisant consiste à acheter les meilleurs matériaux au plus bas prix. Il n'est donc pas exact, en ce qui concerne l'organisation de l'administration, d'affirmer que l'étude des temps, l'étude des mouvements, et les autres méthodes d'organisation scientifiques « indiquent avec une

précision raisonnable les quantités de temps et d'efforts nécessitées par chacune des méthodes utilisables », ni que par conséquent elles « sont capables d'indiquer quelles méthodes et quels procédés requièrent le moins de temps et d'effort »¹. Toutes les études de cette sorte sont complètement inutilisables, car elles ne peuvent être adaptées à la qualité du travail accompli. La vitesse seule ne permet pas de mesurer le travail intellectuel. On ne peut « mesurer » la valeur d'un juge d'après le temps qui lui est nécessaire pour juger une affaire.

L'industriel qui fabrique un article destiné à l'exportation s'efforce de réduire le nombre d'heures de travail que demande la fabrication des différentes parties de l'article en question. Mais la licence nécessaire pour expédier l'article à l'étranger ne constitue pas une partie intégrante de cet article. L'administration, en délivrant une licence, ne contribue en quoi que ce soit à la production, à la vente ou au transport de la marchandise. Le bureau qui la délivre n'est pas un atelier qui exécute une des parties nécessaires à la finition du produit. L'État, en subordonnant les exportations à la délivrance d'une licence, vise à restreindre le commerce d'exportation. Il désire réduire le volume total des exportations ou les exportations provenant d'exportateurs indésirables ou destinées à des acheteurs peu intéressants. La délivrance de licences n'est pas le but, mais le moyen technique

¹ J.-M. JURAN, *Bureaucracy, a Challenge to better management* (New-York, 1944), p. 75.

qui permet de l'atteindre. Pour l'administration, les licences refusées ou celles qui ne sont même pas demandées ont plus d'importance que celles qui sont accordées. Ce serait dès lors une méthode inadéquate que celle qui prendrait « le nombre total d'heures de travail que nécessite une licence » pour mesurer le rendement du service. « La délivrance des licences... exécutée selon le principe de la chaîne d'assemblage »¹ serait une opération qui ne cadrerait pas avec le but poursuivi.

Il y a d'autres différences. S'il arrive, au cours du processus de production, qu'une pièce s'abîme ou s'égare, la détérioration ou la perte se traduit par un accroissement parfaitement défini des coûts de production. Mais la perte d'une demande de licence, égarée dans les services, peut causer au requérant un préjudice sérieux. La loi peut bien interdire à la personne qui a subi le dommage d'attaquer l'administration pour obtenir réparation. Il n'en est pas moins vrai qu'il subsiste à la charge de l'administration l'obligation politique et morale de prendre le plus grand soin des demandes qui lui sont adressées.

Il y a autant de différences entre la conduite des affaires administratives et les méthodes industrielles qu'entre poursuivre, juger et condamner un meurtrier et cultiver le blé ou fabriquer des chaussures. Rendement administratif et rendement industriel sont deux choses entièrement différentes. L'organisation d'une usine ne saurait s'améliorer

¹ J.-M. JURAN, *loc. cit.*, p. 34, 76.

en prenant pour modèle des services de police, pas plus que n'obtiendrait un meilleur rendement la recette des contributions qui adopterait les méthodes d'une usine d'automobiles. Lénine avait tort de présenter l'administration comme un modèle que l'industrie devrait imiter. Mais ceux qui veulent que l'organisation de l'administration égale celles des usines ne se trompent pas moins.

Sur bien des points, l'administration de l'État nécessite des réformes. Il est évident que toute institution humaine doit s'adapter sans cesse aux variations du milieu. Mais aucune réforme ne saurait transformer un service public en une sorte d'entreprise privée. Une administration n'est pas une entreprise qui poursuit le profit. La conduite des affaires administratives n'admet pas le contrôle du compte profits et pertes. Ce que réalise l'administration ne peut s'évaluer en termes de monnaie. Ce sont là des constatations qu'il est essentiel de poser pour traiter du problème de la bureaucratie.

5. La direction du personnel bureaucratique

Le bureaucrate diffère de celui qui ne l'est pas précisément en ce qu'il travaille dans un domaine où il n'est pas possible d'apprécier le résultat de l'effort de l'homme en termes de monnaie. La nation paie pour l'entretien des bureaux, pour le paiement des salaires et traitements, et pour l'achat de l'ensemble du mobilier et des fournitures nécessaires. Mais ce que la dépense lui rapporte, le service rendu, ne saurait s'estimer en termes de

monnaie, quelles que puissent être la valeur et l'importance de la « production ». L'estimation qui en est faite dépend du jugement de l'État.

Il est vrai que l'appréciation des différents articles achetés et vendus sur le marché ne dépend pas moins d'un jugement, en l'occurrence celui des consommateurs. Mais comme les consommateurs constituent un vaste ensemble qui réunit des gens différents, une masse anonyme et amorphe, les jugements qu'ils formulent perdent leur chaleur vitale pour former un phénomène impersonnel, le prix de marché, et sont ainsi coupés de leur source arbitraire. De plus, ils portent sur des marchandises et services, non sur ceux qui les fabriquent ou les exécutent. Les rapports d'acheteur à vendeur aussi bien que d'employeur à employé, dans l'entreprise basée sur la recherche du profit, sont une simple question de fait et restent impersonnels. Ce sont des relations où chacune des parties tire avantage. Chacune d'elles contribue à faire vivre l'autre. Mais il en va autrement dans un organisme bureaucratique. Là le lien entre supérieur et inférieur est d'ordre personnel. Le subordonné dépend de l'opinion que le supérieur se fait de sa personnalité, non plus de son travail. Tant que le fonctionnaire peut espérer obtenir un emploi dans une entreprise privée, cette subordination ne risque pas de devenir oppressive au point d'exercer une empreinte profonde sur son caractère. Mais il va autrement aujourd'hui où la bureaucratie tend à tout envahir.

La vie américaine, il y a encore quelques années, ne connaissait pas le bureaucrate en tant que type

particulier d'être humain. Il y a toujours eu des services administratifs et ils étaient, nécessairement, dirigés selon des méthodes bureaucratiques. Mais il n'existait pas une classe d'individus nombreux considérant le travail dans les services publics comme leur vocation exclusive. Il y avait un continuel échange de personnel entre les emplois de l'administration et ceux de l'entreprise privée. Avec la législation sur les fonctionnaires, le service dans l'administration devint une carrière régulière. Les nominations reposèrent sur des examens et cessèrent de dépendre de l'appartenance politique des candidats. Beaucoup restaient toute leur vie dans la fonction publique, mais ils gardaient leur liberté individuelle parce qu'ils pouvaient toujours envisager un retour à des emplois privés.

La situation en Europe continentale était différente. Les bureaucrates y ont longtemps formé un groupe différencié. Seul un petit nombre d'hommes éminents avaient la possibilité de retourner à des fonctions privées. La majorité était attachée à l'administration pour la vie. Ils acquéraient peu à peu un caractère particulier dû à leur éloignement total du monde des affaires et de la recherche du profit. Leur horizon intellectuel était la hiérarchie et ses statuts et règlements. Ils dépendaient entièrement de la faveur de leurs supérieurs. Ceux-ci les tenaient sous leur coupe même en dehors des heures de service. Il était admis que leur vie privée elle aussi — et même celle de leurs épouses — devait s'accorder avec la dignité de leur rang et avec un code spécial — non écrit — celui du savoir-vivre

du *Staatbeamter* ou du *fonctionnaire*. On attendait d'eux qu'ils adoptassent la doctrine politique des ministres qui pourraient se trouver en fonction. En tout cas, ce qu'on leur laissait de la liberté de soutenir un parti dans l'opposition était singulièrement mince.

La naissance d'une classe étendue d'hommes aussi étroitement soumis à l'obéissance du gouvernement devint une sérieuse menace pour le maintien des institutions constitutionnelles. Des efforts furent tentés pour protéger l'employé de l'arbitraire de ses supérieurs. Mais cela n'aboutit qu'à un relâchement de la discipline et à une négligence de plus en plus fréquente dans l'accomplissement des devoirs professionnels.

L'Amérique est novice dans l'art de la bureaucratie. Elle a en ce domaine beaucoup moins d'expérience que n'en ont acquis les pays d'élection de la bureaucratie, la France, l'Allemagne, l'Autriche et la Russie. Aux États-Unis prévaut encore une tendance à surestimer l'utilité des statuts de la fonction publique. Ces statuts requièrent des candidats qu'ils aient un certain âge, soient diplômés de certaines écoles et aient subi certains examens. Pour être promu à un rang et à un traitement supérieurs, il est nécessaire d'avoir passé un certain nombre d'années dans les catégories inférieures et subi des examens plus sérieux. Il est évident que toutes ces conditions portent sur des critères plus ou moins superficiels. Point n'est besoin de souligner que la scolarité, les examens et le nombre d'années passées dans des emplois subalternes ne qualifient

pas nécessairement un homme pour un emploi supérieur. Ce mécanisme de sélection interdit parfois la nomination des plus compétents sans empêcher toujours celle d'un incapable notoire. Mais le résultat le plus lamentable est que l'accomplissement de ces formalités et d'autres du même genre constitue la préoccupation principale des fonctionnaires. Ils en oublient qu'ils sont payés pour accomplir le mieux possible la tâche qui leur a été assignée.

Dans un statut de la fonction publique bien conçu, l'avancement dans l'administration dépend en premier lieu de l'ancienneté. Les directeurs, dans l'administration, sont pour la plupart des hommes âgés qui savent qu'ils prendront bientôt leur retraite. D'avoir passé la plus grande partie de leur vie dans des situations inférieures, ils ont perdu énergie et esprit d'initiative. Ils fuient les innovations et le progrès, ils considèrent tout projet de réforme comme un trouble apporté à leur repos. Leur conservatisme rigide rend inutiles tous les efforts d'un ministre tendant à adapter le service aux conditions nouvelles. Ils prennent le ministre pour un profane inexpérimenté. Dans tous les pays où la bureaucratie est bien établie, on a coutume de dire : les ministres passent, mais les bureaux restent.

On aurait tort d'imputer la faillite de la bureaucratie européenne à l'insuffisance intellectuelle et morale de son personnel. Dans tous ces pays, il se trouve un grand nombre d'excellentes familles dont les fils firent choix de la carrière bureaucratique dans l'honnête intention de servir leur nation.

L'idéal du jeune homme brillant, mais pauvre, qui désirait atteindre un rang social supérieur était d'entrer dans l'administration. Beaucoup des plus doués et des plus éminents parmi les intellectuels servaient dans l'administration. Le prestige et le rang social des fonctionnaires de l'État éclipsaient ceux de toutes les autres classes à l'exception des officiers et des membres des plus anciennes et des plus riches familles de l'aristocratie.

De nombreux fonctionnaires ont publié d'excellents traités sur les problèmes du droit administratif et des statistiques. Quelques-uns d'entre eux furent à leurs heures de loisir des écrivains ou des musiciens brillants, d'autres firent de la politique et devinrent pour leurs parties des leaders éminents. Naturellement, la grande majorité des bureaucrates donna des hommes assez médiocres. Mais on ne peut mettre en doute qu'un nombre considérable d'hommes de valeur sortit des rangs des fonctionnaires de l'État.

La faillite de la bureaucratie européenne ne fut certainement pas due à l'incapacité de son personnel. Elle est le résultat de la faiblesse inévitable de toute administration des affaires publiques. L'absence de critères capables de démontrer, de façon irréfutable, le succès ou l'insuccès du fonctionnaire dans l'exécution de sa tâche pose des problèmes insolubles. Elle tue l'ambition, détruit l'esprit d'initiative et le goût de faire plus que le minimum nécessaire. Elle fait que le bureaucrate prête attention aux circulaires, non au succès matériel et tangible.

3.

L'ORGANISATION BUREAUCRATIQUE DES ENTREPRISES D'ÉTAT

1. Impossibilité d'un contrôle étatique généralisé

Le socialisme, c'est-à-dire le contrôle total exercé par l'État sur toute activité économique, est irréalisable parce que la communauté serait privée de l'instrument intellectuel indispensable à l'élaboration des plans et programmes économiques : le calcul économique. L'idée même de planification intégrale, élaborée par l'État contient une contradiction. Dans l'État socialiste, un bureau central d'organisation de la production serait impuissant devant les problèmes à résoudre. Il ne saura jamais si les projets considérés sont avantageux ou si leur exécution n'entraînerait pas un gaspillage des moyens utilisables. Le socialisme doit aboutir à un chaos général.

Les tabous du marxisme ont empêché pendant des années de reconnaître cette vérité. Une des principales contributions du marxisme au succès de la propagande en faveur du socialisme fut de proscrire l'étude des problèmes économiques qui se présentent dans une société socialiste. De telles études étaient, selon l'opinion de Karl Marx et de sa secte, le signe d'un « utopisme » naïf. Le socialisme « scientifique », ainsi que Marx et Engels ont appelé leur propre système, ne doit pas se livrer à des recherches aussi vaines. Les socialistes « scien-

tifiques » doivent se contenter de la claire vision de l'inéluctabilité du socialisme et de la certitude qu'il fera de la terre un paradis. Ils ne doivent pas commettre l'absurdité de se demander comment fonctionnera le système socialiste.

Un des faits les plus remarquables de l'histoire intellectuelle du XIX^e siècle et du début du XX^e est que le *Verboten* de Marx a été strictement observé. Les rares économiques qui ont osé le braver se discréditèrent et tombèrent bientôt dans l'oubli. Il n'y a que vingt-cinq ans environ que le charme a été rompu. L'impossibilité du calcul économique en régime socialiste a été démontrée d'une manière irréfutable.

Naturellement, des marxistes endurcis élevèrent des objections. Ils furent bien obligés d'admettre que le problème du calcul économique était la question cruciale du socialisme et qu'il était scandaleux que les socialistes, en quatre-vingts ans de propagande fanatique, aient perdu leur temps à des bagatelles sans deviner en quoi consistait le problème essentiel. Mais ils assurèrent à leurs partisans ébranlés qu'une solution satisfaisante apparaîtrait aisément. De fait, en Russie et dans les pays occidentaux divers professeurs et écrivains socialistes proposèrent des méthodes de calcul économique en régime socialiste. Ces méthodes se révélèrent complètement erronées. Il ne fut pas difficile aux économistes de démasquer les erreurs et les contradictions qu'elles contenaient. Les socialistes échouèrent complètement dans les tentatives désespérées qu'ils firent pour réfuter la démonstration de l'im-

possibilité du calcul économique en système socialiste quel qu'il soit¹. Il est évident qu'un gouvernement socialiste aurait lui aussi pour but de fournir à la communauté des produits en aussi grand nombre et d'une qualité aussi bonne que le permettait l'état de l'offre des facteurs de production et des connaissances techniques. Un gouvernement socialiste chercherait lui aussi à utiliser les facteurs de production disponibles à la production des biens qui, selon lui, répondent aux besoins les plus urgents, et à remettre à plus tard la production des biens qu'il considère d'une nécessité moins urgente. Mais le calcul économique était inutilisable, il sera impossible de découvrir quelles méthodes de production des biens demandés sont les plus économiques.

En Russie le gouvernement socialiste opère dans un monde dont la plus grande partie reste encore attachée à une économie de marché. Il est ainsi à même d'utiliser pour son calcul économique les prix établis à l'étranger. Seule la possibilité de se référer à ces prix lui permet de calculer, de tenir une comptabilité, de planifier. Il en serait tout autrement si toutes les nations devaient adopter le régime socialiste. Il n'y aurait alors plus de prix des

¹ Pour une étude plus approfondie de ce problème primordial, voir : MISES, *Le Socialisme* (Paris, 1938), p. 113-122, 131-142, 518-521 ; *Nationalökonomie* (Genève, 1940), p. 188-223, 634-645. — HAYEK, *L'économie dirigée en régime collectiviste* (Paris, 1938) ; *Socialist Calculation : The Competitive Solution* (*Economica*, VII, 125-149).

facteurs de production et le calcul économique deviendrait impossible¹.

2. L'entreprise publique dans une économie de marché

La situation est la même pour les entreprises possédées et dirigées par l'État ou les municipalités dans un pays où la plus grande partie de l'activité économique fonctionne sous le système de l'entreprise libre. Pour elles non plus le calcul économique n'offre pas de difficultés.

Il est inutile de se demander si dans la pratique on pourrait ou non diriger ces entreprises publiques, nationales ou municipales, de la même façon que l'entreprise privée. Car c'est un fait qu'en général les responsables ont tendance à s'écarter du système du profit. Ils ne cherchent pas à diriger les entreprises à la tête desquelles ils sont placés en vue d'obtenir le profit maximum. Ils considèrent d'autres tâches comme plus importantes à accomplir. Ils sont disposés à renoncer au profit ou tout au moins à une partie du profit ou même à subir une perte pourvu qu'ils réalisent d'autres fins.

Quels que puissent être les autres buts poursuivis, une telle politique revient toujours en définitive à subventionner les uns aux frais des autres. Si la gestion d'une entreprise d'État est déficitaire, ou n'accuse qu'une fraction du profit qu'elle aurait obtenu si elle avait été dirigée uniquement en con-

¹ MISES, *Le Gouvernement omnipotent* (Paris, 1946), p. 55-58.

sidération du profit, la perte affecte le budget et par conséquent les contribuables. Si par exemple, un service public de transport municipal demande aux usagers un prix si bas qu'il ne peut couvrir le coût de l'opération, ce sont les contribuables qui pratiquement subventionnent les voyageurs.

Mais il est inutile dans un ouvrage sur la bureaucratie, de s'inquiéter de ces incidences financières. Du point de vue qui nous intéresse, nous devons nous arrêter à un autre résultat.

Dès qu'une entreprise cesse d'être dirigée en vue du profit, elle doit adopter d'autres principes directeurs. Les autorités municipales ne peuvent se contenter de donner pour instruction au directeur : *Ne vous préoccupez pas* du profit. Elles doivent lui donner des directives plus nettes et plus précises. De quelle nature pourraient-elles être ?

Les défenseurs de l'entreprise nationalisée et municipalisée sont enclins à répondre à cette question d'une façon plutôt naïve : Le rôle d'une entreprise publique est de rendre des services utiles à la communauté. Mais le problème n'est pas si simple que cela. Une entreprise n'a pas d'autre tâche que de rendre des services utiles. Mais que signifie cette expression ? Qui, dans le cas de l'entreprise publique, doit décider si un service est utile ? Et bien plus : comment découvrir si les services rendus ne sont pas payés trop cher, c'est-à-dire si les facteurs de production absorbés par leur exécution ne sont pas retirés d'autres emplois dans lesquels ils pourraient rendre des services plus appréciables ?

