

M. JOSEPH FERRAND

MEMBRE CORRESPONDANT
DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

CÉSARISME

ET

DÉMOCRATIE

L'INCOMPATIBILITÉ
ENTRE NOTRE RÉGIME ADMINISTRATIF
ET NOTRE RÉGIME POLITIQUE



PARIS

LIBRAIRIE PLON
PLON-NOURRIT ET C^{ie}, IMPRIMEURS-ÉDITEURS
8, RUE GARANCIÈRE — 6^e

1904

Tous droits réservés



BIBLIOTECA CENTRALA
A
UNIVERSITAȚII
DIN
BUCUREȘTI

No. Curent..... Format.....

No. Inventar..... Anul

Secția..... Raftul

CÉSARISME
ET
DÉMOCRATIE

L'auteur et les éditeurs déclarent réserver leurs droits de reproduction et de traduction en France et dans tous les pays étrangers, y compris la Suède et la Norvège.

Ce volume a été déposé au ministère de l'intérieur (section de la librairie) en décembre 1904.

DU MÊME AUTEUR

Les Pays libres. — *Leur organisation et leur éducation, d'après la législation comparée. (Ouvrage couronné par l'Institut.)*

Un vol. in-18. (COTILLON-PICHON, rue Soufflot. Paris.)

Les Institutions administratives en France et à l'Étranger.

Un vol. in-8°.

De l'écart entre nos institutions politiques et notre état intellectuel et moral. Une broch. in-8°.

De certains jugements portés à l'étranger sur la situation de la France. Une broch. in-8°.

L'Organisation municipale de Paris. Une broch. in-8°.

Par quels moyens l'Italie combat les progrès du socialisme. Une broch. in-8°.

La Réforme municipale en France et en Italie. Une broch. in-8°.

L'Italie en 1891. Une broch. in-8°.

Un Avant-projet de décentralisation administrative. Une broch. in-8°.

In. A. 9660

M. JOSEPH FERRAND

MEMBRE CORRESPONDANT
DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

CÉSARISME
ET
DÉMOCRATIE

34/960

L'INCOMPATIBILITÉ
ENTRE NOTRE RÉGIME ADMINISTRATIF
ET NOTRE RÉGIME POLITIQUE



PARIS DONA FUNDATA
EM. PORUMBAT

LIBRAIRIE PLON
PLON-NOURRIT ET C^{ie}, IMPRIMEURS-ÉDITEURS
8, RUE GARANCIÈRE — 6^e

1904

Tous droits réservés

31887

CONTROL 1953

1958

1961

D

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARA
BUCURESTI
COTA.....28821.....

B.C.U. Bucuresti



C31887

RC 374/06

NOTE DE L'ÉDITEUR

L'ouvrage que nous publions, et auquel M. J. Ferrand avait consacré les dernières années de sa vie, n'était pas entièrement achevé lorsque la mort vint surprendre l'auteur. Les premiers chapitres constituent une œuvre définitive : ils exposent comment, pendant le dix-neuvième siècle, nos institutions politiques s'orientaient de plus en plus vers le parlementarisme et la démocratie, pendant que nos institutions administratives restaient telles que le Premier Consul les avait créées en l'an VIII; ils développent

les conséquences fatales de cet anachronisme. Le dernier chapitre, qui représente les conclusions pratiques de l'œuvre et qui indique la nécessité d'éduquer le suffrage universel et les moyens de réaliser cette éducation, n'a certainement pas reçu la forme dernière que l'auteur se réservait de lui donner. Mais, malgré l'absence de quelques développements, l'ouvrage constitue un tout complet. L'exposé historique suffirait d'ailleurs pour imposer implicitement à l'esprit du lecteur les conclusions que l'auteur n'a pas eu le temps de développer. — Le livre enfin vient à son heure et doit, sans distinction d'opinions, faire faire d'utiles réflexions à tous les partis politiques. C'est ce sentiment qui a décidé quelques amis de M. J. Ferrand à en encourager la publication.

Nous avons cru devoir insérer, en guise de préface, la notice nécrologique que

M. Cheysson a écrite pour l'Académie des Sciences morales et politiques : il nous a semblé que cette notice, qui reproduit si fidèlement le caractère de M. J. Ferrand, était un complément utile du livre que nous soumettons au public.

C. F.

NOTICE

SUR LA VIE ET LES ŒUVRES

DE

M. JOSEPH FERRAND

CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES
ET POLITIQUES

PAR

M. E. CHEYSSON

MEMBRE DE L'ACADÉMIE

Lue dans la séance du 1^{er} août 1903.

MESSIEURS,

L'Académie vient de faire une perte douloureuse en la personne de M. Joseph Ferrand, qui était son correspondant depuis 1888 et qui comptait parmi nous beaucoup d'amis. C'est un devoir pour eux de conserver dans nos *Annales* le souvenir de cet

excellent collègue et de cet homme de bien, en retraçant à grands traits l'histoire de cette vie si honorablement remplie par le devoir, la science et l'amour du pays.

Né à Limoges, le 4 mai 1827, M. Ferrand n'avait pas dix ans quand il perdit son père, conseiller à la Cour de Lyon. Après avoir fait ses études à Bastia, le pays natal de sa mère, puis à Paris, il entra en 1849 dans l'administration comme secrétaire général de la préfecture de l'Ain. De 1849 à 1860, il remplit les mêmes fonctions à Parthenay, Amiens, Bordeaux, Marseille, s'y distingua et fut envoyé en 1860 comme préfet dans la Haute-Savoie.

Il arrivait dans ce département onze mois après l'annexion et il en fut, en réalité, le premier préfet, ses prédécesseurs n'ayant fait que passer, sans avoir même entamé l'œuvre délicate de l'assimilation. M. Ferrand se montra pleinement à la hauteur de

cette tâche difficile; il organisa tous les services, pourvut à tous les besoins, mit en valeur les biens communaux, rétablit l'ordre dans les budgets des communes tout en diminuant leurs impôts, enfin sut ménager avec beaucoup de tact la transition entre le régime piémontais et le régime français, sans éveiller les susceptibilités d'une population que ses traditions, son histoire et mille liens respectables, rattachaient encore à son ancienne patrie. Entre autres collaborateurs dans cette œuvre, il eut M. Sadi-Carnot, qui était alors au début de sa carrière comme ingénieur des Ponts et Chaussées et qui conserva depuis lors avec son ancien préfet de la Haute-Savoie des rapports pleins d'estime et de cordialité.

Après six ans de séjour dans ce département, il fut, en 1866, nommé préfet de l'Aisne. C'est là que le trouva la guerre de 1870. Il y déploya une remarquable acti-

tivité pour organiser la résistance. Lorsque la révolution de Septembre eut éclaté, il envoya sa démission, tout en déclarant qu'il assurait le service jusqu'à l'arrivée de son successeur. Mais le gouvernement de la Défense nationale lui répondit par ce télégramme : « Restez à votre poste ; vous avez toute notre confiance. Le Gouvernement vous est reconnaissant de votre noble attitude devant l'ennemi. »

Quelques jours après, Laon tombait au pouvoir des Allemands. Au moment de la reddition, l'explosion de la citadelle de Laon — qui fit surtout des victimes parmi nos mobiles — faillit amener de sanglantes représailles. M. Ferrand fut arrêté ; puis remis en liberté, quand on eut reconnu qu'il n'était pour rien dans cet événement ; puis de nouveau arrêté sur un ordre exprès de M. de Bismarck, qui ne pardonnait pas au préfet de l'Aisne d'avoir organisé la ré-

sistance et continué les opérations du recrutement malgré les rescrits du roi défendant sous peine de mort cette levée dans les départements envahis. Il s'agissait de faire un exemple et de terroriser les populations. Arraché brutalement des bras de sa famille, conduit à Reims pour passer devant un conseil de guerre, M. Ferrand dut son salut à l'intervention de l'archevêque de cette ville, Mgr Landriot, auprès du roi Guillaume, qui logeait à l'archevêché. Il fut transféré à la forteresse d'Ehrenbreistein, puis à Coblentz, où le trouva l'armistice. Il refusa la liberté jusqu'à ce qu'elle fût accordée sans exception à tous ses compagnons de captivité et conquit le respect de ses geôliers par l'élévation de son caractère et par sa dignité.