Dans le système de l'entreprise privée et de la recherche du profit, ce problème est résolu par le comportement du public. La preuve de l'utilité des services rendus réside en ce que des citoyens en nombre suffisant sont disposés à payer le prix qui leur est demandé. On ne peut mettre en doute que les clients considèrent comme utiles les services rendus par les boulangeries. Ils sont disposés à payer le pain au prix qui leur est demandé. En dessous de ce prix, la production du pain a tendance à se développer jusqu'à saturation, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'une extension plus grande enlève des facteurs de production à des branches d'industrie dont les produits sont plus demandés par les consommateurs. En prenant le profit pour guide, l'entreprise libre adapte son activité aux désirs du public. La considération du profit incite précisément les entrepreneurs à la prestation des services qui semblent les plus urgents aux consommateurs. La structure des prix du marché leur indique dans quelle mesure ils doivent intervenir dans chaque branche de production.

Mais si une entreprise publique est dirigée en dehors de toute considération de profit, le comportement du public cesse de fournir un critère de son utilité. Si l'État ou les municipalités sont résolus à poursuivre la gestion en dépit du fait que les sommes payées par les clients n'en compensent pas le coût, où trouvera-t-on le critère de l'utilité des services rendus ? Comment découvrira-t-on si le déficit n'est pas trop considérable comparativement à ces services. Et comment saura-t-on si le déficit

ne pourrait pas être réduit sans diminuer la valeur des services ?

Une entreprise privée est condamnée si sa gestion n'engendre que des pertes et qu'elle ne peut découvrir aucun moyen de remédier à cette situation. Son inaptitude à réaliser un profit indique que les consommateurs la désapprouvent. Il est impossible à une entreprise privée de braver le verdict du public et de poursuivre son activité. Le directeur d'une usine en déficit peut trouver à son échec des explications et des excuses. Mais de telles excuses ne sont pas valables ; elles ne peuvent empêcher l'abandon final du projet malheureux.

Il en est autrement d'une entreprise publique. L'apparition d'un déficit n'y est pas considérée comme la preuve d'un échec. Le directeur n'en est pas responsable. C'est le but de son patron, l'État, de vendre à un prix tellement bas qu'il s'ensuit inévitablement une perte. Mais si l'État devait limiter son intervention à la fixation des prix de vente et laisser toute liberté au directeur pour le reste, il donnerait à celui-ci plein pouvoir pour tirer sur le Trésor.

Il est important de comprendre que notre problème n'a rien à voir avec la nécessité de prévenir de la part du directeur un abus de pouvoir criminel. Nous supposons que l'État ou la municipalité a nommé un directeur honnête et compétent et que le climat moral du pays ou de la ville ainsi que l'organisation de l'entreprise intéressée offrent une garantie suffisante contre tout abus de confiance. Le problème qui nous occupe est tout à fait diffé-

rent. Il provient du fait qu'un service peut toujours être amélioré par un accroissement des dépenses. Si parfait que puisse être un hôpital, un métro ou un système de distribution d'eau, le directeur sait toujours comment il pourrait améliorer le service si les fonds nécessaires étaient disponibles. En aucun domaine les désirs de l'homme ne peuvent être satisfaits au point qu'aucun progrès ne soit plus possible. Les spécialistes ne cherchent à améliorer la satisfaction des besoins que dans la branche d'activité qui leur est propre. Ils ne se préoccupent pas, et ne peuvent se préoccuper, de l'obstacle qu'une extension de l'usine qui leur a été confiée opposerait à la satisfaction d'autres catégories de besoins. Ce n'est pas le rôle du directeur d'hôpital de renoncer à une amélioration pour l'hôpital municipal de crainte qu'elle n'empêche d'apporter une amélioration au fonctionnement du métro ou *vice versa*. C'est précisément le directeur honnête et compétent qui s'efforcera de rendre son équipement le plus productif possible. Mais comme aucune considération de succès financier ne le retient, le coût des améliorations pèserait lourdement sur les finances publiques. Il deviendrait en quelque sorte un dissipateur irresponsable de la fortune des contribuables. Comme il ne saurait en être question, l'État doit prêter attention à de nombreux détails d'organisation. Il doit définir de façon précise la qualité et la quantité des services à rendre et des marchandises à vendre, il doit diffuser des instructions détaillées sur les méthodes applicables à l'achat des facteurs matériels de production, à

l'embauche et au paiement des travailleurs. Comme le compte de profits et pertes ne doit pas être considéré comme le critère du succès ou de l'échec de la gestion, le seul moyen de rendre le directeur responsable envers le Trésor qui l'emploie est de limiter son pouvoir par des statuts et des règlements. S'il croit qu'il est utile de dépenser plus que ses instructions ne le lui permettent, il doit faire une demande de crédits additionnels. Dans ce cas, la décision repose sur l'État ou la municipalité qui l'emploie. En tout cas, le directeur n'est pas un chef d'entreprise, mais un bureaucrate, c'est-à-dire un fonctionnaire contraint d'obéir à diverses instructions. Le critère d'une bonne gestion n'est pas l'approbation des usagers consacrée par un excès du revenu sur les coûts, mais la stricte obéissance à un ensemble de règles bureaucratiques. La règle de gestion suprême est la soumission à cette réglementation.

Naturellement, l'État ou le conseil municipal s'efforcera d'élaborer ces statuts et ces règlements de telle sorte que les services rendus présentent toute l'utilité désirée et que le déficit ne dépasse par le chiffre fixé. Mais ceci ne modifie pas le caractère bureaucratique de la gestion. La direction est obligée de se plier à un code administratif ; cela seul importe. La responsabilité du directeur n'est pas engagée si ses actes sont conformes à ce code. Sa principale tâche ne peut être le rendement en tant que tel, mais le rendement dans les limites de l'obéissance aux règlements. Sa situation n'est pas celle d'un directeur dans une entreprise privée,

mais celle d'un fonctionnaire, d'un préfet de police par exemple.

Le dilemme est entre l'entreprise privée travaillant en vue du profit et le système bureaucratique. Il serait totalement impossible de déléguer à un individu ou à un groupe d'individus le pouvoir de tirer librement sur le trésor public. Il est nécessaire de réduire le pouvoir des directeurs des entreprises municipales ou nationalisées au moyen d'expédients bureaucratiques si l'on veut éviter qu'ils ne deviennent des dissipateurs irresponsables des finances publiques et que leur gestion ne désorganise l'ensemble du budget.

4.

GESTION BUREAUCRATIQUE DES ENTREPRISES PRIVÉES

1. Comment l'intervention de l'État et l'affaiblissement du mobile du profit conduisent une entreprise à la bureaucratisation

Une entreprise privée ne subira jamais l'emprise des méthodes de gestion bureaucratiques si elle est dirigée dans l'unique but de réaliser un profit. On a déjà souligné qu'ayant le profit pour objectif, une entreprise industrielle si grande qu'elle puisse être est en mesure d'organiser ses services généraux et chacune de ses branches de telle sorte que l'esprit capitaliste de la recherche du gain la pénètre de la base au sommet.

Mais, à notre époque, la recherche du gain est attaquée de tous côtés. L'opinion publique la condamne comme hautement immorale et extrêmement dangereuse pour la communauté. Les partis politiques et les gouvernements s'efforcent de la faire disparaître et de la remplacer par ce qu'ils appellent l'idée de « service » et qui est en fait la gestion bureaucratique.

Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur ce que les nazis avaient réalisé en ce domaine. Ils avaient réussi à éliminer entièrement de la conduite des entreprises la recherche du profit. L'entreprise libre avait disparu dans l'Allemagne nazie. Il n'y avait plus d'entrepreneurs. Ceux qui avaient été entre-

preneurs étaient réduits au rôle de *Betriebsführer* (directeur d'établissement). Ils ne pouvaient diriger comme ils l'entendaient ; ils étaient tenus d'obéir sans réserve aux ordres venus du Bureau Central d'Organisation de la Production, le *Reichswirtschaftsministerium*, et des organismes qui lui étaient rattachés pour chaque branche et pour chaque région. L'État ne se contentait pas de fixer les prix et les taux d'intérêt à verser et à réclamer, le niveau des traitements et salaires, le niveau de la production et les méthodes à utiliser pour la production ; il attribuait un revenu défini à tout directeur d'établissement, le transformant ainsi pratiquement en un fonctionnaire salarié. Pareil système n'avait, à part l'emploi de quelques termes, rien de commun avec le capitalisme et l'économie de marché. C'était simplement le socialisme du type allemand, la *Zwangswirtschaft*. Il ne différait du modèle russe, système de nationalisation intégrale, étendue à toutes les usines, que dans le domaine technique. Et c'était, évidemment, au même titre que le système russe, un type d'organisation sociale purement autoritaire.

Dans le reste du monde, les choses ne sont pas allées si loin. L'entreprise privée subsiste dans les pays anglo-saxons. Mais la tendance qui prédomine aujourd'hui est de laisser l'État intervenir dans la vie de l'entreprise privée. Et cette intervention, dans bien des cas, oblige l'entreprise privée à adopter une organisation bureaucratique.

2. Intervention de l'État sur le niveau du profit

L'État dispose de diverses méthodes pour restreindre les profits qu'une entreprise est autorisée à faire. Les méthodes les plus fréquentes sont les suivantes :

1. Les profits qu'une catégorie spéciale d'entreprises est autorisée à faire reçoivent une limitation. L'excédent ou bien passe à la collectivité publique (par exemple, la ville), ou bien est distribuée en tant que boni aux membres du personnel, ou encore est éliminé par une réduction des tarifs ou des prix imposés à la clientèle.

2. Les pouvoirs publics ont la liberté de fixer les prix ou tarifs que l'entreprise est habilitée à imposer en contrepartie des articles vendus ou des services rendus. Ils en usent pour empêcher ce qu'ils appellent des profits excessifs.

3. L'entreprise n'est pas autorisée à faire payer les produits qu'elle vend et les services dont elle assure la prestation plus que leurs coûts présents augmentés d'un certain chiffre déterminé par les pouvoirs publics, correspondant à un pourcentage des coûts ou à une rétribution fixe.

4. L'entreprise est autorisée à réaliser un bénéfice aussi important que le lui permet l'état du marché ; mais les impôts absorbent la totalité ou la plus grande partie du profit au-dessus d'un certain chiffre.

Le trait commun de ces différents cas est que l'entreprise cesse d'avoir intérêt à accroître ses profits. Elle n'est plus incitée à réduire ses coûts et

à travailler avec le rendement le meilleur possible et au plus bas prix. Mais, par contre, subsistent tous les obstacles qui s'opposent à l'amélioration des procédés de fabrication et à la recherche de coûts réduits. Les risques liés à l'adoption de nouvelles méthodes plus économiques reposent tout entiers sur l'entrepreneur. Il lui reste les différends qu'entraîne sa réticence à augmenter les appointements et les salaires du personnel.

L'opinion publique, abusée par les fables trompeuses des socialistes, est prompte à blâmer les entrepreneurs. C'est, nous dit-on, de leur immoralité que provient l'abaissement du rendement. S'ils étaient aussi consciencieux et dévoués au progrès du bien-être général que le sont les fonctionnaires désintéressés, ils chercheraient invariablement, et au mieux de leurs capacités, à améliorer leurs méthodes, bien que leur intérêt personnel ne soit pas en cause. C'est leur mesquine cupidité qui compromet la marche des entreprises sous le système du profit possible, mais limité. Pourquoi un homme ne ferait-il pas de son mieux, même s'il ne peut attendre aucun avantage personnel de l'exécution de ses devoirs qui présente le plus d'utilité sociale ?

Rien ne serait plus absurde que de présenter ainsi le bureaucrate en modèle à l'entrepreneur. Le bureaucrate n'a pas la liberté de rechercher des améliorations. Il est contraint d'obéir aux statuts et aux règlements établis par une autorité supérieure. Il n'a pas le droit de se lancer dans des innovations si ses supérieurs ne les approuvent pas. Son devoir et sa vertu sont l'obéissance.

Prenons l'exemple des conditions de la vie militaire. L'armée est certainement l'organisation bureaucratique idéale et parfaite. Dans la plupart des pays, elle est commandée par des officiers qui se sont sincèrement voués à une seule œuvre : donner à leur pays une armée aussi forte que possible. Néanmoins, l'administration des affaires militaires est caractérisée par une hostilité obstinée envers tout effort d'amélioration. On a dit que les états-majors se préparent toujours pour la guerre passée, jamais pour la prochaine. Toute idée nouvelle rencontre toujours une opposition irréductible. Les champions du progrès en ont fait la désagréable expérience. Il n'est pas nécessaire d'insister sur ces faits ; ils sont familiers à tous.

La raison de cet état de choses peu satisfaisant est évidente. Le progrès, quel qu'il soit, ne s'accorde pas avec les idées traditionnelles et établies et, par conséquent, avec les codes qu'elles inspirent. Chaque étape du progrès est un petit nombre d'hommes, doués de qualités rares et exceptionnelles, ont le don d'inventer des méthodes nouvelles et d'en reconnaître le bienfait. Sous le régime capitaliste, l'innovateur est libre de poursuivre la réalisation de ses projets en dépit de la répugnance de la majorité à reconnaître leurs mérites. Il suffit qu'il réussisse à persuader quelques hommes raisonnables de lui prêter des fonds pour débiter. Sous un système bureaucratique, il est nécessaire de convaincre les dirigeants, en général des hommes âgés habitués à agir selon les prescriptions et qui ne sont plus accueillants aux idées neuves. On ne peut

attendre ni progrès ni réforme d'un régime où il est nécessaire avant toute entreprise d'obtenir le consentement des vieillards, où les pionniers des nouvelles méthodes sont considérés comme des rebelles et traités comme tels. Pour un esprit bureaucratique, l'obéissance à la loi, c'est-à-dire l'attachement à la coutume et à la tradition, est la première de toutes les vertus.

Dire au directeur d'une entreprise soumise à un régime de profit possible, mais limité : « Imitez le bureaucrate consciencieux » équivaut à lui ordonner d'éviter toute réforme. Personne ne peut être à la fois un bon bureaucrate et un novateur. Le progrès est précisément ce que les statuts et les règlements n'ont pas prévu : il reste nécessairement en dehors du domaine de l'activité bureaucratique.

La vertu du système du profit est qu'il attache aux améliorations une récompense suffisante pour inciter à prendre des risques importants. Si la récompense est supprimée ou sérieusement diminuée, il ne peut être question de progrès.

La grosse entreprise dépense pour la recherche des sommes considérables parce qu'elle désire tirer profit des nouvelles méthodes de production. Tout entrepreneur recherche continuellement des améliorations ; il désire tirer profit soit de l'abaissement du coût, soit de la qualité meilleure de ses produits. Le public ne voit que l'innovation qui réussit. Il ne se rend pas compte du nombre des entreprises qui ont fait faillite pour s'être trompées en adoptant de nouvelles méthodes.

Il est vain de demander à un entrepreneur de se lancer, sans le stimulant du profit, dans toutes les améliorations qu'il aurait entreprises si le profit envisagé avait dû l'enrichir. Le chef d'entreprise libre se décide après un examen attentif et scrupuleux du pour et du contre et après avoir pesé les chances de succès et d'échec. Il compare le gain possible à la perte possible. C'est sa propre fortune qu'affectera la perte ou le gain. Là est l'essentiel. Comparer le risque de perte que l'on court soi-même et la chance de gain de l'État ou des autres, c'est considérer le problème sous un angle tout à fait différent.

Mais il y a encore quelque chose de plus important. Une innovation malheureuse doit non seulement diminuer le capital investi, mais réduire les profits futurs. La plus grande partie de ces profits, s'ils avaient été réalisés, aurait afflué dans les caisses publiques. Maintenant leur absence affecte les revenus de l'État. L'État ne permettra pas au chef d'entreprise de risquer ce qu'il considère comme son propre revenu. Il estimera qu'il n'est pas légitime de laisser au chef d'entreprise le droit d'exposer à une perte ce qui est pratiquement l'argent de l'État. Il restreindra la liberté de l'entrepreneur dans la direction de ses propres affaires qui, pratiquement, ne sont plus les siennes, mais celles de l'État.

On est déjà entré dans la voie d'une telle politique. Dans le cas des *cost-plus contracts*, l'État s'efforce de s'assurer que non seulement les coûts réclamés ont été réellement supportés, mais encore

que les termes du contrat les rendent légitimes. Il reconnaît toute réduction des coûts réalisée, mais il ne reconnaît pas des dépenses qui, au dire de ses employés, les bureaucrates, ne sont pas nécessaires. La situation qui en résulte est la suivante : le contractant fait des dépenses dans l'intention de réduire ses coûts de production. S'il réussit, cela aboutit — dans le système du coût augmenté d'un pourcentage du coût — à amputer son profit. S'il ne réussit pas, l'État ne lui rembourse pas ses dépenses et il y perd également. Tout effort pour changer quelque chose à la routine de production traditionnelle doit tourner à son désavantage. La seule façon pour lui d'éviter une pénalisation est de ne rien modifier.

Dans le domaine de la fiscalité, les limitations imposées aux appointements sont le point de départ d'un nouveau développement. Elles n'affectent, pour l'instant, que les appointements les plus élevés. Mais elles s'arrêteront difficilement là. Dès que le principe est admis que le fisc a le droit de décider si certains coûts, déductions ou pertes sont justifiés ou non, les pouvoirs du chef d'entreprise seront également restreints en face d'autres éléments du coût. Alors la direction sera dans la nécessité de s'assurer elle-même, avant d'entreprendre une modification, que le fisc approuvera la dépense qu'elle nécessite. Les agents du fisc deviendront les autorités suprêmes en matière industrielle.

3. Intervention de l'État dans le choix du personnel

Toute immixtion de l'État dans l'activité des entreprises aboutit aux mêmes conséquences désastreuses. Elle paralyse l'initiative et engendre la bureaucratie. Nous ne pouvons étudier toutes les méthodes employées, il suffira d'en considérer une, particulièrement nuisible.

Même au XIX^e siècle, à l'aube du libéralisme européen, l'entreprise privée ne fut jamais aussi libre qu'aux États-Unis. En Europe continentale, les entreprises, et surtout les grosses entreprises, dépendaient toujours à de nombreux égards des services gouvernementaux. L'administration avait le pouvoir de causer de graves dommages à une entreprise. Pour éviter de tels préjudices, il était nécessaire pour la direction de vivre en bons termes avec les hommes en place.

Le procédé le plus fréquent consistait à céder aux vœux gouvernementaux relatifs à la composition du conseil d'administration. Même en Grande-Bretagne, un conseil d'administration qui ne comprenait pas plusieurs pairs n'était pas considéré comme tout à fait respectable. Dans l'Europe continentale, et particulièrement celle de l'Est et du Sud, les conseils d'administration étaient remplis d'anciens ministres, de généraux, de politiciens et des cousins, beaux-frères, condisciples et autres amis de ces dignitaires. On ne demandait à ces directeurs ni compétence commerciale ni expérience des affaires.

La présence de tels ignares au conseil d'administration était généralement inoffensive. Ils se bornaient à toucher leurs jetons de présence et leur part des bénéfices. Mais il y avait des parents et amis des gens en place qu'il n'était pas possible de nommer à un poste de direction. Ils trouvaient des situations salariées parmi le personnel. Ces hommes constituaient une charge plutôt qu'un élément actif.

Avec l'intervention croissante de l'État dans les affaires, il devint nécessaire de nommer des directeurs dont la tâche principale était d'aplanir les difficultés avec les pouvoirs publics. Au début, c'était seulement un vice-président chargé des « rapports avec l'administration ». Par la suite, la qualité principale que l'on demandait au président et à tous les vice-présidents était d'être en bons termes avec l'administration et les partis politiques. Finalement aucune société ne pouvait se permettre le luxe d'avoir à sa tête un homme mal vu de l'administration, des syndicats ouvriers et des grands partis politiques. D'anciens fonctionnaires, secrétaires généraux et conseillers des différents ministères, étaient considérés comme les plus qualifiés pour les fonctions de directeur.

De tels directeurs ne se souciaient aucunement de la prospérité de la société. Ils étaient habitués à l'organisation bureaucratique et ils modifiaient par conséquent la marche des affaires de la profession. Pourquoi se donner de la peine pour produire mieux et meilleur marché si l'on peut compter sur l'appui de l'État ? Pour eux, les marchés avec l'État, une protection douanière plus effective et

autres faveurs gouvernementales étaient le but principal. Et ils achetaient de tels privilèges en versant à la caisse d'un parti et aux fonds de propagande du gouvernement, et en nommant des gens sympathiques aux pouvoirs publics.

Depuis longtemps le personnel des grosses sociétés allemandes n'était plus choisi d'après ses capacités commerciales et techniques. Les anciens membres des clubs d'étudiants chics et politiquement influents avaient souvent plus de chance de trouver un emploi et d'obtenir de l'avancement que des spécialistes compétents.

En Amérique, les conditions sont très différentes. Comme toujours, en matière de bureaucratie, l'Amérique est aussi « en retard » dans le domaine de la bureaucratisation de l'entreprise privée. L'ancien ministre de l'Intérieur, Ickes, avait-il raison de dire : « Toute grosse entreprise est une bureaucratie » ? La question n'est pas tranchée. Mais, s'il avait la raison ou dans la mesure où il avait raison, ce n'était pas là le résultat de l'évolution de l'entreprise privée, mais de l'intervention croissante de l'État dans les entreprises.

4. Subordination totale de l'entreprise privée à l'administration

Tout homme d'affaires américain qui a pu étudier les conditions économiques de l'Europe du Sud et de l'Est résume ses observations en deux points : les entrepreneurs dans ces pays ne s'embarrassent pas du rendement de la production et les

gouvernements sont aux mains de cliques corrompues. Le tableau est exact dans l'ensemble. Mais il ne mentionne pas que le mauvais rendement industriel et la corruption sont l'un et l'autre la conséquence des méthodes d'intervention gouvernementale dans les entreprises telles qu'elles sont appliquées dans ces pays.

Dans ce système, l'État a le pouvoir de ruiner une entreprise ou de lui prodiguer ses faveurs. Le succès ou l'échec d'une entreprise dépend entièrement de l'arbitraire des gens en place. Si l'homme d'affaires n'est pas citoyen d'une nation étrangère puissante dont les agents diplomatiques et consulaires lui accordent leur protection, il est à la merci de l'administration et du parti au pouvoir. Ils peuvent le déposséder de tous ses biens et le mettre en prison. Par contre, ils peuvent le rendre riche.

Le gouvernement fixe le niveau des droits de douane et des tarifs de transport. Il accorde ou refuse les licences d'importation ou d'exportation. Tout citoyen ou habitant est tenu de vendre à l'État, à un prix fixé par l'État, tous ses produits destinés à l'exportation. D'autre part, l'État est le seul vendeur sur le marché extérieur. Il est libre de refuser comme il l'entend les permis d'exporter et d'importer. En Europe, où presque toutes les productions dépendent de l'importation d'outillage, de machines, de matières premières et de produits semi-finis venus de l'extérieur, untel refus équivaut à la fermeture de l'entreprise. La fixation en dernier ressort du montant des impôts est pratiquement laissée à la discrétion des pouvoirs publics. Sous un

prétexte quelconque, l'État peut s'emparer d'une usine ou d'un atelier. Le Parlement est un pantin aux mains des dirigeants ; les juges s'achètent.

Dans de tels circonstances, l'entrepreneur doit avoir recours à deux moyens : la diplomatie et la corruption. Il doit user de ces méthodes vis-à-vis, non seulement du parti au pouvoir, mais également de l'opposition mise hors la loi, persécutée, mais susceptible de prendre un jour le pouvoir. C'est une sorte de double jeu dangereux ; seuls des hommes dépourvus de crainte et de scrupule peuvent prospérer dans ce milieu pourri. Les hommes d'affaires qui ont réussi à une époque plus libérale doivent abandonner la partie et sont remplacés par des aventuriers. Les entrepreneurs venus d'Europe occidentale et d'Amérique, habitués à vivre dans la légalité et la loyauté, sont perdus s'ils s'assurent les services d'agents du pays.

Ce système, naturellement, n'encourage pas beaucoup le progrès technique. L'entrepreneur n'envisage un investissement nouveau que s'il peut acheter l'outillage à crédit à une firme étrangère. Le fait d'être débiteur d'une grosse entreprise d'une des nations occidentales est considéré comme avantageux parce qu'on espère que les diplomates intéressés interviendront pour protéger le créancier et, par la même occasion, favoriseront le débiteur. On n'entreprend de nouvelles productions que si l'État accorde des primes suffisantes pour laisser espérer d'importants profits.

On aurait tort de rendre responsable de cette corruption le système d'intervention gouvernemen-

talé dans l'industrie et la bureaucratie en tant que tels. C'est la bureaucratie dégénérée en gangstérisme entre les mains de politiciens dépravés qui est en cause. Cependant il faut avoir clairement que ces pays auraient évité ce mal s'ils n'avaient pas abandonné le système de l'entreprise libre. La reconstruction économique d'après guerre doit, dans ces pays, commencer par un changement politique radical.

5.

CONSÉQUENCES SOCIALES ET POLITIQUES DE LA BUREAUCRATISATION

1. Philosophie de la bureaucratie

Le dilemme que l'on avait à résoudre dans les premières luttes pour la liberté était simple et à la portée de tous. D'un côté étaient les tyrans et leurs partisans ; de l'autre étaient les tenants du gouvernement par le peuple. Les conflits politiques étaient les luttes de divers groupes pour le pouvoir suprême. Qui doit posséder le pouvoir ? Eux ou nous ? Un petit nombre d'hommes ou la masse des citoyens ? Le despote, ou l'aristocratie, ou le peuple ? Telle était la question posée.

Aujourd'hui, le culte de l'État, philosophie à la mode, a obscurci le problème. Les conflits politiques ne sont plus considérés comme des luttes entre des groupes d'hommes, mais comme une guerre entre deux principes, le bon et le mauvais. Le bon est représenté par le grand dieu État, matérialisation de l'idée éternelle de moralité, et le mauvais par l'« âpre individualisme » d'hommes égoïstes¹. Dans ce dualisme, l'État a toujours raison, l'individu toujours tort. L'État représente le bien public, la justice, la civilisation et la sagesse

¹ Telle est l'interprétation politique du problème. Pour l'interprétation économique courante, voir ci-après p. 175-178.

supérieure. L'individu est une misérable créature, sotté et méchante.

Quand un Allemand prononce « der Staat » ou quand un marxiste dit « la Société », ils sont accablés d'une crainte respectueuse. Comment un homme peut-il être assez corrompu pour se révolter contre cet Être suprême ?

Louis XIV était sincère quand il déclarait : l'État, c'est moi. L'étatiste, de nos jours, est modeste. Il dit : je suis un serviteur de l'État ; mais il sous-entend que l'État est Dieu. On pouvait se révolter contre un Bourbon, et les Français l'ont fait. C'était la lutte d'un homme contre un homme. Mais on ne peut pas se révolter contre l'État divin et son humble serviteur, le bureaucrate.

Ne mettons pas en doute la sincérité du bureaucrate bien intentionné. Il est complètement imprégné de l'idée que son devoir sacré est de combattre pour son idole contre l'égoïsme de la foule. Il est, selon lui, le champion de l'éternelle loi divine. Lui-même ne se sent pas moralement lié par les lois humaines que les défenseurs de l'individualisme ont réunies en codes. Les hommes ne peuvent altérer les lois naturelles de ce Dieu qu'est l'État. Le citoyen, sur le plan individuel, s'il viole une des lois de son pays, devient un criminel qui mérite un châtement. Il a agi égoïstement dans son intérêt personnel. Mais le cas du fonctionnaire qui, pour le bien de l'État, tourne les lois régulières de la nation, est tout à fait différent. Suivant l'opinion des tribunaux « réactionnaires », il peut être, selon la lettre, coupable d'infraction à la loi. Mais suivant

une morale plus élevée, il a raison. Il a enfreint les lois humaines pour ne pas violer une loi divine.

Tel est le principe de la philosophie de la bureaucratie. Les lois écrites sont aux yeux des bureaucrates des barrières élevées pour protéger les coquins contre les droits reconnus de la société. Pourquoi un criminel devrait-il échapper à sa punition sous le prétexte que l'État a violé, en le poursuivant, quelques formalités sans importance ? Pourquoi un homme devrait-il payer des impôts moins élevés sous le seul prétexte qu'il existe une échappatoire dans la loi fiscale ? Pourquoi les juristes devraient-ils gagner leur vie en indiquant au public le moyen de tirer parti des défauts de la loi écrite ? Quelle est l'utilité de toutes les contraintes imposées par la loi écrite à l'honnête fonctionnaire qui s'efforce de faire le bonheur du peuple ? Si seulement il n'y avait pas de constitutions, ni de déclarations de droits, ni de lois, ni de parlements, ni de tribunaux ! Pas de journaux, ni de magistrats ! Comme le monde serait beau si l'« État » était libre de guérir tous les maux !

D'un tel état d'esprit au complet totalitarisme de Hitler, il n'y a qu'un pas.

La réponse à fournir à ces bureaucrates extrémistes est évidente. Le citoyen répliquera : Vous êtes peut-être des hommes éminents et considérables, de plus de valeur que nous autres simples citoyens. Nous ne mettons pas en doute votre compétence ni votre intelligence. Mais vous n'êtes pas vicaires d'un dieu nommé « l'État ». Vous êtes les serviteurs de la loi, des lois dûment établies de

notre pays. Ce n'est pas à vous de critiquer la loi, encore moins de la violer. En la violant, quelle que soit l'excellence de vos intentions, vous êtes peut-être plus dangereux que bon nombre de malfaiteurs. Car vous êtes nommés, assermentés et payés pour faire observer la loi, non pour l'enfreindre. La loi la plus mauvaise vaut mieux que la tyrannie des bureaucrates.

La principale différence entre un agent et un kidnappeur, entre un percepteur et un voleur, c'est que l'agent et le percepteur obéissent à la loi et la maintiennent, tandis que le kidnappeur et le voleur la violent. Supprimez la loi, et la société sombrera dans l'anarchie. L'État est la seule institution qualifiée pour user de contrainte et infliger des peines aux individus. Ce pouvoir effrayant ne peut être abandonné à l'arbitraire de quelques hommes, si compétents et si intelligents qu'ils s'estiment eux-mêmes. Il est nécessaire de réduire son étendue. Tel est le rôle des lois.

Les fonctionnaires et les bureaucrates ne sont pas l'État. Ce sont des hommes choisis pour appliquer les lois. On peut taxer une opinion comme celle-ci de conformisme et de traditionalisme. Elle est, en effet, l'expression d'une antique sagesse. Mais il faut choisir entre le règne de la loi et le règne des despotes.

2. Suffisance des bureaucrates

Le rôle du fonctionnaire est de servir le public. Son poste a été créé — directement ou indirecte-

ment — par un acte législatif et par l'inscription au budget des crédits nécessaires à son existence. Il assure l'exécution des lois. En remplissant ses fonctions, il se révèle un membre utile de la société, même si les lois qu'il doit faire exécuter nuisent au bien public. Car il n'est pas responsable de leur imperfection. Il faut blâmer le peuple souverain et non le fidèle exécuteur de la volonté du peuple. Si les gens se saoulent, ce n'est pas la faute des distillateurs ; de même les fonctionnaires ne sont pas responsables des conséquences malencontreuses de lois mal faites.

D'autre part, si leur action entraîne d'heureux résultats, les bureaucrates n'y ont aucun mérite. Le fait que, grâce à la bonne organisation des services de la police, les citoyens sont protégés contre le meurtre, le vol et le brigandage ne les oblige pas à témoigner plus de reconnaissance aux fonctionnaires de la police qu'à n'importe quel autre citoyen qui sert utilement la collectivité. Le fonctionnaire de la police et le pompier n'ont pas plus de droits à la reconnaissance du public que les médecins, les employés de chemin de fer, les métallurgistes, les marins, ou les fabricants de réverbères. Si ses chefs lui ont assigné une fonction dans laquelle, chaque jour et à tout moment, il empêche des accidents mortels et préserve bien des vies humaines, le mérite ne lui en revient pas.

Il est exact que la société ne peut se passer des services qui lui rendent les douaniers, les percepteurs, les greffiers des tribunaux. Mais il n'en est pas moins vrai que tout le monde souffrirait beau-

coup de l'absence de balayeurs, de ramoneurs, de plongeurs et de nettoyeurs de locaux. Dans le cadre de la coopération sociale, tout citoyen est tributaire des services que lui rendent tous ses concitoyens. Le grand chirurgien et le compositeur de génie ne pourraient pas consacrer tous leurs efforts à la chirurgie et à la musique si la division du travail ne les avait libérés des besognes quotidiennes dont l'accomplissement les aurait empêchés de parvenir à la perfection dans leur spécialité. L'ambassadeur et l'allumeur de réverbères n'ont pas plus de droits au qualificatif de *pilier de la société* que le porteur de bagages et la femme de ménage. Car la structure d'une société fondée sur la division du travail repose sur les épaules de tous, hommes et femmes.

C'est par une confusion volontaire que les métaphysiciens allemands du culte de l'État entouraient tous les hommes à son service d'une auréole de dévouements et de sacrifice. Le fonctionnaire, dans les écrits des étatistes allemands, apparaît comme un saint, une sorte de moine qui renonce à tout plaisir terrestre et à tout bonheur personnel pour servir de son mieux le lieutenant de Dieu, autrefois le Hohenzollern, récemment le Führer. Le *Staatsbeamte* ne travaille pas pour de l'argent parce qu'aucun traitement, si élevé soit-il, ne saurait payer les bienfaits inappréciables que son abnégation et son sacrifice apportent à la société. Celle-ci doit non pas le payer, mais lui permettre de tenir son rang dans la hiérarchie officielle. C'est un

abus de langage que d'appeler salaire¹ le soutien qu'elle lui apporte. Seuls les libéraux égarés par les préjugés et les erreurs du mercantilisme usent d'un terme aussi inexact. Si le *Beamtengehalt* (le traitement du fonctionnaire) était réellement un salaire, ce ne serait que justice d'attribuer au fonctionnaire le plus modeste un revenu plus élevé que celui de toute personne étrangère à la fonction publique. Le fonctionnaire en service représente l'État dans sa souveraineté et son infaillibilité. En justice, son témoignage pèse davantage que celui d'un simple profane.

Tout ceci était pure sottise. Dans tous les pays, des gens entraient le plus souvent dans l'administration parce que les appointements et la retraite qu'elle offre sont plus élevés que les gains qu'ils auraient pu réaliser dans d'autres emplois. Le service de l'État ne leur coûtait aucun renoncement. Ils ne pouvaient pas trouver de situation plus avantageuse.

L'attrait qu'exerçait la fonction publique en Europe n'était pas dû seulement au niveau du traitement ni à la retraite ; bien des candidats étaient séduits par la facilité du travail et par la sécurité. En général, les emplois administratifs exigeaient moins d'aptitudes et d'efforts que ceux de l'industrie. En outre, les traitements étaient assurés pour la vie entière. Un fonctionnaire ne pouvait être renvoyé qu'après une procédure l'ayant déclaré

¹ Cf. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches* (5^e édition, Tübingen, 1911), I, 500.

coupable de manquement grave à ses devoirs. En Allemagne, en Russie, en France, chaque année, des milliers de garçons dont l'avenir était parfaitement réglé accédaient à l'enseignement secondaire. Ils passaient leurs examens, ils obtenaient un emploi dans l'un des nombreux ministères, ils y restaient trente ou quarante ans et prenaient alors leur retraite. La vie ne leur réservait ni surprises, ni sensations extraordinaires, tout était facile et connu d'avance.

Un exemple illustrera les différences de prestige que présentaient les emplois administratifs en Europe continentale, d'une part, et en Amérique, d'autre part. En Europe, sur le plan social et politique, les différences de traitement appliquées aux minorités entraînaient pour leurs membres l'interdiction d'accès à tous les emplois gouvernementaux si modestes qu'en fussent la fonction et le traitement. En Allemagne, dans l'Empire austro-hongrois, et dans beaucoup d'autres pays, tous les emplois subalternes qui n'exigeaient ni expérience ni aptitudes spéciales — tels que ceux d'appareilleurs, de gardiens, d'huissiers, de coursiers, de portiers — étaient obligatoirement réservés aux anciens militaires qui avaient servi comme volontaires plus longtemps que le minimum exigé par la loi. Ces emplois étaient pour des sous-officiers des récompenses hautement appréciées. Aux yeux de la masse, c'était un privilège d'avoir un emploi d'huissier dans un bureau. Si, en Allemagne, il y avait eu une classe correspondant à celle des nègres américains, ses membres ne se seraient jamais

aventurés à postuler pour un de ces emplois. Ils auraient su que, de leur part, une telle situation eût été pure folie.

3. Le bureaucrate électeur

Le bureaucrate n'est pas seulement un fonctionnaire. En régime démocratique, il est en même temps électeur et comme tel participe à la souveraineté de l'État qui l'emploie. Sa position est particulière : il est à la fois employeur et salarié. Et son intérêt pécuniaire de salarié l'emporte sur son intérêt d'employeur, car il tire beaucoup plus de la caisse publique qu'il ne contribue à l'accroître.

L'importance de cette double relation s'accroît avec le nombre de gens qui émargent au budget. Le bureaucrate électeur se soucie davantage d'obtenir une augmentation que de sauvegarder l'équilibre du budget. Ce qui l'intéresse avant tout c'est sa feuille de paye.