Connu seulement de quelques intimes, cet émouvant épisode de la vie de notre ami mérite d'être tiré de l'ombre où le laissait sa modestie, pour être signalé à l'attention

et à la reconnaissance publiques. Il lui fait le plus grand honneur et, quand on en sait tous les détails, dont nous avons recueilli de sa bouche la confidence, il prend un véritable caractère d'héroïsme patriotique.

A peine de retour en France, M. Ferrand fut appelé à Paris en mars 1871 par le gouvernement de M. Thiers. Sa réputation d'administrateur, ses idées libérales, sa fière et noble attitude devant l'ennemi, l'avaient désigné à M. Thiers et à ses collaborateurs, MM. Ernest Picard et Calmon, comme un de ces hommes dont ils devaient s'assurer le concours pour la réorganisation de l'administration dans notre pays, où tout était à refaire à la fois. Il avait été question de lui pour la préfecture de Bordeaux; mais, sur la demande de M. Guizot, châtelain du Val-Richer dans le Calvados, il fut nommé préfet de ce département. Il y fit une œuvre excellente de conciliation, de rapproche-

ment et d'éducation. Frappé des ravages que, dès ce moment, l'alcoolisme exerçait en Normandie, il entama la lutte contre ce fléau et, n'étant pas encore en présence de la funeste loi du 17 juillet 1880, qui a désarmé l'administration et lâché la bride à l'envahissement des cabarets, il tint vigoureusement la main à l'exécution des règlements et il considérait que sa journée n'était pas perdue quand il avait prononcé la fermeture d'un de ces débits où s'intoxique la population.

Malgré tous ces services et au milieu de la lutte ardente des partis, les conservateurs trouvaient cet ancien préfet de l'Empire trop réservé dans les élections. Il écrivait, en 1872, à un ami, ses tristesses et ses inquiétudes, en constatant cette prédominance excessive de la politique, alors qu'il aurait fallu, d'après lui, « travailler surtout à créer le milieu indispensable à des institutions libres ».

Un an après, le 24 mai lui arrache ce cri d'alarme : « Crise gouvernementale, tristesse, perplexité ! On ne fait rien depuis deux ans pour la direction saine et libre du suffrage universel. » Au sortir d'un entretien avec M. de Broglie, il consignait des réflexions tout aussi pessimistes.

Dans de pareilles dispositions d'esprit, ses jours d'administrateur étaient comptés. Déplacé en 1874 à la préfecture de Tours, il fut, huit mois après, mis d'office à la retraite. Il n'avait alors que quarante-sept ans et il était le plus ancien des préfets. Le coup fut rude ; mais il le supporta avec la dignité qui était un des traits marquants de son caractère, et jamais il ne témoigna d'amertume vis-à-vis de ceux auxquels il aurait pu imputer la responsabilité de cette disgrâce imméritée.

Victime des variations de la politique, M. Ferrand ne songea ni à bouder, ni à ré-

criminer ; mais il se résolut à consacrer au service du pays, sous une autre forme, les loisirs qui lui étaient faits et à propager par la plume ses idées administratives, puisqu'il ne pouvait plus les mettre en pratique.

Il s'était déjà essayé à traiter ces sujets dans des brochures qui avaient attiré l'attention sur lui ; mais c'est surtout la guerre de 1870 et ses leçons qui le passionnèrent pour ces questions de réorganisation administrative, dont l'étude a rempli et honoré les trente dernières années de sa vie.

Pendant sa captivité en Allemagne, au lieu de s'abandonner, comme tant d'autres, au découragement, Ferrand songeait, dans ses longues et douloureuses méditations, à collaborer, lui aussi, au relèvement de la « noble blessée » ; il étudiait nos vainqueurs et cherchait de son observatoire d'Ehrenbreitstein à surprendre le secret de leurs vic-

toires et celui de nos revers. Alors qu'une opinion courante affirmait que c'était « le maître d'école qui nous avait vaincus à Sedan », il découvrait que la force de l'Allemagne résidait en partie dans le jeu de ses institutions municipales.

C'était faire preuve d'une singulière clairvoyance. Même encore aujourd'hui, il ne manque pas de docteurs qui dogmatisent sur l'Allemagne et qui attribuent ses succès à sa forte centralisation et à la main mise par l'État sur toutes les initiatives privées. Pour qui l'observe de près, comme l'avait fait M. Ferrand en 1870, la réalité apparaît tout autre : l'État allemand exerce fortement, il est vrai, sa tutelle et son contrôle; mais la vie de l'Empire réside surtout dans la corporation et la commune. La décentralisation municipale et l'autonomie corporative, ce sont les deux grands facteurs qui expliquent l'histoire et l'essor de l'Alle-

magne (1). Bismarck ne s'y trompait pas. « C'est grâce à la décentralisation, disait-il un jour, que les petits centres ont contribué à développer dans toutes les régions de l'Allemagne une vitalité qu'on ne trouve plus dans les pays organisés sur le principe de la centralisation (2). »

Pénétré de cette conviction, Ferrand se mit à l'œuvre pour la répandre par des brochures, des articles de revue, des conférences et surtout par ses deux principaux ouvrages : les *Institutions administratives en France et à l'Étranger*, les *Pays libres*.

Ces ouvrages obtinrent de l'opinion publique le meilleur accueil et furent présentés à notre Académie, le premier par M. Drouyn de Lhuys, le second par M. Aucoc, dans de remarquables rap-

(1) Voir dans le même sens *le Socialisme d'État*, par Claudio JANNET, p. 189.

(2) Georges BLONDEL, *la Question sociale et le Devoir social*, p. 7.

ports, qui signalent avec force la haute portée de ces travaux.

M. Drouyn de Lhuys faisait remarquer avec beaucoup de finesse que « rarement les écrivains qui traitent de pareils sujets à un point de vue doctrinal ont pu se livrer à une étude assez approfondie des faits pour justifier leurs généralisations par des données positives. Plus rarement encore des hommes que leur service a graduellement initiés à toutes les difficultés de la vie administrative trouvent-ils le temps et conservent-ils l'élasticité d'esprit nécessaire pour présenter au public les résultats de leurs laborieuses observations (1) ».

Peut-être même, accentuant encore cette judicieuse réflexion, pourrait-on dire que presque toujours les réformes sont proposées par des novateurs théoriciens qui ignorent le

(1) Séance du 13 mars 1880.

manièrement des mécanismes dont ils veulent modifier l'agencement, tandis qu'elles sont combattues par les praticiens qui répugnent instinctivement aux nouveautés et se cabrent avec une sorte de froissement jaloux et révolté contre ces intrusions indiscretes de profanes dans le sanctuaire dont ils croient avoir seuls la garde. De là vient qu'en France, une réforme passe pour être plus difficile qu'une révolution. En tout cas, elle ne peut aboutir que par la rare et heureuse conjonction d'un réformateur qui soit en même temps un praticien, c'est-à-dire qui connaisse assez la pratique pour en respecter les exigences légitimes, mais dont l'esprit soit assez haut et les vues assez larges pour la dominer et la plier à des nécessités d'intérêt général.

Tel était précisément M. Ferrand, qui joignait à une compétence professionnelle forgée dans l'action la connaissance des

législations étrangères et la claire notion des réformes, que commandait et que comportait l'organisation administrative de notre pays.

La pensée maîtresse de sa propagande infatigable, c'est l'incompatibilité de la centralisation administrative avec le système parlementaire. Nous marions ensemble deux régimes discordants : la Constitution de l'an VIII et le suffrage universel, un anachronisme et une nouveauté. La machine est mal agencée : il y a frottement dans des engrenages disparates. Il faut prendre son parti de l'avènement de la démocratie et lui accommoder nos institutions, au lieu de s'obstiner à unir des contrastes et à poursuivre dans cette voie un équilibre fatalement boiteux.

M. Ferrand se plaint que, sur les dix millions d'électeurs français « à peine un million d'élus ou de fonctionnaires soient

en mesure d'acquérir quelque connaissance des intérêts publics et d'exercer ce qu'on appelle « la gestion du pays par le pays ». Le surplus, les neuf autres millions, sont déchus et restent privés de tout moyen et de toute occasion de prendre part au service de l'État, des départements et des communes; d'entrer en rapports assidus les uns avec les autres; de cultiver le civisme, le patriotisme, c'est-à-dire de pratiquer le discernement en matière d'affaires publiques, le dévouement, l'esprit de mesure et de prévoyance, l'entente mutuelle, la responsabilité individuelle et collective (1) ».

C'est de cette faute que résultent, d'après lui, « l'antagonisme entre nos principes et nos pratiques, entre nos institutions politiques et nos institutions administratives, notre passivité coupée par des accès

(1) *La Réforme sociale*, 1899, II, p. 142.

« d'emballement »; en un mot, notre inaptitude à nous gouverner nous-mêmes (1) ».

Dès les premiers jours de mars 1871, sur la demande de MM. Ernest Picard et Calmon, il avait rédigé un projet de loi, qui s'inspirait de ces idées et reposait sur la refonte complète de nos institutions administratives. Il créait au-dessus du département une nouvelle unité, la province, dont le préfet, sorte de gouverneur, et le conseil héritaient, sous le contrôle du pouvoir central, d'une partie des attributions dévolues aujourd'hui aux ministres et au parlement; il supprimait les conseils d'arrondissement et les sous-préfectures dans les villes au-dessous de 20,000 âmes; enfin il créait des conseils cantonaux chargés des intérêts généraux du canton, et destinés à syndiquer les conseils municipaux des communes, en

(1) *La Réforme sociale*, 1889, II, p. 143.

général trop petites, trop pauvres et dépourvues de vie.

Ce projet était bien accueilli en haut lieu. Peut-être dans cet élan généreux et sincère de réforme qui suivit la guerre avait-il chance d'aboutir ; mais il fut emporté par le 18 mars et l'explosion de la Commune.

Vingt-quatre ans plus tard, en 1895, M. Ferrand, auquel ses travaux avaient conféré une légitime autorité dans ces matières, fut appelé par M. Ribot, alors président du Conseil, à siéger dans une commission extraparlamentaire de décentralisation. Dans la séance du 24 mai 1895, il soumit à la commission un avant-projet, où, sans aborder le détail de la réforme administrative, il en traçait les grandes lignes et les idées directrices.

Ces idées, qu'il avait déjà eu l'occasion d'exprimer à maintes reprises, le conduisaient à demander l'extension du personnel

« d'emballement »; en un mot, notre inaptitude à nous gouverner nous-mêmes (1) ».

Dès les premiers jours de mars 1871, sur la demande de MM. Ernest Picard et Calmon, il avait rédigé un projet de loi, qui s'inspirait de ces idées et reposait sur la refonte complète de nos institutions administratives. Il créait au-dessus du département une nouvelle unité, la province, dont le préfet, sorte de gouverneur, et le conseil héritaient, sous le contrôle du pouvoir central, d'une partie des attributions dévolues aujourd'hui aux ministres et au parlement; il supprimait les conseils d'arrondissement et les sous-préfectures dans les villes au-dessous de 20,000 âmes; enfin il créait des conseils cantonaux chargés des intérêts généraux du canton, et destinés à syndiquer les conseils municipaux des communes, en

(1) *La Réforme sociale*, 1889, II, p. 143.

général trop petites, trop pauvres et dépourvues de vie.

Ce projet était bien accueilli en haut lieu. Peut-être dans cet élan généreux et sincère de réforme qui suivit la guerre avait-il chance d'aboutir ; mais il fut emporté par le 18 mars et l'explosion de la Commune.

Vingt-quatre ans plus tard, en 1895, M. Ferrand, auquel ses travaux avaient conféré une légitime autorité dans ces matières, fut appelé par M. Ribot, alors président du Conseil, à siéger dans une commission extraparlamentaire de décentralisation. Dans la séance du 24 mai 1895, il soumit à la commission un avant-projet, où, sans aborder le détail de la réforme administrative, il en traçait les grandes lignes et les idées directrices.

Ces idées, qu'il avait déjà eu l'occasion d'exprimer à maintes reprises, le conduisaient à demander l'extension du personnel

appelé à la gestion des affaires publiques et le développement de l'autonomie communale, mais sous la double réserve de fortifier le contrôle et l'action de l'État pour les matières d'intérêt général, et de ménager aux particuliers des garanties et des recours contre les erreurs et les abus d'ordre administratif.

S'il admettait « l'unité d'action et d'exécution » pour les intérêts d'État, il la repoussait nettement pour des intérêts purement locaux; il l'accusait de correspondre à un régime disparu de monarchie et d'être en opposition avec le gouvernement du pays par le pays. Le système des pouvoirs collectifs pour la gestion des intérêts d'ordre purement local et administratif existe depuis longtemps dans toute l'Europe, jusqu'en Russie. L'essai qui en a été fait chez nous pendant la révolution de 1789 a manqué de prudence, de transition, et s'est opéré dans

les conditions les plus défavorables. Aussi a-t-il déchaîné l'anarchie et laissé de fâcheux souvenirs. Mais il ne peut servir à juger, moins encore à condamner le système qui, bien manié, produirait dans notre pays les mêmes résultats qu'ailleurs, pourvu qu'il soit accompagné des précautions et des recours nécessaires pour conjurer ses abus.