La structure politique de l'Allemagne et de la France, dans les années qui ont précédé la chute de leurs gouvernements démocratiques, fut dans une large mesure influencée par le fait que, pour la plupart des électeurs, l'État était une source de revenu. Il y avait non seulement les armées de fonctionnaires, et les salariées des industries nationalisées (chemins de fer, postes, télégraphes et téléphones), mais ainsi les bénéficiaires d'allocations de chômage et de prestations d'assurances sociales tout comme les agriculteurs et autres groupes subventionnés directement ou non par l'État. Prendre

une part toujours plus large des fonds publics était leur préoccupation principale. Ils ne se souciaient pas de problèmes « idéologiques » tels que ceux de la liberté, de la justice, de la primauté de la loi et du meilleur gouvernement. Ils réclamaient davantage d'argent, c'était tout. Aucun candidat aux élections parlementaires, aux conseils provinciaux et municipaux, ne pouvait courir le risque de contrarier l'appétit des fonctionnaires, avides d'augmentation. Les différents partis politiques rivalisaient de générosité.

Au XIX^e siècle, les parlements tendaient à restreindre le plus possible les dépenses publiques. Mais de nos jours toute économie est devenue méprisable. Dépenser sans compter est considéré comme une sage politique. Qu'ils fussent au pouvoir ou dans l'opposition, les partis pratiquaient la politique de la main ouverte afin de se rendre populaires. Créer de nouveaux postes et nommer de nouveaux fonctionnaires était une politique « positive », mais l'on qualifiait avec mépris de « négatif » tout effort fait pour empêcher le gaspillage des finances publiques.

La démocratie parlementaire ne peut subsister si trop d'électeurs émargent au budget. Si les membres du gouvernement se considèrent comme les représentants non plus des contribuables, mais des bénéficiaires de traitements, appointements, subventions, allocations et autres avantages tirés des ressources publiques, c'en est fait de la démocratie.

C'est là une des antinomies que présente aujourd'hui le problème constitutionnel. Plusieurs y

ont vu une raison de désespérer de la démocratie. Convaincus qu'une évolution fatale la conduisait à une intervention croissante de l'État dans l'économie privée, à la création de postes et à la nomination de fonctionnaires toujours plus nombreux, à l'octroi toujours plus large d'allocations et de subventions, ils devaient fatalement perdre confiance en elle.

4. Bureaucratization de l'esprit

L'évolution actuelle qui tend à l'omnipotence de l'État et au régime totalitaire aurait été immédiatement arrêtée si ses partisans n'avaient pas réussi à endoctriner la jeunesse et à la détourner de l'étude de la science économique.

La science économique est une science abstraite qui, par conséquent, n'enseigne pas à l'homme comment classer les valeurs, ni vers quels buts il doit tendre. Elle ne pose pas de fins suprêmes. Car ce n'est pas là le rôle du penseur, mais celui de l'homme d'action. La science est un produit de la pensée, l'action un produit de la volonté. En ce sens, on peut parler de la neutralité de l'économie politique en tant que science en face du problème des fins ultimes de l'action humaine.

Mais il en est autrement des moyens à appliquer pour atteindre des buts sociaux donnés. Dans ce domaine, la science économique est pour l'action le seul guide sûr. Si les hommes veulent atteindre les buts sociaux qu'ils poursuivent, il leur faut con-

former leur conduite aux enseignements de la pensée économique.

Le fait marquant de l'histoire de la pensée, pendant les cent dernières années, est la lutte menée contre la science économique. Les défenseurs de l'omnipotence de l'État n'ont pas cherché à discuter les problèmes posés. Ils ont injurié les économistes, suspecté leurs mobiles, les ont tournés en ridicule et ont appelé sur eux les malédictions du ciel.

Mais l'étude de ce phénomène n'est pas le but de ce livre. Nous devons nous borner à décrire le rôle que la bureaucratie a joué dans cette évolution.

Dans la plupart des pays d'Europe, les universités appartiennent à l'État qui en a la direction. Elles sont placées sous le contrôle du ministère de l'Éducation comme un poste de police dépend de la Préfecture de police. Les professeurs sont des fonctionnaires, comme les gendarmes et les douaniers. Le libéralisme du XIX^e siècle s'efforça de limiter le droit qu'avait le ministère de l'Éducation d'empêcher les professeurs d'université d'enseigner ce qu'ils estimaient juste et vrai. Mais comme c'était le gouvernement qui nommait les professeurs, il ne nommait que des hommes sérieux et dignes de confiance, c'est-à-dire des hommes acquis aux idées gouvernementales, prêts à déprécier l'économie politique et à enseigner la doctrine de l'omnipotence de l'État.

Dans ce domaine, comme dans tous ceux que la bureaucratie a envahis, l'Allemagne du XIX^e siècle venait en tête des autres nations. Rien ne caracté-

rise mieux l'esprit des universités allemandes que ce passage d'un discours prononcé en 1870 par le physiologiste Émile du Bois-Reymond, Recteur de l'université de Berlin et Président de l'Académie des Sciences de Prusse : « Nous, membres de l'Université de Berlin, établie en face du palais du roi, nous sommes, en vertu même de nos statuts, la garde intellectuelle de la Maison de Hohenzollern. » L'idée qu'un pareil valet du roi dût professer des opinions contraires à la doctrine du gouvernement qui l'employait était inconcevable pour un esprit prussien. Prétendre qu'il existe des lois économiques était considéré comme une sorte de rébellion. Car s'il existe des lois économiques, on ne peut plus croire à la toute-puissance de l'État puisque, pour être efficace, sa politique doit nécessairement s'adapter à ces lois. Ainsi les professeurs allemands enseignant les sciences sociales avaient pour principale préoccupation de dénoncer la scandaleuse hérésie selon laquelle les phénomènes économiques sont soumis à des lois. L'enseignement de la science économique était frappé d'interdit et remplacé par les *Wirtschaftliche Staatswissenschaften* (aspects économiques de la science politique). On ne demandait d'autres qualités à un professeur enseignant les sciences sociales à l'université que de déprécier le système du marché et de soutenir avec enthousiasme le contrôle de l'État. Sous l'Empire, les marxistes extrémistes qui défendaient ouvertement un soulèvement révolutionnaire et le renversement du gouvernement par la violence n'étaient pas nommés titulaires de chaires de professeur ; la

République de Weimar supprima cette différence de traitement.

La science économique étudie l'ensemble du système de collaboration sociale dans son fonctionnement, les actions réciproques de tous ses facteurs et l'interdépendance des différentes branches de production. Elle ne peut être découpée en domaines distincts que pourraient étudier séparément des spécialistes qui négligeraient le reste. Il est tout simplement absurde d'étudier la monnaie, le travail, ou le commerce extérieur selon la méthode de spécialisation qu'appliquent les historiens lorsqu'ils divisent l'histoire en chapitres distincts. On peut traiter de l'histoire de Suède sans se référer à l'histoire du Pérou. Mais on ne peut étudier le taux de l'intérêt et des bénéfices. Tout changement intéressant des facteurs de l'économie affecte tous les autres. On ne découvrira jamais l'influence d'une politique ou d'un changement déterminés si l'on borne ses recherches à un secteur particulier du système.

C'est précisément cette interdépendance que l'État refuse de voir lorsqu'il s'immisce dans les affaires économiques. L'État prétend être doué du pouvoir mystérieux d'accorder des faveurs qu'il tire d'une inépuisable corne d'abondance. Il est à la fois omniscient et omnipotent. Il peut, par un coup de baguette magique, créer le bonheur et l'abondance.

La vérité est que l'État ne peut donner à l'un sans prendre à l'autre. L'État ne tire jamais une subvention de ses propres ressources ; c'est aux dépens du contribuable que l'État accorde des sub-

ventions. L'inflation de monnaie et l'inflation de crédit, méthodes préférées de la politique actuelle de largesses, n'ajoutent rien au montant des ressources disponibles. Elles enrichissent les uns, mais seulement dans la mesure où elles appauvrissent les autres. L'intervention sur le marché, dans la fixation des prix, des salaires et du taux de l'intérêt, tels qu'ils seraient déterminés par la loi de l'offre et de la demande, peut pendant une courte période atteindre les buts poursuivis par l'État. Mais, au bout d'un certain temps, de telles mesures aboutissent toujours à un état de choses qui — du point de vue de l'État — est moins satisfaisant que le précédent qu'elles se proposaient de modifier.

L'État n'a pas le pouvoir d'enrichir tout le monde. Il peut élever le revenu des agriculteurs en les contraignant à réduire la production agricole nationale. Mais les prix plus élevés des produits agricoles sont payés par les consommateurs, non par l'État. La contrepartie de l'amélioration du standard de vie des agriculteurs est l'abaissement du standard de vie de la nation. L'État peut protéger le petit commerce contre la concurrence des grands magasins et des entreprises à succursales multiples. Mais, ici encore, les consommateurs supportent les frais de l'opération. L'État peut améliorer la situation d'une partie des salariés en promulguant une législation prétendue sociale et en permettant la pression et la contrainte syndicales. Mais, même si cette politique n'aboutit pas une hausse des prix industriels qui, par conséquent, ramènerait les salaires *réels* au niveau du marché, elle

entraîne le chômage d'un nombre considérable de salariés.

Un examen approfondi de cette politique, du point de vue de la théorie économique, doit nécessairement démontrer sa futilité. C'est pourquoi les bureaucrates font de la science économique un tabou. Mais l'État encourage les spécialistes qui limitent leur étude à un domaine étroit sans s'inquiéter des répercussions d'une politique déterminée. Le spécialiste des questions sociales ne se préoccupe que des résultats immédiats de la politique sociale, le spécialiste des questions agricoles que de la hausse des prix agricoles. L'un et l'autre ne considèrent les problèmes que du point de vue des groupes directement favorisés par la mesure envisagée et négligent leurs répercussions sociales plus lointaines. Ce ne sont pas des économistes, mais des commentateurs de la politique du gouvernement dans une branche particulière de l'administration.

Car, avec l'intervention de l'État dans les entreprises, la politique des différents pays a perdu depuis longtemps son unité pour se désagréger en un ensemble d'activités mal coordonnées. Le temps n'est plus où l'on pouvait encore parler d'une politique gouvernementale. Aujourd'hui, dans la plupart des pays, chaque ministère suit son chemin à l'encontre des efforts des autres ministères. Le ministère du Travail vise à l'augmentation des salaires et à l'abaissement du coût de la vie. Mais, dans la même administration, le ministère de l'Agriculture vise à la hausse des prix agricoles et le ministère de

l'Économie nationale s'efforce d'élever les prix des produits nationaux au moyen de droits de douane. Un ministère lutte contre les monopoles, pendant que les autres ministères font tout pour créer — par des droits de douane, des brevets et d'autres moyens — les conditions nécessaires à l'apparition d'un resserrement monopolistique de la production. Et chaque ministère s'en remet à l'opinion experte de ses spécialistes.

Ainsi les étudiants ne s'initient plus à la science économique. Ils apprennent un ensemble de faits incohérents sur les différentes mesures contradictoires prises à l'État. Leurs thèses de doctorat et leurs travaux de recherches pour la licence ne portent pas sur la science économique, mais sur différents sujets d'histoire économique et différents exemples d'intervention de l'État en matière économique. Ces études statistiques détaillées et bien documentées de la situation économique du passé immédiat (souvent qualifiées à tort d'études sur la situation « actuelle ») présentent une grande valeur pour l'historien futur. Elles ne sont pas moins importantes pour l'activité professionnelle des juristes et des fonctionnaires. Mais elles ne compensent pas le manque de culture économique. Il est étonnant que la thèse de doctorat de Stresemann traite des conditions du commerce de la bière en bouteille à Berlin. Étant donnée l'organisation des études universitaires allemandes, cela signifie qu'il a consacré une part considérable de son travail à l'université à l'étude du marché de la bière et des habitudes de consommation de la population. Tel était le bagage

intellectuel que le système renommé de l'université allemande donnait à un homme qui devait plus tard être chancelier du Reich dans les années les plus critiques de l'histoire de l'Allemagne.

Après la mort des vieux professeurs qui avaient été nommés pendant la courte période d'épanouissement du libéralisme allemand, il devint impossible d'entendre parler de science économique dans les universités du Reich. Il n'y avait plus d'économistes allemands, et on ne trouvait plus les ouvrages des économistes étrangers dans les bibliothèques des universités. Les sociologues ne suivirent pas l'exemple des professeurs de théologie qui enseignèrent à leurs étudiants les doctrines et les dogmes des autres églises et des autres sectes ainsi que la philosophie de l'athéisme, soucieux qu'ils étaient de réfuter les croyances qu'ils jugeaient hérétiques. Tout ce que les étudiants en sociologie apprenaient de leur professeur était que la science économique est une fausse science et que les soi-disant économistes sont, comme le dirait Marx, d'hypocrites défenseurs des injustes intérêts de classe des exploiters bourgeois, prêts à vendre le peuple au gros capitalisme de l'industrie et de la finance¹. Au sortir de l'université, les licenciés étaient des partisans convaincus du totalitarisme soit de marque nazie, soit de variété marxiste.

Dans les autres pays, les conditions étaient les mêmes. L'établissement d'enseignement français le

¹ Cf. POHLE, *Die gegenwärtige Krise der deutscher Volkswirtschaftslehre* (2^e édition, Leipzig, 1921).

plus célèbre est l'*École normale supérieure* ; ses anciens élèves occupaient les postes les plus importants de l'administration, de la politique et de l'enseignement supérieur. Les marxistes et les autres partisans du contrôle généralisé de l'État y exerçaient une influence dominante. En Russie, le gouvernement impérial refusait de confier une chaire universitaire à quiconque était suspect d'attachement au libéralisme de la science économique « occidentale ». Mais, par contre, il nommait de nombreux marxistes, parmi les marxistes « loyaux », c'est-à-dire ceux qui restaient à l'écart du fanatisme révolutionnaire. Ainsi les tzars eux-mêmes contribuèrent au triomphe final du marxisme.

Le totalitarisme européen est une conséquence de la prééminence de la bureaucratie dans le domaine de l'éducation. Les universités ont frayé la route au dictateur.

En Russie, comme en Allemagne, les universités ont été les principales forteresses du système du parti unique. Non seulement les sciences sociales, l'histoire et la philosophie, mais toutes les autres branches de la connaissance, de l'art et de la littérature sont enrégimentées ou, comme disaient les nazis, *gleichgeschaltet*. Même Sidney et Beatrice Webb, tout en professant pour les Soviets une admiration naïve et sans réserve, furent choqués de découvrir que le *Journal des Sciences naturelles marxistes et léninistes* tenait « pour le parti dans le domaine mathématique » et pour « la pureté de la théorie marxiste-léniniste en chirurgie », et que la *Revue soviétique de Vénérologie et de Dermatologie*

s'efforçait de considérer du point de vue du matérialisme dialectique tous les problèmes dont elle discute¹.

5. *Qui doit être le maître ?*

Dans tout système de division du travail, il est nécessaire d'adopter un principe de coordination des activités des différents spécialistes. L'effort du spécialiste serait sans objet et contraire au but poursuivi s'il ne devait pas trouver un guide en la souveraineté du public. Évidemment, le seul but de la production est de servir les consommateurs.

Dans une économie de marché, le principe marché est la recherche du profit. Dans une économie soumise au contrôle étatique, c'est l'embrigadement. Il n'est point de tierce solution. À l'homme qui n'est pas poussé par le désir du gain à réaliser sur le marché, il faut qu'un code indique ce qu'il doit faire et comment le faire.

L'une des objections élevées le plus fréquemment contre le système libéral et démocratique du capitalisme est qu'il met essentiellement l'accent sur les droits de l'individu et néglige ses devoirs. Le peuple défend ses droits et oublie ses obligations. Pourtant, du point de vue social, les devoirs des citoyens ont plus d'importance que leurs droits.

Il n'est pas nécessaire d'insister ici sur l'aspect politique et constitutionnel de cette critique anti-

¹ Sidney and Beatrice WEBB, *Soviet Communism. A New civilisation ?* (New-York, 1936), II, 1000.

démocratique. Les droits de l'homme, tels qu'ils ont été transcrits dans les différentes déclarations des droits, sont proclamés pour protéger l'individu contre l'arbitraire gouvernemental. Sans eux, tous les peuples seraient esclaves de maîtres despotiques.

Dans le domaine économique, le droit d'acquiescer et de posséder un bien n'est pas un privilège. C'est le principe qui assure la meilleure satisfaction des désirs des consommateurs. Celui qui désire acquiescer et conserver la richesse est soumis à la nécessité de servir les consommateurs. Le mobile du profit constitue le moyen de rendre le public souverain. Plus un homme réussit à satisfaire les consommateurs, plus ses bénéfices augmentent. Il est avantageux pour tous que s'enrichisse l'entrepreneur qui produit de bonnes chaussures au plus bas prix ; la plupart y perdraient si une loi venait limiter pour lui le droit de s'enrichir. Une semblable loi ne ferait que favoriser ses concurrents moins capables. Elle amènerait non une baisse, mais une hausse des prix des chaussures.

Le profit est la récompense du meilleur accomplissement de devoirs volontairement assumés. C'est l'instrument qui donne aux masses la souveraineté. L'homme de la rue est le client pour lequel travaillent les capitaines d'industrie et tous leurs collaborateurs.

On a contesté cette vérité en ce qui concerne la grosse entreprise. Le consommateur n'a, dit-on, pas d'autre alternative que de fournir chez elle ou de remettre à plus tard la satisfaction d'un besoin vital.

Il est ainsi obligé d'accepter le prix que lui demande l'entrepreneur. La grosse entreprise n'est plus un fournisseur, ni un approvisionneur, mais un maître. Elle échappe à la nécessité d'améliorer la qualité et de réduire le coût de ses services.

Considérons le cas d'une ligne de chemin de fer reliant deux villes qui ne sont pas déjà reliées par la voie ferrée. Nous pouvons même négliger le fait que d'autres moyens de transport entrent en concurrence avec le chemin de fer : autobus, transports automobiles, avions et vedettes. Dans notre hypothèse, il est exact que celui qui désire voyager doit s'adresser au chemin de fer. Mais cela n'empêche pas que la compagnie ait intérêt à assurer le service le meilleur et au prix le plus bas. Parmi les personnes qui envisagent de faire un voyage, toutes ne sont pas obligées de le faire dans n'importe quelles conditions. Le nombre des gens qui voyagent tant pour leur plaisir que pour leurs affaires dépend de la bonne marche de l'exploitation et des tarifs appliqués. Les uns voyageront dans tous les cas. Les autres ne le feront que si la qualité et la vitesse des transports et leur bon marché rendent le voyage attrayant. C'est précisément cette seconde catégorie dont la clientèle traduit pour la compagnie de chemins de fer la différence entre un mouvement des affaires assez lent ou même insuffisant et un chiffre d'affaires qui laisse place au profit. Ce qui est vrai d'une ligne ferroviaire dans les hypothèses extrêmes qui viennent d'être envisagées l'est *a fortiori* et plus encore de toute autre branche d'activité. Tous les spécialistes du monde des affaires ou des

professions libérales ont pleinement conscience qu'ils dépendent des décisions des consommateurs. L'expérience quotidienne leur enseigne qu'en régime capitaliste leur première préoccupation doit être de servir les consommateurs. Ces spécialistes à qui manque une claire notion des problèmes sociaux fondamentaux ressentent très profondément leur « esclavage » et aspirent à devenir libres. La révolte des techniciens étroits d'esprit est une des forces puissantes qui mènent à la bureaucratisation généralisée.