M. Ferrand concluait donc que « notre régime administratif de l'an VIII, peu modifié dans ses traits essentiels par les lois postérieures, se trouve en contradiction avec notre régime politique depuis 1815 et surtout actuellement; qu'il accumule sur les principaux représentants du pouvoir central beaucoup trop de labeurs, de responsabilités et de sujets d'agression; qu'il empêche la gestion effective du pays par le pays, la fréquence des contacts individuels et sociaux, l'initiation des particuliers aux affaires, la préparation intellectuelle du vote,

en un mot, les pratiques, les mœurs et les aptitudes qu'implique notre régime politique existant ». Il ajoutait que « les changements, apportés soudainement et sans vue d'ensemble à l'organisation de l'an VIII, notamment les lois sur l'électivité des maires et des conseils généraux... y ont introduit des lacunes et des disparates, qui ne permettent plus désormais au pouvoir central d'exercer efficacement quelques-unes de ses attributions les plus essentielles, au grand détriment de certains intérêts généraux (de police et autres) ». Le moment lui semblait donc venu d'opérer une réforme qui, d'une part, rendît le pouvoir central plus indemne et plus fort et, de l'autre, imprimât aux initiatives locales plus de vigueur et de fécondité, tout en contenant leurs excès de pouvoir par des recours à des juridictions de première, de seconde et de dernière instance, formée de représentants de l'État et

de représentants élus des conseils locaux.

« Étrange aberration, s'écriait M. Ferrand en terminant son mémoire de 1895, que l'avenir aura peine à comprendre ! Nous nous sommes donné les institutions politiques les plus difficiles à pratiquer. En même temps, nous nous obstinons à demeurer étrangers, pour la plupart, au manie-ment quotidien de nos affaires locales, où ne se rencontrent cependant ni complica-tions, ni obscurités, ni périls ! »

Dans une brillante étude sur Taine, pu- bliée peu avant, M. le vicomte de Vogüé signalait, lui aussi, « l'action automatique, incessante, universelle de la machine de l'an VIII, quoiqu'elle n'ait pas été faite pour notre état politique et social. Les rouages, véritables « conformateurs » de la nation, obéissent encore à la pensée de Napoléon I^{er}... Il faudra bien aviser, con- cluait-il, à créer pour la démocratie des

organes mieux appropriés à son développement, si l'on ne veut pas qu'elle étouffe dans les anciens ou qu'elle les saccage (1) »!

Ce projet de M. Ferrand n'eut pas plus de suite que celui qu'il avait présenté un quart de siècle avant, en 1871. La commission extraparlamentaire, après avoir déployé une grande activité en 1895 et 1896 et publié de remarquables travaux sur l'administration départementale et communale, sur l'autorisation des dons et legs et sur les services de l'agriculture et du commerce, interrompit ses séances et ne tarda pas à tomber dans le silence et dans l'oubli.

M. Ferrand resta sur la brèche et continua vaillamment à lutter pour les convictions de toute sa vie. En 1899, en même temps qu'il donnait au Congrès d'Économie sociale une vigoureuse étude sur « nos lois

(1) *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} avril 1894.

administratives et politiques depuis vingt ans », il annonçait qu'il « avait pris la résolution d'écrire un nouvel ouvrage sur notre appareil de gouvernement et d'administration ». Il se proposait d'y prouver que « notre édifice constitutionnel, doté d'une façade et de pièces d'apparat, ne repose que sur des fondements friables et mal assurés » et il déclarait qu'il « s'imposerait l'amer devoir d'établir que, dans de telles conditions de discordance et d'incohérence, très aggravées depuis vingt ans, le Gouvernement ne saurait échapper à des difficultés graves, à l'instabilité, à la débilité et notre pays lui-même, peu à peu et malgré tant de facultés remarquables, à un désarroi, à un déclin universels (1) ».

Ce livre, dont il traçait ainsi le programme et dont il donnait un fragment par

(1) *La Réforme sociale*, 16 juillet 1899.

avance, n'a pas vu le jour (1). Sa vue s'était gravement altérée, ainsi que sa santé générale. En outre, ses scrupules exagérés limitaient à l'excès sa production : il remettait sans cesse son œuvre sur le chantier, n'étant jamais satisfait et ne se décidant à donner un « bon à tirer » qu'avec une véritable souffrance. Il laisse donc son ouvrage à l'état de manuscrit et il faut espérer que son fils le livrera bientôt à la publicité, sauf à le compléter, au besoin, en s'aidant des notes et des confidences paternelles.

Enfin, en novembre 1900, il publiait sous le titre : *Lettre à un député* (M. Ribot), son dernier écrit et, l'on peut dire, son testament. Il y résume en traits lumineux les idées qu'il n'avait cessé de défendre. Après avoir analysé les institutions allemandes, « qui centralisent les gestions nationales et

(1) C'est celui que nous publions aujourd'hui.

décentralisent les gestions locales, de manière à assainir et à fortifier l'État, à développer l'éducation politique, à rapprocher les personnes et les classes, à préparer le vote... », il montre qu'une organisation semblable se retrouve en Angleterre, en Belgique, en Suisse, en Italie. Dans tous ces pays, « c'est l'*administration* qu'on offre le plus possible en aliment à l'activité générale et qui est employée à la formation, à l'apprentissage du citoyen, de l'électeur; en France, au contraire, c'est la *politique* elle-même, matière compliquée, ardue, très sujette aux illusions et aux entraînements ». — « Aussi, ajoute-t-il, demeurons-nous plus que jamais *inadaptés* et *inaptes* à nous gouverner nous-mêmes; et, par surcroît maintenant, nous ne pouvons plus être gouvernés d'en haut... S'ils avaient été obligés de gouverner avec les discordances, les anachronismes, la men-

talité générale de notre pays, Solon lui-même, Richelieu, Bismarck, Gladstone, eussent été réduits à l'impuissance et usés en pure perte... Il importe donc, au plus tôt, d'accommoder notre système administratif à notre système politique et l'exercice de notre suffrage universel aux réalités existantes, à l'ordre surnaturel et supérieur des choses (1). »

Ces idées de décentralisation, auxquelles notre ami est resté constamment fidèle et qu'il a servies avec autant d'énergie que de talent, traversent en ce moment une crise, ou plutôt une transformation caractéristiques (2).

On se souvient de la brillante campagne menée par l'école de Nancy vers la fin du second Empire, au nom de cette formule :

(1) *La Réforme sociale*, 16 novembre 1900.

(2) Voir sur cette crise l'étude de M. Boncour, dans la *Renaissance latine*, juillet 1903.

« Ce qui est national, à l'État; ce qui est régional, à la région; ce qui est communal, à la commune. » C'est surtout la commune qui servait de pivot à ces projets de réforme, dont les auteurs, s'inspirant de *la Démocratie en Amérique*, disaient volontiers avec de Tocqueville : « Dans la commune réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science : elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir (1). » La décentralisation, ainsi comprise, figurait alors en tête du credo libéral et radical. Mais, d'une part, à mesure qu'ils se rapprochaient du pouvoir, les radicaux appréciaient de plus en plus la qualité et la commodité de l'arme forgée par Napoléon pour gouverner le pays; d'autre part,

(1) Tome I^{er}, chap. v.

les libéraux se sentaient ébranlés — sinon dans leur foi décentralisatrice, du moins dans leurs revendications en faveur des franchises communales — par le spectacle des exploits de certaines municipalités socialistes, telles que Roubaix et Marseille. Oppression pour oppression, ils se demandaient s'il ne fallait pas préférer la plus éloignée à celle du pouvoir local.