L'architecte doit s'adapter ses plans aux désirs des personnes pour lesquels il construit ou — dans le cas des maisons d'habitation — aux désirs des propriétaires qui veulent posséder un immeuble conforme au goût des locataires éventuels et qui, par conséquent, puisse se louer facilement. Il n'est pas nécessaire de décider si l'architecte a raison de croire qu'il sait mieux que les profanes stupides ce à quoi une belle maison doit ressembler. Il peut bien écumer de rage quand il est contraint de modifier ses plans pour plaire à ses clients. Et il soupire après un état de choses idéal dans lequel il construirait des maisons selon ses principes artistiques. Il aspire à la création des maisons selon ses principes artistiques. Il aspire à la création d'un Office de l'Habitation à la tête duquel il se voit en rêve. Alors il construira selon son goût.

L'architecte serait grandement offensé si l'on devait le traiter de dictateur manqué. Mon seul but, pourrait-il répliquer, est de rendre les gens heureux en leur offrant de plus belles maisons ; ces gens

sont trop ignorants pour savoir ce qui accroîtrait le plus leur bien-être ; le technicien, sous les auspices du gouvernement, doit s'occuper d'eux ; il devrait exister une loi contre la laideur des bâtiments. Mais, demanderons-nous, qui décidera de la beauté ou de la laideur de tel ou tel style architectural ? Notre architecte répondra : Moi, le technicien, évidemment. Il néglige carrément le fait que les architectes eux-mêmes ne sont pas d'accord sur les styles et leur valeur artistique.

Nous ne voulons pas insister sur ce point que cet architecte, même sous une dictature bureaucratique et particulièrement sous un régime totalitaire de ce genre, ne sera pas libre de construire selon ses propres idées. Il devra se plier au goût de ses supérieurs administratifs et eux-mêmes seront soumis aux caprices du dictateur. Dans l'Allemagne nazie les architectes n'étaient pas libres non plus. Ils devaient se prêter aux plans de Hitler, cet artiste raté.

Voici qui est encore plus important. Dans le domaine esthétique comme dans les autres domaines de l'activité humaine, il n'y a pas de critère absolu du beau et du laid. Si un homme *contraint* ses concitoyens à adopter son échelle de valeurs, il ne les rend pas plus heureux. Eux seuls peuvent décider ce qui les rend heureux et ce qu'ils aiment. On n'augmente pas le bonheur d'un homme qui veut assister à une représentation des *Cloches de Corneville* en le forçant à voir, à la place, jouer *Hamlet* à la perfection. On peut se moquer de son mauvais goût. Mais c'est lui qui décide souverainement lorsqu'il s'agit de son propre plaisir.

Le technicien de l'alimentation en régime dictatorial désire nourrir ses concitoyens selon la conception qu'il se fait de l'alimentation parfaite. Il veut traiter les hommes comme l'éleveur de bétail traite ses vaches. Il ne comprend pas que l'alimentation n'est pas une fin en elle-même, mais le moyen d'atteindre d'autres fins. L'agriculteur ne nourrit pas sa vache pour la rendre plus heureuse, mais pour atteindre une fin à laquelle est destinée la vache bien nourrie. Il existe différentes façons de nourrir les vaches. Le choix qu'il en fait dépend de son désir de produire le plus possible de lait, ou de viande, ou de quelque autre produit. Tout dictateur se propose d'élever, de nourrir et de dresser ses semblables comme l'éleveur son bétail. Son but n'est pas de rendre les gens heureux, mais de les amener à un état qui le rende heureux, lui, le dictateur. Il désire les domestiquer, leur donner rang de bétail. L'éleveur de bétail lui aussi est un despote bienveillant.

Qui doit être le maître ? Tel est le problème. L'homme doit-il être libre de choisir la route qui le mène vers ce qu'il croit le bonheur ? Ou le dictateur doit-il utiliser ses semblables comme des pions dans la partie qu'il engage pour devenir lui-même plus heureux ?

On peut admettre que certains experts ont raison d'affirmer que la plupart des gens se comportent stupidement dans leur poursuite du bonheur. Mais on ne peut rendre un homme plus heureux en le mettant en tutelle. Les experts des différents services gouvernementaux sont certainement des

hommes accomplis. Mais ils n'ont pas le droit de s'indigner si le Parlement rend inutiles les projets qu'ils ont soigneusement élaborés. À quoi sert le régime parlementaire ? demandent-ils ; il ne fait que contrecarrer nos bonnes intentions. Mais le véritable problème se pose ainsi : qui doit gouverner le pays ? Les électeurs ou les bureaucrates ?

N'importe quel imbécile peut manier le fouet et contraindre le peuple à obéir. Mais il faut de l'intelligence et du zèle pour servir le public. Quelques-uns seulement réussissent à produire des chaussures d'une qualité meilleure et à un prix plus bas que leurs concurrents. Le spécialiste incompetent aspirera toujours à la suprématie des bureaucrates. Il est parfaitement conscient du fait qu'il ne peut réussir dans un système de concurrence. Pour lui, la bureaucratisation totale est un refuge. Armé du pouvoir de l'administration, il imposera ses décisions avec l'aide de la police.

À la base de ce plaidoyer fanatique pour la planification et le socialisme, il n'y a souvent rien d'autre que l'intime conviction de sa propre infériorité et de sa propre incompetence. L'homme conscient de son aptitude à lutter contre la concurrence flétrit « la folie de ce système ». Celui qui est incapable de servir ses concitoyens désire les gouverner.

6.

CONSÉQUENCES PSYCHOLOGIQUES DE LA BUREAUCRATISATION

1. Le mouvement de jeunesse allemand

Les intellectuels font fi de la philosophie d'Horatio Alger. Cependant Alger a réussi mieux que quiconque à insister sur le point le plus caractéristique de la société capitaliste. Le capitalisme est un système sous lequel chacun a la possibilité de s'enrichir ; il donne à tous des chances illimitées. Tout le monde, naturellement, n'est pas favorisé par la fortune. Très peu de gens deviennent millionnaires. Mais chacun sait que, seul, l'effort opiniâtre est rémunérateur. Toutes les routes sont ouvertes au jeune homme actif. Il est optimiste et conscient de sa propre force. Il est sûr de lui et plein d'espoir. Et à mesure qu'il vieillit et se rend compte que beaucoup de ses espoirs ont été déçus, il ne voit pas là une raison de désespérer. Ses enfants prendront le départ à leur tour et il ne voit pas de raison pour qu'ils ne réussissent pas là où il a lui-même échoué. La vie vaut la peine d'être vécue parce qu'elle est pleine de promesses.

Tout ceci s'appliquait à la lettre à l'Amérique. Dans la vieille Europe, de nombreux obstacles, héritage de l'*ancien régime*, subsistaient encore. Même à l'aube du libéralisme, les aristocrates et les fonctionnaires luttèrent pour le maintien de leurs privilèges. Mais en Amérique, il n'y avait pas de telles

survivances des temps obscurs. C'était dans ce sens un pays jeune et un pays libre. Il n'y avait ni codes industriels ni corporations. Thomas Alva Edison et Henry Ford n'eurent pas à surmonter les obstacles que leur auraient opposés des gouvernements à courte vue et une opinion publique bornée.

Dans de telles conditions, la génération montante est animée de l'esprit des pionniers. Elle naît dans une société progressive et elle réalise qu'il lui appartient de contribuer d'une certaine façon au progrès de l'humanité. Elle veut modifier le monde, le façonner selon sa propre pensée. Elle n'a pas de temps à perdre, demain lui appartient, elle doit se préparer aux grandes choses qui l'attendent. Elle ne parle pas de sa jeunesse ni des droits de la jeunesse ; elle agit comme doivent le faire les jeunes. Elle ne se vante pas de son « dynamisme » ; elle est dynamique et elle n'éprouve pas le besoin de le souligner. Elle ne provoque pas la génération précédente par des propos arrogants. Elle désire en triompher par ses actes.

Mais il en est tout autrement dans la marée montante de la bureaucratisation. Les postes gouvernementaux n'offrent pas l'occasion de déployer des talents et des dons personnels. La réglementation signifie la condamnation de l'initiative. Le jeune homme ne se fait pas d'illusions sur son avenir. Il sait ce qui lui est réservé. Il obtiendra une situation dans l'une des innombrables administrations, il ne sera qu'un rouage dans une immense machine dont le fonctionnement est plus ou moins mécanique. La routine d'une technique bureaucra-

tique lui paralysera l'esprit et lui liera les mains. Il jouira de la sécurité. Mais cette sécurité ressemblera assez à celle dont jouit le condamné entre les murs d'une prison. Il n'aura jamais la liberté de décider et de diriger son destin. Il sera toujours celui dont les autres prennent soin. Il ne sera jamais un homme véritable confiant en sa propre force. Il frissonne à la vue des énormes bâtiments administratifs dans lesquels il s'enterrera.

Dans la décade qui a précédé la première guerre mondiale, l'Allemagne, pays le plus avancé dans la voie de la bureaucratisation, voyait apparaître un phénomène inconnu jusqu'ici : le mouvement de jeunesse. Des bandes turbulentes de garçons et de filles débraillés parcouraient le pays, faisant du tapage et négligeant l'école. En termes emphatiques, ils prophétisaient la venue d'un âge d'or. Toutes les générations qui nous ont précédés, disaient-ils, étaient simplement idiotes ; leur incapacité a changé la terre en un enfer. Mais la génération montante ne tolère plus la gérontocratie, la primauté d'une vieillesse impotente et sotté. Désormais la brillante jeunesse gouvernera. Elle détruira tout ce qui est vieux et inutile, elle rejettera tout ce qui était cher à ses parents et remplacera par des valeurs anciennes et fausses de la civilisation bourgeoise et capitaliste, et elle bâtira une société nouvelle de géants et de surhommes.

Le verbiage pompeux de ces adolescents n'était qu'un piètre déguisement de leur manque d'idées et de programme précis. Ils n'avaient rien d'autre à dire que ceci : Nous sommes jeunes et par consé-

quent élus ; nous avons le génie parce que nous avons la jeunesse ; nous sommes les fourriers de l'avenir ; nous sommes les ennemis mortels des bourgeois et des Philistins. Et si quelqu'un osait leur demander leur programme, ils ne savaient répondre qu'une chose : Nos chefs résoudreont tous les problèmes.

Provoquer des changements a toujours été le rôle de la nouvelle génération. Mais le trait caractéristique du mouvement de jeunesse est qu'il n'avait ni programme, ni idées neuves. Il nommait son activité mouvement de jeunesse précisément pour cette raison qu'il manquait totalement d'un programme qui aurait pu servir à baptiser son action. En réalité, les jeunes adoptaient entièrement le programme de leurs parents. Ils ne s'opposaient pas au courant entraînant vers l'omnipotence de l'État et la bureaucratisation. Leur esprit révolutionnaire n'était que le fait de l'impudence de l'adolescence ; c'était un phénomène de puberté prolongée, qui n'avait aucune signification idéologique.

Les chefs du mouvement de jeunesse étaient des névrosés déséquilibrés. Beaucoup d'entre eux étaient affligés d'une sexualité malade ; c'étaient ou des débauchés, ou des homosexuels. Aucun d'eux ne s'est distingué dans aucun domaine ou n'a contribué en quoi que ce soit au progrès humain. Leurs noms sont depuis longtemps oubliés ; ils n'ont pas laissé d'autre trace que des livres et poèmes prêchant la perversité sexuelle. Mais la masse de leurs adeptes était tout à fait différente. Ils n'avaient qu'un but : obtenir le plus tôt possible un

emploi dans l'administration. Ceux qui ont échappé aux guerres et aux révolutions étaient hier des bureaucrates pédants et timides dans les innombrables bureaux de la *Zwangswirtschaft* allemande. C'étaient des esclaves obéissants et fidèles de Hitler. Mais ils n'auraient pas été des serviteurs moins obéissants ni moins fidèles du successeur de Hitler, qu'il fût un nationaliste allemand ou un homme aux ordres de Staline.

D'Allemagne le mouvement de jeunesse s'est étendu aux autres pays. Le fascisme italien a pris le masque d'un mouvement de jeunesse. Le chant du parti « Giovinezza » est un hymne à la jeunesse. Son duce grotesque se vantait encore dans les dernières années de la cinquantaine d'avoir la vigueur d'un jeune homme et se préoccupait, comme une coquette, de cacher son âge. Mais le seul but du fasciste embrigadé était d'obtenir un poste gouvernemental. Au moment de la guerre d'Éthiopie, je demandai à quelques étudiants diplômés des grandes universités italiennes les raisons de leur hostilité vis-à-vis de la France et de la Grande-Bretagne. La réponse fut étonnante : « L'Italie, répondirent-ils, n'offre pas assez de débouchés à ses intellectuels. Nous voulons conquérir les colonies anglaises et françaises pour y occuper dans l'administration de ces territoires les postes qui sont actuellement aux mains des fonctionnaires anglais et français. »

Le mouvement de jeunesse fut l'expression du malaise que ressentait la jeunesse en face des sombres perspectives que lui offrait l'évolution

générale vers l'enrégimentement. Mais ce fut un simulacre de révolte, condamné à l'échec pour n'avoir pas osé combattre sérieusement la menace croissante du contrôle étatique généralisé et du totalitarisme. Ces turbulents révolutionnaires manqués étaient impuissants parce qu'envoûtés par les superstitions totalitaires. Ils se complaisaient en des murmures séditieux et chantaient des hymnes enflammés, mais ils voulaient avant tout des emplois gouvernementaux.

Or, le mouvement de jeunesse est mort dans les pays qui étaient allés le plus loin dans la voie du totalitarisme. En Allemagne et en Italie, les enfants et les adolescents étaient solidement intégrés dans le système totalitaire du contrôle de l'État. Depuis l'âge le plus tendre, les enfants étaient membres d'organisations politiques. Du berceau à la tombe tous les citoyens étaient soumis au système du parti unique, contraints d'obéir sans discuter. On ne tolérait ni associations ni réunions « privées ». L'appareil gouvernemental ne souffrait aucune concurrence. L'idéologie officielle ne souffrait aucune opposition. Telle est dans la réalité l'utopie bureaucratique.

2. Le sort de la généralisation montante dans un milieu bureaucratique

Le mouvement de jeunesse fut une révolte impuissante et vaine de la jeunesse contre la menace de bureaucratisation. Il fut condamné parce qu'il ne s'attaquait pas à la source du mal, la socia-

lisation. En réalité ce ne fut pas autre chose que l'expression confuse d'une inquiétude, sans idées claires ni plan précis. Les adolescents en révolte étaient si complètement envoûtés par les idées socialistes qu'ils ne savaient tout simplement pas ce qu'ils désiraient.

Il est évident que la jeunesse est la première victime de la bureaucratisation. Aucune occasion de façonner leur destin ne s'offre plus aux jeunes gens. Il ne leur est laissé aucune chance. Ils constituent en réalité des « générations perdues », car il leur manque le droit le plus précieux de toute génération montante, celui d'apporter quelque chose de nouveau à l'antique capital de la civilisation. Le slogan : *l'humanité a atteint le stade de la maturité* consacre leur défaite. Qu'est-ce que des jeunes gens auxquels n'est plus laissée aucune possibilité de changement ni de progrès, pour qui la seule perspective d'avenir est de commencer au dernier échelon de l'échelle bureaucratique et de s'élever lentement en observant exactement les règles formulées par leurs supérieurs plus âgés ? De leur point de vue, la bureaucratisation signifie la sujétion des jeunes à la domination des vieux. Ceci équivaut en quelque sorte à un retour au système des castes.

Dans tous les pays et toutes les civilisations — aux époques qui ont précédé la naissance du libéralisme moderne et celle de son rejeton, le capitalisme — la société était fondée sur le *status*. La nation était divisée en castes. Il existait des castes privilégiées comme celle des rois et des nobles, et

des castes défavorisées comme celle des serfs et des esclaves. Un homme naissait dans une caste déterminée, y restait sa vie durant et léguait à ses enfants le *status* de sa caste. Celui qui était né dans l'une des castes inférieures était à jamais privé du droit d'accéder à une situation sociale réservée aux privilégiés. Le libéralisme et le capitalisme abolirent cette distinction et établirent l'égalité de tous devant la loi. Désormais, pratiquement, n'importe qui pouvait prétendre à n'importe quelle place dans la société.

Le marxiste interprète autrement l'œuvre du libéralisme. Le dogme de Karl Marx est la doctrine du conflit irréductible des classes économiques. La société capitaliste est divisée en classes aux intérêts antagonistes. Ainsi la lutte des classes est inévitable. Elle ne disparaîtra que dans la future société sans classes du socialisme.

Le trait le plus remarquable de cette doctrine est qu'elle n'a jamais été exposée de façon explicite. Dans le *Manifeste communiste*, les exemples destinés à illustrer le fait de la lutte des classes sont empruntés au conflit entre castes. Marx ajoute ensuite que la société bourgeoise moderne a établi de nouvelles classes. Mais il n'a jamais défini la classe ni dit quelle représentation il se faisait lorsqu'il parlait de classes et d'antagonismes de classe et rapprochait de classes et d'antagonismes de classe et rapprochait les classes des castes. Tous ses écrits tournent autour de ces termes qu'il ne définit nulle part. Bien qu'infatigable pour publier livres et articles bourrés de définitions sophistiquées et de cheveux

coupés en quatre selon des procédés scolaires. Marx n'a jamais tenté d'expliquer en langage non équivoque les caractères propres d'une classe économique. À sa mort, trente-cinq ans après la publication du *Manifeste communiste*, il laissa inachevé le manuscrit du tome III de son ouvrage fondamental, *Le Capital*. Et, de façon très significative, le manuscrit s'arrête au moment où il allait expliquer cette notion qui est à la base de toute sa philosophie. Ni Marx ni aucun des écrivains marxistes n'a pu nous dire ce qu'est une classe sociale et encore moins si lesdites classes sociales jouent réellement dans la structure de la société le rôle que leur attribue la doctrine marxiste.

Évidemment, du point de vue de la logique, il est permis de classer les choses en prenant pour critère une caractéristique quelconque. Il s'agit seulement de savoir si une classification établie sur les critères adoptés permet de faire avancer les recherches, d'éclairer et d'accroître nos connaissances. Dès lors le problème n'est pas de savoir si les classes de Marx existent réellement, mais si elles ont réellement l'importance que leur accorde Marx. Marx n'est pas arrivé à fournir une définition exacte du concept de *classe sociale* employé dans tous ses écrits dans un sens vague et imprécis, parce qu'une définition claire aurait révélé sa vanité, son inutilité pour l'étude des problèmes économiques et sociaux, et l'absurdité qui consistait à le rattacher à celui de caste sociale.