Devant le Congrès d'Économie sociale en 1896, M. Georges Picot « déclarait hautement qu'il est très dangereux d'accroître en ce moment dans une large proportion les attributions municipales : ce n'est pas à l'heure où les passions cherchent à conquérir le pouvoir municipal et avouent leurs desseins de bouleverser la société qu'il convient d'accroître les forces ennemies. Contre le socialisme municipal, il faut prendre des garanties... En présence de l'entraînement qui précipite les conseils municipaux vers

les prodigalités, affaiblir le contrôle serait une souveraine imprudence... Considérées à ce point de vue, les réformes comptent aujourd'hui beaucoup moins d'adhérents qu'il y a vingt ans. Comme toujours, l'esprit de désordre, se servant des libertés pour détruire, a fait reculer le *self-government* (1). » L'année suivante, en 1897, M. Anatole Leroy-Beaulieu reconnaissait de même « que le mouvement décentralisateur était ralenti par les progrès du socialisme, qui donne assaut à la société au nom des franchises communales (2) ».

Ce mouvement est-il en effet ralenti? Je serais plutôt disposé à croire qu'il s'est transformé et tend aujourd'hui à devenir bien moins administratif et législatif que social. Pour diminuer la congestion au

(1) *La Décentralisation et ses différents aspects. — La Réforme sociale.* — Séance du 5 juin 1896.

(2) *La Réforme sociale.* — Séance du 22 mai 1897, II, p. 820.

centre et réveiller les extrémités engourdies, les néo-décentralisateurs voudraient surtout allumer dans chaque région des foyers de vie sociale pour la création d'associations libres, telles que les unions de syndicats agricoles, de sociétés de secours mutuels; les alliances d'hygiène, les fédérations coopératives; en un mot ces multiples institutions de prévoyance et d'assistance, qui offriraient un précieux aliment à tous les dévouements locaux en quête d'emploi (1). C'est encore M. Georges Picot qui l'a dit : « Il faut faire par l'exercice répété de nos libertés l'éducation des citoyens; former des hommes libres, épris des œuvres publiques, passionnés pour le devoir social. C'est une race, sans laquelle toute décentralisation est une expression vide de sens, une chimère un peu déclamatoire, et non

(1) Voir *les Caisses régionales de prévoyance*, par M. Cheysson. — Congrès des Sociétés savantes, mai 1890.

une réalité. On écrit difficilement la décentralisation dans les lois : on l'inscrit dans les mœurs (1). »

Ce n'est certes pas M. Ferrand qui aurait contredit à cette conclusion : car, en même temps qu'il se consacrait à ses études administratives, il trouvait encore le moyen de se multiplier pour les œuvres d'assistance, de prévoyance, d'éducation, de paix sociale, et de leur prodiguer sans compter son expérience et son dévouement. Il organisait tous les ans, à la Société industrielle d'Amiens, des conférences d'Économie sociale, auxquelles il appelait du dehors les hommes de bonne volonté, pour la plupart ses confrères et amis, comme MM. Bardoux, Claudio Jannet, Georges Picot, Frédéric Passy, Boutroux, Levasseur, Anatole

(1) *La Réforme sociale*. — Séance du 5 juin 1896.

Leroy-Beaulieu et le signataire de cette notice.

Il était loyal et droit, modéré, ennemi de toutes les intransigeances, ce qui l'a toute sa vie exposé aux assauts des partis extrêmes; mais il ne transigeait jamais avec la justice et le devoir. Jeune préfet de la Haute-Savoie, en 1860 (il avait 33 ans), il eut le courage de prendre parti pour un garde forestier qui avait été injustement déplacé sur la demande d'un chambellan de l'Empereur, mari d'une dame d'honneur de l'Impératrice. Il offrit sa démission si on lui refusait satisfaction et il obtint la réintégration du modeste agent. Une autre fois, au cours de sa carrière, il couvrit encore un percepteur contre une inimitié puissante, qui sut prendre plus tard sa revanche contre lui.

Sa bonté était exquise. Comment il savait aimer sa famille et ses amis, ceux-là seuls peuvent le dire qui ont eu le privilège de

son intimité. Éprouvé par des deuils cruels, il les avait supportés en faisant appel à sa foi chrétienne, qui était la règle de sa vie et qui lui suggérait les consolations de l'au-delà, dont elle seule a le secret.

Les beaux travaux de M. Ferrand avaient attiré sur lui l'attention de l'Académie. Après avoir obtenu le prix Odilon Barrot par son livre des *Pays libres*, sur le rapport de M. Aucoc, il fut nommé correspondant de l'Institut en 1888. Il était assidu à nos séances, chaque fois qu'il pouvait quitter Amiens, et nous avions tous grand plaisir à voir parmi nous sa figure grave et un peu doctrinaire de fonctionnaire d'ancien régime, mais dont l'austérité professionnelle était tempérée et adoucie par une grande expression de bonté. Il était devenu plus rare depuis quelque temps et, la dernière fois que nous l'avions vu, nous avions tous été frappés de son affaissement. Peu de

jours après, le 13 mai 1903, il était brusquement emporté, à Paris, par une aggravation soudaine de son mal. Ses obsèques ont eu lieu à Amiens, dans cette ville dont il a été pendant les vingt dernières années de sa vie l'un des citoyens les plus utiles et les plus respectés, et où sa mort a laissé, comme au sein de notre Compagnie, d'unanimes regrets.

CÉSARISME ET DÉMOCRATIE

AVANT-PROPOS

L'INCOMPATIBILITÉ DE NOTRE SYSTÈME ADMINISTRATIF ET DE NOTRE SYSTÈME POLITIQUE.

Michelet a écrit :

« Quelle est la première partie de la politique? L'éducation.

« Quelle est la seconde? L'éducation.

« Quelle est la troisième? L'éducation.

« Le dix-huitième siècle ne sut pas assez que ce n'est rien que de promulguer des lois, si l'on ne prend pas les moyens de les faire accepter et de les assurer dans l'avenir. Le principal de ces moyens, c'est l'éducation, celle des enfants

et celle des hommes. Nos législateurs regardèrent l'éducation comme un complément des lois et ils ajournèrent à la fin de la Révolution cette fondation dernière. C'était justement la première par où il eût fallu commencer. La loi de la Révolution, émanée du peuple, ne se trouva fondée en lui par nulle action civilisatrice de la puissance publique. »

Dans la *Revue de Paris* du 15 janvier 1899, M. Lavissee, en signalant le reproche adressé à la Révolution par le célèbre historien, l'a complété par le commentaire suivant que nous ne saurions assez méditer :

« Cette éducation nouvelle, l'éducation des hommes, aucun de nos gouvernements, depuis 1789, ne l'a entreprise sérieusement. Il est trop vrai que la puissance publique, en France, sous tous les régimes, le républicain comme les autres, a ses fins propres, égoïstes, étroites. Elle est, pour ne pas dire une coterie, un *consortium* de personnes, arrivées au pouvoir par un accident initial, occupées à pré-

venir l'accident final. *La souveraineté nationale est certainement un mensonge... »*

Ces lignes saisissantes de Michelet et de M. Lavissee constatent et mettent en relief une faute de nos pères, une faute de nos contemporains eux-mêmes, aussi capitale et aussi néfaste qu'inaperçue.

A elle seule, cette faute explique nos erreurs depuis le grand mouvement de 1789, nos excès, nos contradictions, nos mécomptes, le trouble profond et les périls de l'heure présente.

A l'exemple de nos législateurs de la période révolutionnaire, ceux de 1815, de 1830, de 1848, de 1852, de 1870, de 1875 et des années postérieures nous ont, eux aussi, ou départi, ou conservé, dans des conditions diverses, la souveraineté nationale ; mais, aveugle et extraordinaire accord ! tous ont omis de nous concéder en même temps les *instruments usuels d'éducation, de contacts et d'activité civiques*, propres à nous initier réel-

lement à cette souveraineté, à nous y rendre aptes, à nous plier aux mœurs, aux devoirs, aux responsabilités qu'elle implique. Tous ont invariablement jugé que la centralisation impériale, agencée et actionnée sous la forme de la *candidature officielle*, directe ou indirecte, avouée ou subreptice, corrigerait l'inexpérience ou les mauvaises dispositions des corps électoraux, et que, finalement, elle maintiendrait, *en fait*, aux pouvoirs exécutifs établis la prééminence que les uns et les autres de ces pouvoirs, depuis 1815, avaient perdue, *en droit*.

Aujourd'hui, électeurs dès l'âge de vingt et un ans, au nombre de onze millions, nous déposons tous les trois, quatre, six et neuf ans, un bulletin de vote destiné à régler les affaires de l'État ainsi que celles des départements et des communes : mais, sur ces onze millions de souverains, un million à peine (1), les élus

(1) Le nombre des élus du pays est de 463,188 ; celui des fonctionnaires, de 420,000.

et les fonctionnaires ou employés, sont en mesure d'acquérir quelque connaissance des intérêts publics et d'exercer ce que nous appelons si inexactement *la gestion du pays par le pays*. Le surplus, les dix autres millions, sont déçus et restent privés de tout moyen et de toute occasion de prendre part au service de l'État, des départements et des communes, d'entrer en rapports assidus les uns avec les autres, de pratiquer et de cultiver le civisme, le patriotisme, c'est-à-dire le discernement, le dévouement en matière d'affaires publiques et l'esprit de mesure et de prévoyance, l'entente mutuelle, la responsabilité individuelle et collective.

De cette grande faute commise par la Révolution, continuée par tous nos gouvernements successifs jusqu'au jour où nous sommes, est résultée l'incompatibilité qui existe entre nos institutions politiques et nos institutions administratives, entre nos principes et nos pratiques.

D'elle-même aussi et par un enchaînement conforme à la nature des choses, sont nés ou se sont beaucoup développés notre passivité et notre superficialité pour tout ce qui a trait aux intérêts publics, notre goût prononcé pour les formules, les simulacres, et notre dédain des réalités, l'insuffisance de nos rapports mutuels, nos dispositions si répandues au parti pris, à l'exagération, à l'intolérance, à l'irresponsabilité, et, comme aboutissement synthétique, notre inaptitude à nous gouverner nous-mêmes.

Imbus de vieilles traditions latines et absorbés par nos discordes intérieures et par nos difficultés du moment, souvent extrêmes, nous n'apercevons pas ce vice mortel de notre organisation générale et de nos mœurs; nous n'en avons pas conscience.

La caractéristique et l'effet invariables de notre régime intérieur, depuis 1815 jusqu'au jour présent, ne pouvaient être et n'ont été en réalité, nonobstant les en-

seignes et les étiquettes officielles, que :

1° D'imposer à tous nos gouvernements successifs des labeurs, des difficultés et des responsabilités excédant ce que permettent les forces humaines, et, par suite, de les condamner les uns et les autres à une caducité rapide ;

2° Corrélativement, d'ôter aux électeurs tout moyen de préparation au vote, de leur ôter les instruments eux-mêmes de l'éducation et de l'activité civiques, des contacts sociaux, de l'entente et du support mutuels, des responsabilités ; — par conséquent de nous rendre généralement indifférents à nos affaires publiques, superficiels, désagrégés, intolérants, incapables en somme de pratiquer avec succès le parlementarisme et la liberté.

On ne saurait douter que ce régime intérieur, manifestement incompatible avec les nouvelles facultés d'esprit et les nouvelles habitudes de conduite qui nous étaient de-

venues indispensables du jour où avait pris fin l'épopée impériale, n'ait été la cause principale, latente en même temps que continue, de toutes nos révolutions dans le siècle dernier. On doit regarder comme non moins certain qu'à l'heure présente même, il favorise très énergiquement nos nouvelles divisions intestines, plus générales encore et plus dangereuses que celles dont nous avons déjà tant souffert dans le passé.

Il semble inexplicable que les législateurs et les hommes d'État de nos deux monarchies de 1815 et de 1830, de notre seconde République, de notre second Empire, de notre troisième République, aient à peu près tous méconnu cette contradiction et ce vice mortel. N'est-il pas encore plus incompréhensible qu'aujourd'hui même, nos républicains, les progressistes, les radicaux, les socialistes, comme nos monarchistes de diverses nuances, tous si opposés les uns aux autres, s'accordent cependant pour défendre et perpétuer

l'œuvre intérieure la plus personnelle et la plus considérable de l'empereur Napoléon 1^{er}, celle à propos de laquelle on a pu dire, non sans raison, que le grand conquérant, du fond de son tombeau aux Invalides, est le générateur de nos idées dominantes et de nos mœurs favorites, et qu'il est resté, mentalement, notre guide, notre souverain incontesté?

Il peut être d'une très grande utilité de mettre en pleine lumière les origines ainsi que les développements de cette anomalie nationale, si persistante et si extraordinaire, que Prévost-Paradol regardait déjà en 1868 comme devant étrangement déconcerter les historiens futurs.

Deux idées directrices, deux formules saisissantes, émanées du premier Consul lui-même, et qui synthétisèrent son œuvre administrative et politique de 1799 à 1804, ont contribué très puissamment d'abord à étendre et accréditer cette œuvre, puis à y river pour ainsi dire les esprits et les mœurs, enfin à en

perpétuer jusqu'à nos jours les traits essentiels :

« Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul. »

Cette première et captieuse formule, limitée à certains intérêts d'État, était, est encore, très justifiée; étendue à toutes les affaires publiques sans exception, et en particulier à toutes les affaires locales, elle devait être aussitôt et elle est demeurée jusqu'à l'heure actuelle, pour la généralité de la nation, une occasion, un motif permanent d'exclusion, d'abstention, par conséquent d'indifférence, d'infériorité, et presque d'annulation. En n'attribuant aux représentants du pays, même dans les affaires purement administratives et locales, que la *délibération* et la décision seules, en les écartant de l'action et des responsabilités réelles, la formule intervenue à l'occasion des lois de 1799 à 1804 acheva de mettre aux mains du premier Consul la plénitude de la dictature; mais, en même temps,

elle l'entraîna peu à peu à en user avec excès et ainsi elle concourut, elle-même, beaucoup à sa ruine.

De nos jours, et sous notre troisième République, elle est plus que jamais la négation de la *gestion du pays par le pays*; elle ne cesse depuis 1799 d'isoler moralement entre eux le gouvernement et les gouvernés; d'isoler aussi, ou du moins de ne pas mêler et unir entre elles, les diverses classes sociales; de nous rendre pour la plupart insoucians, inexpérimentés, imprévoyants dans les choses publiques, par suite et nécessairement, mal préparés au vote.