Le trait caractéristique d'une caste est sa rigidité. Les classes sociales, telles que Marx en donne une

illustration lorsqu'il distingue les capitalistes, les entrepreneurs et les prolétaires, sont caractérisées par leur fluidité. La composition des différentes classes change perpétuellement. Où sont aujourd'hui les descendants de ceux qui, à l'époque de Marx, étaient entrepreneurs ? Et quelle situation occupaient au temps où vivait Marx les ancêtres des entrepreneurs actuels ? L'accès aux diverses situations de la société capitaliste moderne est ouvert à chacun. Il est permis de dire, sans violer les principes de la logique, que les sénateurs aux États-Unis constituent une classe. Mais ce serait une erreur d'en faire une caste aristocratique héréditaire, bien qu'un certain nombre de sénateurs puissent être les descendants des premiers sénateurs.

On a déjà souligné que les forces anonymes qui interviennent sur le marché déterminent sans cesse, par un choix toujours nouveau, qui doit être entrepreneur et qui doit être capitaliste. Les consommateurs élisent, en quelque sorte, ceux qui doivent occuper une situation importante dans l'organisation économique du pays.

Aujourd'hui, en régime socialiste, il n'y a ni entrepreneur ni capitalistes. Dans la mesure où ce que Marx appelait une *classe* n'existera plus, il avait raison de qualifier le socialisme de société sans classe. Mais cela importe peu. Il y aura entre les fonctions sociales d'autres différences que nous pouvons nommer classes à aussi juste titre que le faisait Marx. Il y aura ceux qui donneront des ordres et ceux qui devront y obéir sans réserve ; il y

aura ceux qui élaboreront les plans et ceux dont le travail sera de les exécuter.

L'essentiel est qu'en régime capitaliste chacun soit l'artisan de sa propre fortune. Un garçon désireux d'améliorer son sort doit s'en remettre à sa force et à son courage. Le vote des consommateurs juge sans égard aux personnes. Il pèse les actes, non la personne du candidat. Le travail bien fait et les services convenablement exécutés sont le seul moyen de réussir.

En régime socialiste, au contraire, le débutant doit plaire aux gens déjà en place. Ceux-ci n'aiment pas les nouveaux venus trop actifs. (Les entrepreneurs depuis longtemps établis ne les aiment pas non plus ; mais, le consommateur étant souverain, ils ne peuvent éviter leur concurrence.) Dans la machine bureaucratique du socialisme, ce n'est pas l'œuvre accomplie, mais la faveur des supérieurs qui détermine l'avancement. Les jeunes dépendent totalement des bonnes dispositions des vieux. La génération montante est à la merci de ses aînés.

Il est superflu de le nier. Une société socialiste ne comporte pas de classes au sens marxiste du mot. Mais un conflit irréductible oppose les partisans de Staline et leurs adversaires. Il est bien humain qu'un dictateur préfère ceux qui partagent ses opinions et vantent et vantent son œuvre à ceux qui ne le font pas.

Ce fut en vain que les fascistes italiens prirent pour chant de leur parti un hymne à la jeunesse, et que les socialistes autrichiens apprirent à leurs enfants à chanter : « Nous sommes jeunes et cela

est bon. » Il ne fait pas bon être jeune en régime bureaucratique. Le seul droit dont jouisse la jeunesse dans un tel ordre social est d'être docile, soumise et obéissante. Il n'y a pas de place pour les novateurs indisciplinés qui pensent par eux-mêmes.

Nous sommes en présence d'une crise qui n'est pas simplement celle de la jeunesse. C'est une crise du progrès et de la civilisation. L'humanité est condamnée quand la possibilité de refaire la société selon ses propres goûts n'est plus laissée à la jeunesse.

3. Tutelle autoritaire et progrès

Le gouvernement paternaliste d'hommes éminents et sages, d'une élite de fonctionnaires généreux, peut se réclamer d'un défenseur de génie, Platon.

L'État idéal et parfait de Platon est gouverné par des philosophes désintéressés. Ce sont des juges incorruptibles et des administrateurs équitables, obéissant strictement aux lois éternelles et immuables de la justice. Car le trait caractéristique de la philosophie de Platon est qu'elle ne prête aucune attention aux changements qui surviennent dans la structure économique et sociale ni à l'évolution des idées touchant aux fins et aux moyens. Il existe un type éternel de l'État idéal et tout ce qui s'écarte de ce modèle dans la structure politique actuelle ne saurait être qu'avilissement et corruption. Le problème consiste simplement à fonder la société parfaite et à la préserver de tout changement, puisque

le changement équivaut à une dégénérescence. Les institutions sociales et économiques sont rigides. La notion de progrès dans la connaissance, la technique, les méthodes industrielles et l'organisation sociale est étrangère à l'esprit de Platon. Et tous les utopistes qui, après lui, ont façonné l'ébauche de leurs paradis terrestres selon son propre exemple ont cru pareillement à l'immutabilité des choses humaines.

L'idéal platonicien du gouvernement de l'élite est devenu une réalité dans l'Église catholique. L'Église romaine, dans l'organisation née de la Contre-Réforme et du Concile de Trente, est une bureaucratie parfaite. Elle a pleinement résolu le difficile problème de la sélection des chefs qui se pose à tout gouvernement non démocratique. L'accès aux plus hautes dignités de l'Église est pratiquement ouvert à chaque enfant. Le curé cherche à favoriser l'éducation des enfants les plus intelligents de sa paroisse ; ils se préparent à la prêtrise au séminaire diocésain ; une fois ordonnés, leur carrière dépend ensuite entièrement de leur caractère, de leur zèle et de leur intelligence. De nombreux prélats appartiennent à des familles nobles et riches. Mais ils ne doivent pas leur chaire à la naissance. Ils ont à lutter, presque à égalité, avec les enfants pauvres, fils de paysans, d'ouvriers et de serfs. Les princes de l'Église catholique, les abbés et les maîtres des universités de théologie, forment un corps d'hommes éminents. Même dans les pays les plus avancés, ce sont d'illustres rivaux pour les

universitaires, les philosophes, les savants, et les hommes politiques les plus brillants.

C'est à cet exemple étonnant que se réfèrent les auteurs de toutes les utopies socialistes modernes. C'est manifestement le cas de deux précurseurs du socialisme actuel, le comte Henri de Saint-Simon et Auguste Comte. Mais il en fut essentiellement de même pour la plupart des autres écrivains socialistes, bien que, pour des raisons évidentes, ils n'aient pas pris l'Église pour modèle. On ne pourrait découvrir d'autre précédent d'une hiérarchie parfaite que celui qui est présenté par le catholicisme.

Toutefois, la référence à l'Église est trompeuse. Le royaume de la chrétienté qu'administrent le pape et les autres évêques n'est sujet à aucun changement. Il est bâti sur une doctrine immuable à travers les siècles. Le credo est établi pour toujours. Il n'y a ni progrès ni évolution. Il n'y a que l'obéissance à la loi et au dogme. Les méthodes de sélection adoptées par l'Église sont très efficaces pour gouverner un corps attaché à un ensemble de règles et de statuts indiscutables et immuables. Elles conviennent à merveille lorsqu'il s'agit de choisir les gardiens du trésor éternel de la doctrine.

Mais il en va différemment de la société humaine et du gouvernement d'un État. C'est le privilège le plus précieux de l'homme que le progrès soit l'objet de ses efforts inlassables et qu'il perfectionne sans cesse les méthodes par lesquelles il lutte contre les obstacles que la nature oppose à sa vie et à son bien-être. L'élan originel a fait des descendants des

rudes habitants des cavernes les hommes quelque peu civilisés de l'époque moderne. Mais l'espèce humaine n'a pas encore atteint un degré de perfection au delà duquel il n'est plus de progrès possible. Les forces qui ont produit notre civilisation actuelle ne sont pas mortes. Si un système rigide d'organisation sociale ne les entrave pas, elles poursuivront leur œuvre et mèneront à de nouveaux progrès. Le principe sélectif d'après lequel l'Église catholique choisit ses futurs chefs est celui d'un dévouement absolu à la foi et à ses dogmes. Il ne sélectionne pas les novateurs, ni les réformateurs, ni les défenseurs d'idées neuves radicalement opposées aux anciennes. Voilà ce que peut sauver le système où les futurs chefs sont désignés par les dirigeants en place, qui ont pour eux l'âge et l'expérience. Un système bureaucratique ne peut rien faire de mieux. Mais c'est précisément par ce conservatisme rigide que les méthodes bureaucratiques sont totalement impropres à la conduite des affaires économiques et sociales.

La bureaucratisation est nécessairement rigide parce qu'elle implique l'obéissance à des règles et à des usages établis. Mais, dans la vie sociale, le manque de souplesse équivaut à l'ossification et à la mort. Il est significatif que la stabilité et la sécurité soient les slogans favoris des « réformateurs » d'aujourd'hui. Si les premiers hommes avaient adopté le principe de la stabilité, ils n'auraient jamais obtenu la sécurité ; ils auraient été depuis longtemps anéantis par les bêtes féroces et les microbes.

Les marxistes allemands ont inventé la formule : « Si le socialisme va contre la nature humaine, alors la nature humaine doit changer. » Ils n'ont pas compris que si l'on change la nature de l'homme, celui-ci cesse d'être homme. Dans un régime de bureaucratisation généralisée, ni les bureaucrates ni leurs sujets ne seraient plus des êtres humains réels.

4. Le choix du dictateur

Tous les partisans du salut de l'État par le gouvernement de despotes généreux supposent légèrement que le choix du chef suprême ou de l'élite dirigeante ne fait aucune difficulté et que tous reconnaîtront volontairement la suprématie de cette aristocratie ou de ce dictateur surhumains. Ils ne comprennent pas qu'un grand nombre d'individus et de groupes puissent prétendre à la primauté pour eux-mêmes. Si l'on ne s'en remet à l'élection pour décider entre divers candidats, il ne reste pas d'autre principe de sélection que la guerre civile. Il n'est pas d'autres alternatives que le principe démocratique de sélection au moyen d'une élection par le peuple ou la prise du pouvoir par des aventuriers sans scrupules.

Au second siècle de l'ère chrétienne, l'Empire romain fut gouverné selon une tradition sublime du principe du chef. L'Empereur était l'homme le plus capable et le plus éminent. Il ne léguait pas son titre à un membre de sa famille, mais il choisissait comme successeur l'homme qu'il jugeait le plus

apte à accéder à la dignité impériale. Ce système donna à l'Empire une lignée de quatre grands monarques : Trajan, Adrien, Antonin le Pieux et Marc-Aurèle. Mais bientôt suivit l'ère des prétoriens, la guerre civile continuelle, l'anarchie et la décadence rapide. Le gouvernement des mauvais succéda à celui des bons. Des généraux ambitieux, soutenus par des mercenaires, s'emparaient du pouvoir et régnaient jusqu'à ce qu'un autre aventurier les renversât. La trahison, la révolte et le meurtre devinrent le principe de sélection. Les historiens critiquent Marc-Aurèle, le dernier des bons empereurs. Il commit la faute, disent-ils, d'abandonner la pratique de ses prédécesseurs et de couronner son fils incapable, Commode, au lieu de choisir l'homme le plus apte à lui succéder. Toutefois un système que la faute d'un seul homme suffit à mener à sa perte est un mauvais système, même si la faute est moins pardonnable et moins compréhensible que celle d'un père qui surestime le caractère et la valeur de son fils. La vérité est que le système du chef doit nécessairement aboutir à la guerre civile permanente dès qu'il se présente plusieurs candidats à la fonction suprême.

Tous les dictateurs du XX^e siècle sont parvenus au pouvoir par la violence. Ils durent défendre leur suprématie contre les ambitions de leurs rivaux. Le langage de la politique a inventé un terme spécial pour désigner ces actes de défense : on les appelle épurations. Les successeurs de ces dictateurs arriveront ou seraient arrivés au pouvoir par les mêmes méthodes et emploieront ou auraient employé la

même cruauté et la même rigueur pour s'y maintenir. Le fondement dernier d'un système de bureaucratie généralisée est la violence. La sécurité qu'il prétend apporter est le désordre d'une guerre civile interminable.

5. Disparition du sens critique

Les socialistes affirment que le capitalisme est dégradant, qu'il est incompatible avec la dignité de l'homme, qu'il amoindrit ses facultés intellectuelles et porte atteinte à son intégrité morale. En régime capitaliste, disent-ils, chacun doit considérer ses semblables comme des concurrents. Les instincts, innés chez l'homme, de bienveillance et d'amitié sont ainsi changés et en une lutte sans merci pour le succès personnel aux dépens de tous les autres. Mais le socialisme rétablira les vertus de la nature humaine. L'amabilité, la fraternité et la camaraderie seront les traits essentiels de l'homme futur. Il importe avant tout d'éliminer le pire de tous les maux, la concurrence.

Mais la concurrence ne s'éliminera jamais. Comme il y aura toujours des situations que les hommes jugeront supérieures à d'autres, ils se les disputeront et chercheront à évincer leurs rivaux. Peu importe qu'on appelle cela rivalité ou concurrence. En tout cas, il faut décider d'une façon ou d'une autre si un homme doit obtenir la situation à laquelle il prétend. Le problème consiste à choisir le mode de concurrence à instaurer.

Le type capitaliste de concurrence exige que l'on surclasse les autres sur le marché en offrant à meilleur compte des produits de qualité meilleure. Le type bureaucratique consiste en intrigues « de cour » auprès des hommes au pouvoir.

À la cour de tous les souverains despotiques régnaient la flatterie, la servilité et la bassesse. Mais il existait toujours au moins quelques hommes qui ne craignaient pas de dire à un tyran la vérité. Il en est autrement de nos jours. Politiciens et écrivains rivalisent dans l'art de flatter le souverain, « l'homme de la rue ». Ils ne s'aventurent pas à exprimer des idées impopulaires, ce qui diminuerait leur popularité. Les courtisans de Louis XIV ne sont jamais allés aussi loin dans la flatterie que ceux qui, aujourd'hui, louent les Führer et les masses sur lesquelles ils s'appuient. Il semble que nos contemporains aient perdu tout bon sens et tout esprit critique.

À un Congrès du Parti communiste, un écrivain nommé Avdyenko s'est adressé à Staline en ces termes : « Les siècles passeront et les générations communistes de l'avenir nous considéreront comme les plus heureux de tous les mortels qui, à travers les âges, ont habité notre planète, parce que nous avons vu Staline, le génie qui mène les hommes, Staline le Sage, le souriant, le bon, l'homme d'une simplicité extraordinaire. Chaque fois que j'apercevais Staline, fût-ce de loin, sa vigueur, son pouvoir magnétique, sa grandeur faisaient vibrer mon être. Je voulais chanter, crier, hurler de bonheur et

d'exaltation »¹. Un bureaucrate s'adressant à son supérieur, dont dépend son avancement, le fait en termes moins poétiques, mais tout aussi plats.

Lorsque au jubilé de diamant de l'empereur François-Joseph un statisticien mit à l'actif de l'empereur le fait qu'après soixante années de son règne le pays avait des kilomètres de voies ferrées, tandis qu'il n'en comptait que très peu au début, l'assistance (et probablement l'empereur lui-même) se contenta de rire de cette perle de flagornerie. Mais personne n'a ri lorsque le Gouvernement des Soviets, aux Foires universelles de Paris et de New York, s'est vanté bruyamment d'avoir déjà, un quart de siècle après la Russie des Tsars qui ne connaissait pas le tracteur, imité cette nouvelle invention américaine.

Nul n'a jamais songé que le despotisme éclairé de Marie-Thérèse et de son petit-fils François s'est trouvé justifié par l'immortelle musique de Mozart, Haydn, Beethoven et Schubert. Mais la symphonie d'un compositeur russe contemporain, qui sera probablement oublié dans quelques années, démontre, prétend-on, la supériorité du totalitarisme.

Il s'agit de savoir lequel, entre les deux systèmes du contrôle bureaucratique et de la liberté économique, obtient le meilleur rendement. Le problème ne peut se résoudre que par le raisonnement économique. La simple affirmation que les cigarettes manufacturées par la régie française des tabacs

¹ Cité par W.-H. CHAMBERLIN, *Collectivism, a false Utopia* (New-York, 1937), p. 43.

n'ont pas été assez mauvaises pour inciter les Français à cesser de fumer n'apporte pas un argument à la thèse de l'État industriel. Le fait que les cigarettes manufacturées par le Gouvernement grec ont fait les délices des fumeurs ne prouve rien non plus. Ce n'est pas un mérite des bureaucrates grecs si le climat et la géographie physique donnent au tabac cultivé par les paysans grecs une saveur et un parfum délicats.

Les Allemands sont convaincus que l'essence et la nature mêmes des choses commandent que les universités, les chemins de fer, les télégraphes et les téléphones soient administrés par l'État. Les Russes ont toujours trouvé paradoxal qu'un homme pût vivre sans passeport régulièrement délivré et légalisé par la police. Sous les régimes politiques nés dans les trente dernières années, les citoyens de l'Europe continentale finirent par ne plus être que l'accessoire de leurs papiers d'identité. Dans de nombreux pays, il était dangereux de sortir faire une course sans s'être muni de ses papiers. Dans la plupart des pays européens, on n'était pas libre de passer la nuit à tel endroit sans informer immédiatement la police de l'endroit où l'on couchait et du moindre changement de domicile¹.

¹ C'est ainsi que les dossiers des services de la police dans bon nombre de villes européennes renseignent abondamment, pour les cent ou cent cinquante dernières années, sur la résidence et le passage des personnes qui les ont habitées ou qui y ont séjourné ainsi que sur tous leurs changements de domicile. Il y a là pour les historiens une source d'information inappréciable et qu'ils mettent à contribution.

Il se peut que d'un tel enrégimentement naisse quelque bien. Évidemment, il n'est pas d'un grand secours dans la répression de la criminalité et la poursuite des criminels. L'assassin qui se cache n'hésitera pas à enfreindre la loi qui exige que l'on signale à la police tout changement de domicile¹. La justification que les bureaucrates donnent à leur système tourne au mélodrame. Ils demandent au public comment les pauvres enfants abandonnés pourraient autrement retrouver leurs parents sans scrupule. Ils ne mentionnent pas qu'un détective intelligent serait capable de les découvrir. De plus, l'existence d'un certain nombre de gredins ne saurait être une raison suffisante pour limiter la liberté des honnêtes gens, qui forment l'immense majorité.

Une entreprise animée par la recherche du profit s'appuie sur le public qui lui assure volontairement sa clientèle. Elle ne peut vivre si les clients n'affluent. Les bureaux, au contraire, se font une clientèle par la contrainte. L'affluence devant les guichets d'une administration ne démontre pas que celle-ci satisfasse un besoin urgent du public. Elle prouve simplement que l'administration intervient en des matières qui ont de l'importance dans la vie de tous.