Si nous sommes inconscients du mal moral et politique qu'a déterminé dans le passé et que détermine même aujourd'hui cette première formule, réalisée partout et à toute heure : *Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul*, combien ne le sommes-nous pas davantage encore, quant à ce second aphorisme, émis lui aussi par le premier

Consul : « La Révolution est close ; ses principes sont fixés dans ma personne. Le gouvernement actuel est le représentant du peuple souverain ; il ne peut y avoir d'opposition contre le souverain. »

On s'explique que ce second aphorisme venant, avec le nouvel état de choses, apporter, pour ainsi dire, la réorganisation nationale, le bon ordre intérieur, le retour des proscrits et des émigrés, la création et la collation de très nombreux emplois publics, ne suscita pas de difficultés, ni même de controverses graves. De 1799 à 1804, en effet, le premier Consul représentait incontestablement, dans sa personne, pour les uns, un avenir meilleur, la sécurité et la tolérance ; pour les autres, l'abolition définitive des privilèges, l'égalité de tous devant la loi, devant la justice et devant l'impôt, la possession assurée des biens nationaux, etc. La majorité du pays devait donc être naturellement amenée à méconnaître que *fixer* et *concentrer* la souveraineté nationale

dans les mains du détenteur ou des détenteurs du gouvernement, c'était enlever à la nation elle-même l'exercice réel de cette souveraineté ; par conséquent infirmer, presque annuler l'objet et l'effet suprêmes du grand mouvement de 1789. En prononçant les célèbres paroles : *l'État, c'est moi*, Louis XIV avait exprimé la même pensée et formulé le même système, mais seulement d'une manière plus rude et plus hautaine.

Grâce aux lois nouvelles de 1799-1804, cette conception si fallacieuse de la souveraineté nationale pénétra, s'imposa journellement dans toutes les pratiques et dans toutes les manifestations du gouvernement et de l'administration. Comme d'ailleurs elle était en plein accord avec nos vieilles traditions ataviques, elle ne tarda pas à redevenir une de nos habitudes d'esprit les plus générales, et, finalement, à constituer celle de nos mœurs publiques qui, en Europe, nous est la plus propre, celle dans laquelle nous n'avons cessé

depuis 1815 de nous complaire le plus sous des formes et des étiquettes très variées.

On va voir maintenant à la faveur de quelles circonstances cette régression césarienne de nos idées dominantes et de nos mœurs publiques quant au gouvernement et à l'administration a survécu, en 1814-1815, à la chute du premier Empire ;

comment le roi Louis XVIII et la Restauration, en ayant voulu amalgamer et accorder dans une pratique action commune le parlementarisme et la centralisation impériale, ont entrepris une œuvre contre nature et mis sur pied un édifice attrayant, pourvu de beaux décors, mais chimérique et artificiel, impropre à remplir sa destination et à durer ;

comment cette erreur mortelle nous a valu dans l'espace de cinquante-cinq ans (1815 à 1870) six gouvernements successifs, contradictoires entre eux, tous issus du coup de force ;

Comment enfin la même erreur, aujour-

d'hui encore inaperçue et devenue cependant beaucoup plus intense depuis 1848 et 1870, est en voie de nous conduire, par la force inévitable des choses, à un essai de socialisme officiel, d'où naîtra sans doute quelque état anarchique qui, lui-même, fera place à quelque dictature.

CHAPITRE PREMIER

§ I. — QUE NOTRE ORGANISATION INTÉRIEURE DE L'AN VIII N'ÉTAIT APPROPRIÉE QU'AU MODE DE GOUVERNEMENT INSTITUÉ EN MÊME TEMPS QU'ELLE.

Le professeur Gneist, à qui la Prusse est en grande partie redevable de ses nouvelles lois de décentralisation, s'efforçait souvent d'éclairer et de convaincre les adversaires de ces lois au moyen d'un argument qui mérite d'être médité.

Cet argument, le voici :

« Dans la Grande-Bretagne, disait-il, le régime parlementaire a porté et porte encore des fruits merveilleux.

« Dans les principaux États de l'Europe qui ont voulu se l'approprier, il n'en donne au contraire que de nuls ou de médiocres.

« D'où provient ce contraste frappant ?

« De ce que la plupart des peuples européens n'ont guère adopté, dans l'édifice constitutionnel du Royaume-Uni, que la façade et les pièces d'apparat, et qu'ils ont négligé, sacrifié les fondations ainsi que les compartiments dont l'emploi est le plus usuel. Il existe chez ces peuples comme en Angleterre des parlements nationaux et locaux : chambres législatives, conseils provinciaux, conseils communaux, qui délibèrent et statuent sur les principaux intérêts publics ; il y manque, à des degrés divers, ce qui forme la base de l'organisation intérieure chez les sujets de la reine Victoria. Leurs innombrables magistratures et associations locales, leurs innombrables comités et bureaux locaux, au sein desquels naissent les affaires quotidiennes, se nouent les contacts personnels et sociaux, s'acquièrent et se propagent le sens de la responsabilité, l'esprit de conduite, la capacité civique et politique. De cette lacune il résulte

que beaucoup des nations du continent ne peuvent avoir que le simulacre et non pas la réalité du régime parlementaire ; qu'elles demeurent privées des pratiques, des mœurs et des aptitudes qu'exige un tel régime. »

On ne saurait méconnaître que cette juste critique s'applique d'une manière toute spéciale à notre système de gouvernement, depuis 1799, plus encore depuis 1815, plus encore surtout depuis 1870.

Notre édifice constitutionnel possède une façade et des pièces d'apparat qu'en 1799-1804 déjà, mais principalement en 1814-1815, on copia avec plus ou moins d'exactitude sur leurs similaires d'au delà de la Manche. A chacune de nos révolutions, on a ajouté, à ces parties de l'édifice, des développements et des décors variés. Mais les fondations et les compartiments les plus nécessaires, déjà disproportionnellement exigus à l'origine en 1799, sont depuis devenus chaque jour plus insuffisants, plus impropres à s'accorder avec la

façade et les pièces d'apparat, en sorte que le bâtiment, tout entier, disparate et mal agencé, n'a jamais pu, et qu'à l'heure actuelle il peut de moins en moins, remplir sa destination vraie

C'est sous le Consulat, on le sait, et en conformité de la Constitution du 20 frimaire, que sont venus au jour nos organes collectifs de gouvernement et d'administration tels non pas qu'ils fonctionnent, mais qu'ils figurent, à l'heure actuelle encore, dans l'ensemble de nos institutions : pour le gouvernement, les deux chambres législatives ; pour l'administration, le conseil général, le conseil d'arrondissement, le conseil municipal.

De 1799 à 1815, ces deux chambres et ces conseils n'étaient guère que consultatifs. Le vote direct avait été aboli. Sous la réserve de quelques tempéraments bientôt écartés ou

tombés en désuétude, c'était le premier Consul, peu après l'Empereur, qui pourvoyait, lui-même ou par ses délégués, au recrutement de tous les corps délibérants comme à la nomination de tous les fonctionnaires et employés ; lui-même aussi et ses délégués avaient seuls en main le service intégral du pays, l'expédition quotidienne des affaires, l'emploi des ressources budgétaires, tous les moyens d'influence sur les intérêts et sur les personnes, toutes les occasions de contact. Pour faire revivre ainsi le pouvoir unitaire et personnel dans l'État, dans le département et dans la commune, on avait mis en vogue le célèbre adage : « Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul, » traduction captieuse de l'*imperium nullum nisi unum* du Bas-Empire romain.