La disparition du sens civique fait peser une sérieuse menace sur l'avenir de la civilisation. Elle

¹ Cela étonne les Américains que dans bien des procès européens on ait posé au jury deux questions : 1° L'accusé a-t-il assassiné la victime ? 2° L'accusé est-il coupable de n'avoir pas régulièrement signalé son changement de domicile ?

permet aux charlatans de mystifier le peuple. Il est à remarquer que les couches évoluées sont plus crédules que les moins évoluées. Les partisans les plus enthousiastes du marxisme, du nazisme et du fascisme étaient les intellectuels, non les paysans. Les intellectuels ne furent jamais assez clairvoyants pour apercevoir les contradictions évidentes de leur doctrine. Que Mussolini, dans le même discours, ait loué les Italiens d'être les représentants de la plus ancienne civilisation occidentale et d'être la plus jeune des nations civilisées, cela ne diminua pas le moins du monde la popularité du fascisme. Aucun nationaliste allemand ne s'inquiéta quand Hitler aux cheveux bruns, le corpulent Goering, et le boiteux Goebbels étaient célébrés comme les brillants représentants de la race héroïque des maîtres, des Aryens blonds, grands et sveltes. N'est-il pas étonnant que des millions d'hommes qui n'ont pas la nationalité russe soient fermement convaincus que le régime soviétique est démocratique, voire plus démocratique que le système politique des États-Unis ?

Cette absence d'esprit critique permet de dire aux gens qu'ils seront libres dans un système où tout est réglementé. Ils se figurent qu'un régime où l'ensemble des moyens de production est aux mains de l'État et où celui-ci est le seul employeur est le royaume de la liberté. Ils négligent l'éventualité où l'État omnipotent de leurs rêves viserait des fins qu'eux-mêmes désapprouveraient totalement. Ils supposent toujours implicitement que le

dictateur agira exactement dans un sens conforme à leurs désirs.

7.

EXISTE-T-IL UNE SOLUTION ?

1. Faillites passées

Il faut reconnaître que, jusqu'ici, tous les efforts qui ont tenté de contenir les progrès de la bureaucratie et du socialisme ont été vains. Il y a vingt-huit ans, le Président Wilson menait l'Amérique à la guerre pour sauver la démocratie dans le monde ; depuis, la démocratie a toujours perdu du terrain. Le despotisme triomphe dans la plupart des pays de l'Europe. L'Amérique elle-même a adopté une politique qu'il y a quelques dizaines d'années elle qualifiait avec mépris de « prussienne ». L'humanité marche d'une manière évidente vers le totalitarisme. La génération montante soupire après le contrôle absolu de l'État dans tous les domaines.

D'éminents juristes ont publié d'excellents traités qui décrivent la substitution progressive de l'arbitraire gouvernemental à la souveraineté de la loi¹. Ils ont conté comment le gouvernement personnel sape les fondements de la société, provoque la disparition de tous les droits individuels et aboutit au

¹ Il suffit de citer deux des ouvrages les plus remarquables de cette catégorie : *The New Despotism* par LORD HEWART OF BURY, LORD CHIEF JUSTICE OF ENGLAND, (New-York, 1929), et *Our Wonderland of Bureaucracy*, par JAMES M. BECK, ancien Solicitor General of the United States (New-York, 1932). Il est à remarquer que ce dernier ouvrage fut publié avant l'inauguration de la politique de New Deal.

despotisme de style oriental. Mais les socialistes ne se préoccupent nullement de la liberté et de l'initiative privée.

Les romans satiriques n'ont pas mieux réussi que les ouvrages ennuyeux des juristes. Plusieurs écrivains éminents du XIX^e siècle — Balzac, Dickens, Gogol, Maupassant, Courteline — ont mis à mal la bureaucratie. Aldous Huxley a même eu le courage de choisir pour cible de sa cinglante ironie le paradis rêvé du socialisme. Il fit les délices du public. Mais ses lecteurs ne se ruaient pas moins sur les carrières administratives.

On tourne volontiers en ridicule les traits particulièrement extravagants de la bureaucratie. Il est en effet curieux que la nation la plus puissante et la plus riche du monde possède un service public — le Centre d'Économie domestique du ministère de l'Agriculture, aux États-Unis — qui a, entre autres tâches, celle d'étudier les modèles de culottes « pour le tout jeune enfant qui commence à s'habiller seul ». Mais, pour un grand nombre de nos contemporains, il n'y a là rien de risible. Ils aspirent à un régime politique où la production du caleçon, du sous-vêtement et de tous autres produits d'utilité courante deviendra une tâche officielle.

Les critiques savantes et les satires spirituelles sont toutes inutiles, car elles ne touchent pas au cœur du problème. L'envahissement de la bureaucratie n'est qu'un aspect particulier de la socialisation. Il faut choisir entre le capitalisme et le socialisme. C'est là le problème essentiel.

Les partisans du socialisme prétendent que le capitalisme est un système de production inéquitable, qu'il est au plus haut degré nuisible au bien-être des masses et qu'il aboutit à la misère, à l'avilissement et à l'appauvrissement du plus grand nombre. À l'inverse, ils dépeignent leur utopie socialiste comme une terre promise de lait et de miel dans laquelle tous seront heureux et riches. Ont-ils raison ou ont-ils tort ? Telle est la question.

*2. La science économique contre
la planification et le totalitarisme*

C'est là uniquement un problème économique. On ne peut le résoudre sans entreprendre un examen approfondi de la science économique. Les slogans trompeurs et les fausses doctrines des défenseurs de l'économie dirigée, du socialisme, du communisme, de la planification et du totalitarisme ne peuvent être démasqués que par le raisonnement économique. Que cela plaise ou non, c'est un fait que les problèmes essentiels de la politique actuelle sont purement économiques et ne peuvent être compris lorsqu'on ne connaît pas la théorie économique. Seul un homme familiarisé avec les chapitres les plus importants de la science économique est à même de se faire une opinion personnelle sur les problèmes soulevés. Tous les autres ne font que répéter ce qu'ils ont entendu à droite et à gauche. Ils constituent une proie facile pour les escrocs démagogues et les charlatans stupides. Leur crédulité est une menace des plus sérieuses pour la sau-

vegarde de la démocratie et de la civilisation occidentale.

Le premier devoir du citoyen en démocratie est de s'instruire et d'acquérir les connaissances nécessaires pour se mêler à la vie publique. Le droit de vote n'est pas un privilège, il entraîne un devoir et une responsabilité morale. L'électeur est en fait un fonctionnaire ; sa fonction est la fonction suprême et comporte la plus haute obligation. Un citoyen très absorbé par son travail scientifique en d'autres domaines ou par sa vocation d'artiste est excusable de négliger son éducation politique. Peut-être de tels hommes ont-ils raison de prétendre qu'ils ont des tâches plus importantes à remplir. Mais tous les autres hommes *intelligents* sont non seulement frivoles, mais malfaisants lorsqu'ils négligent de s'éduquer et de s'instruire pour mieux accomplir leurs devoirs d'électeurs souverains.

La principale ruse de propagande que pratiquent les tenants de la politique dite « progressiste » du contrôle gouvernemental consiste à reprocher au capitalisme tout ce qui n'est pas satisfaisant dans les conditions économiques actuelles et à célébrer les bienfaits que le socialisme réserve à l'humanité. Ils n'ont jamais essayé de prouver l'exactitude de leurs doctrines trompeuses et encore moins de réfuter les objections que leur opposaient les économistes. Ils se sont bornés à injurier leurs adversaires et à jeter la suspicion sur leurs mobiles. Et, malheureusement, l'homme de la rue se laisse prendre à ces stratagèmes.

Considérez, par exemple, le problème du chômage massif et qui se perpétue d'année en année. Les « progressistes » voient en lui un mal inhérent au capitalisme. Le public, dans sa naïveté, est prêt à accepter l'explication. Il ne comprend pas qu'avec un marché du travail sans entraves, sur lequel ne s'exercent ni la pression syndicale, ni, par la fixation des taux de salaires minima, l'action de l'État, le chômage n'affecte que de petits groupes de travailleurs et pour de courtes périodes. Dans un capitalisme libéral, le chômage est un phénomène temporaire relativement peu important ; invinciblement et constamment, le chômage y a tendance à disparaître. Des changements survenus dans les conditions économiques peuvent faire naître un nouveau chômage. Mais lorsque les taux de salaires s'établissent d'eux-mêmes sur un marché du travail laissé libre, quiconque veut un emploi salarié finit par l'obtenir. Le chômage en tant que phénomène de masse est le produit de la politique dite « sociale » des gouvernements et de la pression d'un syndicalisme qui tend à devenir obligatoire.

Cette explication n'est en aucune façon particulière aux économistes que les « progressistes » qualifient de « réactionnaires ». Karl Marx lui-même avait pleinement conscience que les syndicats n'arriveraient pas à élever les salaires pour l'ensemble des travailleurs. Les théoriciens marxistes se sont pendant des années opposés de toutes leurs forces à la fixation de salaires minima. Ils estimaient que de telles mesures étaient contraires aux intérêts de la grande majorité des salariés.

C'est une illusion de croire que l'investissement public peut créer des emplois pour les chômeurs, c'est-à-dire pour ceux que l'action syndicale et la politique gouvernementale empêchent de trouver un emploi. Si les investissements publics sont financés autrement que par l'inflation, c'est-à-dire si l'État fait appel à l'impôt ou à l'emprunt auprès du public, il supprime d'un côté autant d'emplois qu'il en crée de l'autre. S'ils sont financés par l'inflation, c'est-à-dire par un accroissement de la monnaie et des billets en circulation ou par un emprunt auprès des banques, ils ne réduisent le chômage que si les salaires nominaux montent moins vite que les prix, c'est-à-dire si et dans la mesure où les salaires *réels* baissent. Il n'y a pas d'autres moyens d'accroître les salaires réels pour l'ensemble des personnes qui veulent vivre de leur salaire que l'accumulation progressive de capital neuf et le perfectionnement des méthodes techniques de production grâce au capital neuf. L'intérêt véritable des travailleurs coïncide avec celui des entreprises.

On n'accède pas à l'intelligence des problèmes économiques par l'absorption brutale de faits et de chiffres plus ou moins disparates. On y accède par une analyse et un examen approfondis des conditions de l'activité économique, grâce à la réflexion et à la raison. Ce qu'il faut avant tout, c'est le bon sens et une claire logique. L'essentiel est d'aller directement au fond des choses. Ne vous contentez pas d'explications et de solutions superficielles. Utilisez vos facultés critiques et le pouvoir qui vous est donné de penser.

Il serait stupide de croire que cette apologie des études économiques vise à substituer une propagande d'un type nouveau à celle des différents gouvernements et des différents partis. La propagande est un des pires maux de la bureaucratie et du socialisme. La propagande comporte toujours le mensonge, l'erreur et la superstition. *La vérité n'a pas besoin de propagande* ; elle sait se défendre elle-même. La caractéristique de la vérité est qu'elle est la représentation exacte de la réalité, c'est-à-dire d'un état de choses telles qu'elles sont, et qu'elle agit qu'on la reconnaisse ou non. La reconnaissance et la proclamation de la vérité équivalent à une condamnation de tout de qui n'est pas vrai. La vérité agit par le simple fait qu'elle est vraie.

Laissez donc dire les faux prophètes. Ne les imitez pas. Ne cherchez pas comme eux à réduire au silence et à mettre hors la loi l'opposition. Les menteurs doivent avoir peur de la vérité, aussi sont-ils enclins à empêcher qu'on la proclame. Mais les défenseurs de la vérité fondent espoir sur l'exactitude de leur thèse. La vérité ne craint pas les menteurs. Elle est capable de les affronter. Les propagandistes peuvent continuer à répandre leurs fables et à endoctriner la jeunesse. Ils échoueront lamentablement.

Lénine et Hitler savaient très bien pourquoi ils supprimaient la liberté d'opinion, la liberté de réunion et la liberté de la presse, et fermaient leurs frontières à l'importation d'idées étrangères. Leurs systèmes ne pouvaient durer sans les camps de

concentration, la censure et la torture. Leurs instruments essentiels étaient la G.P.U. et la Gestapo.

En Angleterre, les partisans de la socialisation et de la bureaucratisation ne sont pas moins conscients que les bolcheviks et que ne l'étaient les nazis du fait que la liberté d'opinion et la liberté de réunion les empêcheraient toujours de parvenir à leurs fins. Le professeur Harold Laski est assez franc pour déclarer qu'il est indispensable de restreindre les pouvoirs du Parlement pour passer au socialisme en toute sécurité¹. Sir Stafford Cripps, le candidat favori des soi-disant libéraux, qui voudraient le voir premier ministre, a proposé un « Planning and Enabling Act » qui, une fois adopté par le Parlement, ne pourrait faire l'objet d'une nouvelle discussion et moins encore être repoussé. Cette loi, qui devrait être très générale et laisser au Conseil des ministres le soin des « détails », conférerait au Gouvernement des pouvoirs irrévocables. Le Parlement n'aurait jamais à examiner les décrets et ordonnances que le Gouvernement promulguerait ; il n'y aurait pas non plus de recours possible auprès des tribunaux. Le personnel de l'administration devrait se recruter parmi « les purs du Parti » et « les personnes notoirement acquises aux

¹ LASKI, *Democracy in Crisis* (Londres, 1933), p. 87. Pour une réfutation magistrale des idées antidémocratiques de Laski, cf. RAPPARD, *The Crisis of Democracy* (Chicago, 1938), p. 213-216.

idées socialistes »¹. Le « Council of Clergy and Ministers for Common Ownership » déclare dans une brochure préfacée par l'évêque de Bradford que l'établissement d'un socialisme véritable et durable exige « que l'opposition, dans tout ce qu'elle a d'ir-réductible, soit éliminée, c'est-à-dire rendue politiquement impuissante par la suppression du droit de vote et, s'il le faut, par l'emprisonnement »².

Joan Robinson, professeur à l'Université de Cambridge, qui, aux côtés de Lord Keynes, dirige l'école keynésienne, n'est pas moins intolérante dans le zèle qu'elle apporte à la réalisation du socialisme. Pour elle, « la notion de liberté est une notion trompeuse... Ce n'est que lorsqu'il n'existe d'ennemi sérieux ni au dedans ni au dehors que l'on peut accorder en toute sécurité la liberté de réunion ». Mrs. Robinson craint l'esprit d'indépendance non seulement des églises, des universités et des sociétés savantes, mais aussi des théâtres et des sociétés philharmoniques. Toutes ces institutions, prétend-elle, ne devraient avoir la permission d'exister que « si le régime est suffisamment sûr pour pouvoir courir le risque de la critique »³. Et

¹ Cf. le brillant article de James TRUSLOW ADAMS, « Planners See where Planning Leads », dans *Barron's National Business and Financial Weekly*, du 31 janvier 1944, p. 3.

² *Ibid.*

³ Joan ROBINSON, *Private Enterprise or Public Control* (Handbooks for Discussion Groups, published for the Association for Education in Citizenship by the English Universities Press Ltd), p. 13-14. Il est étrange que dans la préface de cette plaquette, l'association déclare qu'elle « défend la démocratie »

un autre défenseur distingué du collectivisme anglais, J.G. Crowther, n'hésite pas à vanter les bienfaits de l'inquisition¹. Il est dommage que les Stuarts ne soient plus là pour assister au triomphe de leurs principes !

Les plus éminents défenseurs du socialisme admettent ainsi implicitement que leurs principes et leurs plans sont incapables de soutenir la critique de la science économique et sont condamnés dans un régime de liberté.

Mais comme il existe encore heureusement des pays libres, on peut encore espérer en la résurrection de la vérité.

3. Le simple citoyen et le propagandiste professionnel de la bureaucratisation

La vulgarisation des études économiques n'a pas pour but de faire de tous des économistes. L'idée est de préparer l'individu aux fonctions civiques qu'il a à remplir dans la vie publique.

La lutte entre capitalisme et totalitarisme, de l'issue de laquelle dépend le destin de la civilisation, ne sera pas tranchée par les guerres civiles et les révolutions. C'est un conflit d'idées. L'opinion publique décidera de la victoire et de la défaite.

En quelque lieu et à quelque heure que des hommes se rassemblent pour discuter des affaires

et souligne qu'elle se propose d'habituer les citoyens « à respecter l'égalité des droits et libertés d'autrui ».

¹ J.G. CROWTHER, *Social Relations of Science* (Macmillan, 1941), p. 331-333.

de leur cité, de leur province ou de leur nation, une évolution et un changement se produisent dans l'opinion publique, si minime que puisse être l'objet immédiat de la discussion. L'opinion publique est influencée par tout ce que l'on dit ou fait au cours des transactions qui opposent acheteurs et vendeurs, employeurs et salariés, créanciers et débiteurs. L'opinion publique se forme dans les débats des innombrables groupes représentatifs, comités et commissions, associations et clubs, au moyen d'éditoriaux et de lettres ouvertes, par les plaidoiries des avocats et les décisions des juges.

Dans toutes ces discussions, les professionnels ont un avantage sur les profanes. Les chances sont toujours pour ceux qui consacrent tous leurs efforts exclusivement à une seule chose. Bien qu'ils ne soient pas nécessairement experts ni souvent plus intelligents que les amateurs, ils jouissent du prestige des spécialistes. Leur technique de la discussion et leur entraînement leur confèrent une supériorité. Ils viennent à la réunion l'esprit et le corps dispos, sans être, comme le sont les amateurs, fatigués après une longue journée de travail.

En outre, la plupart d'entre eux sont les défenseurs zélés de la bureaucratie et du socialisme. Il y a, d'abord, les multitudes d'employés des organismes de propagande des gouvernements et des partis politiques. Il y a ensuite les professeurs de diverses institutions d'enseignement qui, assez curieusement, considèrent qu'afficher un extrémisme bureaucratique, socialiste ou marxiste, est la marque de la perfection scientifique. Il y a les éditeurs

et collaborateurs des journaux et magazines « progressistes », les leaders et dirigeants syndicalistes, et finalement les oisifs ambitieux qui espèrent arriver en faisant profession d'idées avancées. L'industriel, l'avocat ou le salarié ordinaires n'existent pas devant eux.

Que le profane réussisse brillamment à justifier sa thèse, cela est sans intérêt. Car son adversaire, drapé dans la dignité de sa charge ou de sa fonction, s'écrie aussitôt : « La fausseté du raisonnement de l'orateur a depuis longtemps été mise en évidence par les célèbres professeurs allemands Mayer, Müller et Schmid. Il faut être stupide pour rester attaché à ces idées vieilles et condamnées. » Le profane est discrédité auprès de l'assistance, qui croit en l'infailibilité du technicien. Il ne sait que répondre. Il n'a jamais entendu parler de ces éminents professeurs allemands. Il ne peut donc savoir que leurs ouvrages sont une plaisanterie, qu'ils fourmillent de stupidités et ne traitent pas des problèmes qu'il a soulevés. Il l'apprendra peut-être plus tard. Cela n'empêche pas qu'en l'occurrence il a été battu.

Ou bien le profane parvient-il à démontrer intelligemment l'impossibilité de réaliser un programme proposé. Alors le technicien réplique : « Ce Monsieur est si ignorant qu'il ne sait pas que la réforme suggérée a parfaitement réussi dans la Suède socialiste et dans l'Autriche *rouge*. » Notre profane est à nouveau réduit au silence. Comment saurait-il que la plupart des ouvrages de langue anglaise sur la Suède et l'Autriche sont des produits de propa-

gande où les faits sont dénaturés ? Il n'a pas eu la possibilité de s'informer exactement aux sources.

Le sommet du discours du professionnel est toujours, évidemment, la référence à la Russie, paradis des ouvriers et des paysans. Pendant près de trente ans, les seuls visiteurs admis à pénétrer en Russie furent les camarades farouchement communistes. Leurs reportages font universellement l'apologie des Soviétiques, les uns avec une mauvaise foi évidente, les autres avec une crédulité enfantine. Il est réconfortant de constater que quelques-uns d'entre eux, cependant, abandonnèrent en Russie leurs tendances prosoviétiques et publièrent à leur retour des reportages sincères. Mais les professionnels n'ont pas de peine à réfuter ces témoignages ; il leur suffit de qualifier leurs auteurs de « fascistes ».

Il est absolument indispensable que l'élite des citoyens soit à même d'affronter les prédicateurs professionnels de la bureaucratisation et de la socialisation. Il est vain d'espérer endiguer la tendance à la bureaucratisation si l'on se contente d'exprimer son indignation et de célébrer avec nostalgie le bon vieux temps. Le passé ne fut pas si bon que l'imaginent certains de nos contemporains. Ce qui fit sa grandeur fut sa confiance dans le système de l'économie de marché libre et dans la tendance au progrès inhérente en lui. Sa gloire fut de n'avoir pas cru à la divinité de l'État.

La répugnance du citoyen ordinaire à s'intéresser sérieusement aux problèmes économiques a pour résultat très regrettable qu'elle l'incite à défendre une solution de compromis. Il considère la

lutte entre capitalisme et socialisme comme une querelle entre deux groupes — le capital et le travail — dont chacun revendique pour lui seul l'objet du litige. Comme il n'a pas la formation qui lui permettrait d'apprécier la valeur des thèses en présence, il pense qu'un arrangement à l'amiable serait une façon équitable de mettre fin au procès : chaque plaideur doit avoir une partie de ce qu'il revendique. C'est ainsi que la doctrine de l'intervention de l'État dans le domaine économique a acquis son prestige. Il ne faut ni capitalisme libéral, ni socialisme intégral, mais un régime intermédiaire, un moyen terme. La tierce solution, prétendent ses partisans, doit être le capitalisme discipliné et réglementé par l'intervention de l'État ne doit pas aboutir au contrôle total de l'État sur toute espèce d'activité économique ; elle doit se limiter à la suppression de certaines excroissances du capitalisme particulièrement indéfendables sans entraver du même coup l'activité de l'entrepreneur. Il en résultera un ordre social aussi éloigné, dit-on, du capitalisme libéral que du socialisme pur, et qui tout en conservant les avantages de chacun des systèmes en évitera les inconvénients. La plupart de ceux qui répugnent à défendre sans réserves le socialisme intégral sont aujourd'hui partisans de ce système d'interventionnisme, et tous les États qui ne sont pas ouvertement et franchement partisans du socialisme ont adopté une politique d'interventionnisme économique. Rares sont aujourd'hui ceux qui s'opposent à toute forme d'intervention de l'État dans le mécanisme des prix, des salaires, des

taux de l'intérêt et du profit et ne craignent pas de prétendre qu'ils considèrent le capitalisme et l'entreprise libre comme le seul système qui puisse fonctionner au bénéfice de la société dans son ensemble et de chacun de ces membres.

Mais le raisonnement des partisans de cette solution intermédiaire est complètement faux. Le conflit qui oppose socialisme et capitalisme n'est pas une lutte entre deux groupes pour obtenir une part plus grande du revenu social. Envisager la question sous cet angle, c'est accepter la doctrine de Marx et des autres socialistes. Les adversaires du socialisme nient qu'une classe ou qu'un groupe quelconque puisse avoir en régime socialiste des conditions de vie meilleures qu'en régime de capitalisme pur. Ils contestent que les travailleurs puissent obtenir un niveau de vie supérieur dans une communauté socialiste et que, par conséquent, l'existence même du système capitaliste leur cause préjudice. *Ils célèbrent le capitalisme non pour servir les intérêts égoïstes des entrepreneurs et des capitalistes, mais dans l'intérêt de tous les membres de la société.* Le conflit sans précédent dans l'histoire que soulève le problème de l'organisation économique de la société ne peut être réglé comme une querelle entre deux hommes d'affaires au sujet d'une somme d'argent ; on ne peut le résoudre en tranchant le différend.

L'interventionnisme économique est une politique qui se condamne elle-même. Les mesures successives qu'il prend ne donnent pas les résultats attendus. Elles créent un état de choses qui, du point de vue même de ceux qui le défendent, laisse

beaucoup plus à désirer que l'état antérieur qu'elles se proposaient de changer. Le chômage, qui persiste d'année en année, d'un grand nombre de travailleurs qui ne demanderaient qu'à travailler, les monopoles, la crise économique, la diminution générale de la productivité de l'effort économique, la diminution générale de la productivité de l'effort économique, le nationalisme économique et la guerre sont les conséquences inévitables de l'intervention de l'État dans les entreprises telle que la recommandent les partisans de la tierce solution. Tous ces maux que les socialistes reprochent au capitalisme sont précisément le fruit de cette malheureuse politique prétendue « progressive ». Les catastrophes qui font venir l'eau au moulin des socialistes extrémistes sont l'aboutissement des idées de ceux qui disent : « Je ne suis pas contre le capitalisme... » Ces gens-là ne sont pratiquement que les entraîneurs de la socialisation et de la bureaucratisation complète.

La division du travail et la spécialisation sont des faits essentiels de la civilisation. Ni la prospérité matérielle, ni le progrès intellectuel ne seraient possibles sans eux. L'existence d'une armée de savants, d'érudits et de chercheurs est un résultat de la division du travail tout comme l'existence de n'importe quelle autre classe de spécialistes. L'homme qui se spécialise dans l'étude de la science économique est un spécialiste au même titre que tous les autres. Le progrès de la science économique dans l'avenir aussi sera l'œuvre d'hommes qui consacreront tous leurs efforts à cette tâche.

Mais les citoyens commettraient une erreur fatale en laissant aux spécialistes le monopole exclusif des études économiques. Comme les problèmes principaux de la politique actuelle sont essentiellement économiques, pareil abandon équivaldrait de la part des citoyens à une abdication complète au profit des professionnels. Lorsque les électeurs ou les parlementaires sont en présence des problèmes que soulève un projet de loi relatif à la prévention des maladies du bétail ou à la construction d'un immeuble pour l'Administration, ils peuvent s'en remettre aux techniciens pour la discussion des détails. Ces problèmes qui ressortissent à l'art du vétérinaire et de l'ingénieur ne touchent pas aux fondements de la vie sociale et politique. Ils ont leur importance, mais non une importance vitale. Mais si non seulement les masses, mais encore le plus grand nombre des mandataires qu'elles ont élus viennent à déclarer : « Ces problèmes monétaires ne peuvent être compris que par des spécialistes ; en ce domaine, nous devons nous fier aux techniciens », ils renoncent pratiquement à leur souveraineté au profit des professionnels. Peu importe qu'ils délèguent ou non expressément leur pouvoir de légiférer. Toujours est-il que les spécialistes les dépassent. Les bureaucrates progressent.

Les simples citoyens ont tort de déplorer que les bureaucrates se soient arrogé des pouvoirs ; c'est eux-mêmes et leurs mandataires qui leur ont abandonné la souveraineté qu'ils détenaient. Leur ignorance des problèmes fondamentaux d'économie politique ont porté au premier rang les spécialistes

professionnels. Tous les détails techniques et juridiques du travail du législateur peuvent et doivent être abandonnés aux techniciens. Mais la démocratie est incapable de fonctionner dès que les hommes éminents, l'élite intellectuelle de la société, cessent d'être à même de se faire une opinion personnelle sur les principes sociaux, économiques et politiques fondamentaux de la vie publique. Si une bureaucratie de techniciens exerce sur les citoyens son hégémonie intellectuelle, la société se divise en deux castes : les techniciens qui gouvernent, les brahmanes d'une part, et la masse crédule des citoyens d'autre part. Alors apparaît le despotisme, quelle que puisse être la teneur des constitutions et des lois.

La démocratie signifie que l'intéressé décide lui-même. Comment peut-il décider s'il est trop indifférent pour parvenir par la réflexion personnelle à formuler un jugement indépendant sur les problèmes politiques et économiques fondamentaux ? La démocratie n'est pas un bien dont on puisse jouir en toute tranquillité. C'est, au contraire, un trésor qui exige qu'on le défende et le conquière à nouveau chaque jour par un effort opiniâtre.

CONCLUSION

L'analyse des caractères techniques du système bureaucratique et de son contraire, le système du profit, fournit un indice qui permet d'apprécier avec exactitude et impartialité les deux modes d'organisation possibles dans un régime de division du travail.

L'administration publique, le maniement de l'appareil gouvernemental de coercition et de contrainte, doit être obligatoirement formaliste et bureaucratique. Aucune réforme n'est capable de supprimer le caractère bureaucratique de l'Administration. Il est inutile de blâmer sa lenteur et sa négligence. Il est vain de se lamenter parce que l'assiduité, le zèle et la diligence de l'employé de bureau moyen sont en général inférieurs à ceux d'un travailleur moyen dans l'entreprise privée. (Il y a, après tout, un bon nombre de fonctionnaires dont l'ardeur enthousiaste égale le désintéressement et le dévouement.) En l'absence d'un moyen infaillible de mesurer le succès et l'échec, il est pour ainsi dire impossible pour la grande majorité des hommes de trouver ce stimulant à l'effort maximum que constitue naturellement le calcul monétaire de l'entreprise axée sur le profit. Il est sans intérêt de critiquer ce qu'il peut y avoir de pédant dans le respect que marque le bureaucrate pour des statuts et règlements rigides. Ces règles sont indispensables si l'on veut éviter que l'Administration

n'échappe au contrôle de ses directeurs responsables, ce qui aboutirait à la suprématie des fonctionnaires subalternes. De plus, ces règles sont le seul moyen d'assurer la souveraineté de la loi dans la conduite des affaires publiques et de protéger le citoyen contre l'arbitraire et la tyrannie.

Il est facile à un observateur d'accuser l'Administration de gaspillage. Mais le directeur sur qui repose la responsabilité de la bonne marche du service envisage autrement la question. Il ne veut pas courir un trop gros risque. Il préfère être sûr, et même doublement sûr.

Tous ces défauts sont inhérents à l'exécution de services qu'il est impossible de soumettre au contrôle du compte profits et pertes. En réalité l'on ne se serait jamais aperçu que ce sont effectivement des défauts si l'on n'avait été en mesure de comparer le système bureaucratique avec le fonctionnement de l'entreprise axée sur le profit. Ce système si décrié de l'« avare » luttant pour le profit a permis à l'homme de prendre conscience de ce qu'est le rendement et lui a donné le désir de rationaliser au maximum. Mais nous n'y pouvons rien. Il faut s'accommoder de l'impossibilité d'appliquer à des services de police ou à une recette de contributions directes les méthodes éprouvées de l'entreprise axée sur le profit.

Mais l'ensemble du problème prend un sens tout autre si l'on considère les efforts fanatiques faits en vue de transformer l'appareil entier de la production et de la distribution en une administration colossale. L'idéal de Lénine, qui consiste à prendre

pour modèle de l'organisation économique de la société l'organisation des services publics postaux et à faire de tout homme un rouage d'une vaste machine bureaucratique¹, fait un devoir de dévoiler l'infériorité des méthodes bureaucratiques en face de celles qu'emploie l'industrie privée. Un tel examen n'a certainement pas pour but de déprécier le travail des receveurs des contributions, des douaniers et des policiers ni de sous-estimer leur efficacité. Mais il est nécessaire de montrer sous quels rapports essentiels une aciérie diffère d'une ambassade et une manufacture de chaussures d'un service qui délivre les autorisations de mariage, et pourquoi on aurait tort de réorganiser une boulangerie sur le modèle d'un bureau de poste.

Ce que l'on appelle dans une terminologie très incorrecte la substitution du principe du service au principe du profit aboutit à l'abandon de la seule méthode qui introduise la logique et la rigueur mathématique dans le domaine de la production de biens. Le profit que retire l'entrepreneur est l'expression du fait qu'il a été utile aux consommateurs, c'est-à-dire à la collectivité. Mais, en ce qui concerne l'activité de l'Administration, il n'existe aucune méthode de calcul qui permette de dire si elle a réussi ou si elle a échoué.

Dans un système socialiste quel qu'il soit, seul le bureau central d'organisation de la production aurait le pouvoir de donner des ordres, que chacun

¹ LÉNINE, *State and Revolution* (New York, 1917, édition de 1935), p. 44.

aurait ensuite à exécuter. Tous, à l'exception du tzar de la production, devraient se soumettre sans réserve aux instructions, codes, statuts et règlements élaborés par une autorité supérieure. Évidemment, chaque citoyen pourrait avoir le droit de suggérer des modifications à apporter à cet énorme système de réglementation. Mais d'une telle proposition à son acceptation par l'autorité compétente décidant en dernier ressort, il y aurait au moins aussi loin et cela coûterait aussi cher qu'aujourd'hui à une lettre ouverte ou un article de revue proposant un amendement à une loi pour atteindre le Parlement.

De nombreux mouvements, au cours de l'histoire, ont réclamé avec enthousiasme et fanatisme la réforme des institutions sociales. Les hommes ont combattu pour leurs idées religieuses, pour le maintien de leur civilisation, pour la liberté, pour le droit de se gouverner eux-mêmes, pour l'abolition de la servitude et de l'esclavage, pour l'équité et la justice de la procédure judiciaire. Aujourd'hui, des millions d'hommes sont fascinés par l'idée de transformer le monde entier en une administration, de faire de tous des bureaucrates et de supprimer toute initiative privée. Le paradis de l'avenir apparaît comme une immense machine bureaucratique. Le plus puissant mouvement révolutionnaire que le monde ait jamais connu, le premier courant idéologique qui ne se limite pas à une partie de l'humanité, mais entraîne des hommes de toutes races, de toutes nations, de toutes religions et de toutes civilisations leur propose pour but la bureaucratisa-

tion généralisée. Le bureau de poste est le modèle qui sert à construire la nouvelle Jérusalem. L'employé des Postes est la préfiguration de l'homme de demain. C'est pour réaliser cet idéal que des ruisseaux de sang ont été répandus.

Nous discutons ici non des personnes, mais des systèmes d'organisation sociale. Nous n'insinuons pas que l'employé des Postes soit inférieur à qui que ce soit. Ce qu'il faut comprendre, c'est seulement que la camisole de force de l'organisation bureaucratique paralyse l'initiative individuelle, tandis que dans l'économie de marché capitaliste on donne encore au novateur une chance de réussir. La première aboutit à la stagnation et au maintien de méthodes établies, la seconde vise au progrès et à l'amélioration. Le capitalisme est progressiste, le socialisme ne l'est pas. On n'infirme pas cette thèse en faisant remarquer que les bolchevistes ont copié diverses inventions américaines. Tous les peuples de l'Orient l'ont fait. Mais c'est une inconséquence d'en déduire que toutes les nations civilisées doivent copier les méthodes d'organisation sociale de la Russie.

Les partisans du socialisme se qualifient eux-mêmes de progressistes, mais ils célèbrent un système que caractérisent la stricte obéissance à des règles routinières et la résistance à tout perfectionnement. Ils s'intitulent libéraux, mais se proposent de supprimer la liberté. Ils s'intitulent démocrates, mais aspirent à la dictature. Ils se qualifient de révolutionnaires, mais veulent un État omnipotent. Ils promettent le bonheur du Paradis terrestre, mais

ils projettent de transformer le monde en un gigantesque bureau de poste. Chaque homme ne sera qu'un employé subalterne dans une administration : quelle utopie séduisante ! Quelle noble cause à défendre !

À toute cette agitation frénétique, il n'y a qu'une seule arme à opposer : la raison. Il n'est besoin que de bon sens pour éviter à l'homme de devenir la proie d'illusions fantaisistes et de formules creuses.

TABLE DES MATIÈRES

Préface, par Leonardo de Vio	5
L'INTERVENTIONNISME (1940)	
INTRODUCTION	9
1. Signification injurieuse du mot bureaucratie	9
2. Procès de la bureaucratie par le citoyen américain	11
3. Conception « progressiste » de la bureaucratie	23
4. Bureaucratie et totalitarisme	29
5. Le dilemme : système du profit ou système bureaucratique	34
1. LE SYSTÈME DU PROFIT	37
1. Fonctionnement du marché capitaliste	37
2. Le calcul économique	40
3. L'entreprise dans le système du profit	53
4. La direction du personnel en régime de liberté d'embauche	60
2. Le système bureaucratique	65
1. La bureaucratie en régime autoritaire	65
2. La bureaucratie en régime démocratique	67
3. Les traits essentiels du système bureaucratique	71
4. Difficulté de l'organisation bureaucratique	76
5. La direction du personnel bureaucratique	83

3. L'ORGANISATION BUREAUCRATIQUE DES ENTREPRISES D'ÉTAT	89
1. Impossibilité d'un contrôle étatique généralisé	89
2. L'entreprise publique dans une économie de marché	92
4. GESTION BUREAUCRATIQUE DES ENTREPRISES PRIVÉES	99
1. Comment l'intervention de l'État et l'affaiblissement du mobile du profit conduisent une entreprise à la bureaucratisation	99
2. Intervention de l'État sur le niveau du profit	101
3. Intervention de l'État dans le choix du personnel	107
4. Subordination totale de l'entreprise privée à l'administration	109
5. CONSÉQUENCES SOCIALES ET POLITIQUES DE LA BUREAUCRATISATION	113
1. Philosophie de la bureaucratie	113
2. Suffisance des bureaucrates	116
3. Le bureaucrate électeur	121
4. Bureaucratisation de l'esprit	123
5. Qui doit être le maître ?	132
VI. CONSÉQUENCES PSYCHOLOGIQUES DE LA BUREAUCRATISATION	139
1. Le mouvement de jeunesse allemand	139
2. Le sort de la généralisation montante dans un milieu bureaucratique	144

3. Tutelle autoritaire et progrès	150
4. Le choix du dictateur	154
5. Disparition du sens critique	156
7. EXISTE-T-IL UNE SOLUTION ?	163
1. Faillites passées	163
2. La science économique contre la planification et le totalitarisme	165
3. Le simple citoyen et le propagandiste professionnel de la bureaucratisation	172
8. CONCLUSION	181