Ce mode de gouvernement et d'administration, aidé il est vrai d'un homme et de succès extraordinaires, ne rétablit pas seulement l'ordre, la régularité et la prospérité

générales. Il valida encore et il consacra définitivement la plupart des utiles réformes qu'avait ébauchées plutôt qu'introduites le mouvement de 1789; il maintint même le principe d'une certaine représentation nationale et locale. Par contre, il réhabitua les particuliers à se désintéresser des affaires publiques, à n'assumer à leur sujet aucun souci ni aucune responsabilité, à s'isoler les uns des autres.

Cette organisation tant politique qu'administrative, issue du Coup d'État de brumaire, était parfaitement concordante et logique. Puisque le premier Consul, bientôt l'Empereur, et ses délégués gouvernaient et administraient seuls, il eût été contradictoire et périlleux qu'on créât pour les particuliers des instruments d'éducation et d'activité civiques, de contacts et de rapprochements sociaux.

Considéré au point de vue des idées constitutionnelles et parlementaires, l'édifice de l'an VIII avait à peu près déjà une façade et

des pièces d'apparat; quant aux fondations et aux compartiments les plus usuels, l'Empereur et ses délégués en tenaient lieu.

§ 2. — COMMENT NOTRE ORGANISATION INTÉRIEURE DE L'AN VIII, MAINTENUE PAR LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE DE 1814-1815, ÉTAIT INCOMPATIBLE AVEC CE GOUVERNEMENT.

Tout autre fut le mode de gouvernement qu'on crut fonder, mais qu'on ne fonda pas par la Charte de 1814. Désormais, l'une des deux chambres législatives, la Chambre des pairs, émana seulement du souverain. La seconde, la Chambre des députés, fut élue par des collèges de notables payant 300 francs de contributions. Toutes les deux étaient associées d'une manière égale au gouvernement, arrêtaient et votaient le budget annuel. Les ministres avaient été rendus responsables, et le roi était devenu irresponsable. La Presse

avait recouvré une certaine liberté. Le surplus de l'organisation intérieure était le même que sous l'Empire. Pour les affaires usuelles, pour celles qui intéressent le plus grand nombre et se trouvent à sa portée, c'est-à-dire qui auraient pu être les plus éducatives, on avait conservé « le lit de l'Empereur » qu'on jugeait bon ! Ce fut là une erreur fatale, d'autant plus fatale qu'elle s'est perpétuée jusqu'à nos jours, que nos pères de 1814-1815 en furent inconscients et que nous en sommes inconscients nous-mêmes.

Cette appréciation étant en désaccord non seulement avec notre législation existante, mais encore avec notre manière d'être et de penser à peu près universelle, il importe d'en bien démontrer l'exactitude.

Quel est le trait caractéristique qui distingue le régime consulaire et impérial du régime de 1814-1815 ?

Sous le premier, la nation, les particuliers ramenés, en matière d'affaires publiques, à leur passivité ancienne, demeuraient étrangers au maniement comme à la responsabilité de ces affaires. Les Chambres, la Presse, l'opinion étaient muettes. Sous le second, au contraire, la Chambre des députés et la Chambre des pairs concouraient au gouvernement, disposaient du budget, influaient sur le choix des ministres. La Presse et l'opinion exerçaient légalement le droit de contrôle et de critique.

Par conséquent, sous l'un, l'éducation civique, la fréquence des contacts personnels et sociaux, la responsabilité des individus et des conseils ou assemblées eussent été, nous l'avons déjà indiqué, sans objet et périlleux même. Sous l'autre, elles étaient devenues d'une nécessité absolue.

A cette nécessité absolue, comment fut-il pourvu?

Dans l'ordre politique, par des collègues

soit d'arrondissement, soit de département, comprenant d'abord de 15 à 20,000, puis peu à peu près de 80,000 hauts contribuables, qui élisaient, tous les cinq ou sept ans, la Chambre des députés; par cette Chambre composée de 430 membres; enfin par la Chambre des pairs de France, réservés à la nomination du souverain ou héréditaires;

dans l'ordre administratif, par les conseils généraux, les conseils d'arrondissement, les conseils municipaux dont le personnel total pouvait s'élever de 400,000 à 500,000 membres, recruté tout entier par le pouvoir exécutif, lesquels conseils ne se réunissaient qu'à de rares intervalles, ne délibéraient et ne statuaient que sous l'étroite tutelle des préfets et des ministres.

Un tel appareil, qui n'atteignait et ne mouvait que moins de 600,000 électeurs, ne pouvait manifestement, ni procurer à la nouvelle monarchie une base nationale, ni former et initier un peuple de 34 millions d'âmes au

régime constitutionnel, à ses principes, à ses pratiques, à ses mœurs.

En fractionnant démesurément les communes (décrets et lois des 14, 22, 25 décembre 1789), la Constituante avait déjà méconnu un des besoins essentiels du gouvernement représentatif et libre qu'elle pensait substituer à l'ancien état de choses.

La plupart des nouvelles municipalités, d'une population infime, sans ressources financières, sans sujet d'animation, sans personnel administratif, étaient incapables de remplir un rôle éducatif, le rôle auquel les appelait le système politique qui entraînait en exercice. Par contre, et grâce à ces conditions elles-mêmes, elles allaient bientôt se prêter excellemment à seconder et à servir l'autorité despotique d'un chef suprême. Maître du pouvoir et de la législation en 1799, le premier Consul se garda bien de toucher à la division communale et territoriale de 1789 qui lui subordonnait tant d'intérêts moraux et maté-

riels. Mais le remaniement des circonscriptions intérieures eût dû être un des premiers soucis de la Restauration.

Dans le même ordre d'idées et par une autre faute non moins grave, elle retint aux mains des préfets et des maires, ou d'agents et de commissions nommés par eux, les affaires locales concernant la voirie urbaine et rurale, les écoles primaires, l'hygiène et la salubrité publiques, l'assistance des pauvres, l'administration des hospices, hôpitaux et asiles, l'entretien des églises et des cimetières, etc. La gestion de ces affaires multiples et inoffensives ne pouvait apporter au nouveau gouvernement et à ses délégués que des labeurs et des responsabilités dommageables, sans aucune compensation utile, surtout à l'époque dont il s'agit. Abandonnée au contraire aux particuliers et aux associations, elle eût contribué, dans une proportion très notable, à réaliser d'une manière *effective* l'administration du pays par le pays et à faire

acquérir à nos pères de 1815 à 1830 les facultés et les habitudes qu'exigeait leur nouveau régime politique.

Les questions qui se traitent dans les chambres législatives, étant en général ardues et compliquées, dépassent le degré de culture et la portée intellectuelle de la partie la plus considérable de la population. Par leur nature même, elles incitent à la passion et entraînent à l'erreur. La même observation s'applique, au moins en partie, aux intérêts qui sont du ressort des conseils provinciaux.

Bien différents sont les caractères et la condition de cette catégorie d'affaires publiques, embrassant la voirie urbaine et rurale, les écoles primaires, l'assistance des indigents, l'hygiène et la salubrité, l'administration des hôpitaux, hospices et asiles, l'entretien des églises et cimetières etc. Tous ces sujets d'activité naissent, se développent, se reproduisent à chaque instant et sur chaque point du territoire; ils touchent les pauvres comme

les riches, les lettrés comme les illettrés; leur manutention et leur règlement sont en général aisés, exempts de périls, et n'exigent ni dépenses, ni déplacements personnels; ils sont donc beaucoup plus propres que les autres matières de gouvernement et d'administration à inculquer à une nation, et surtout au grand nombre, un certain goût, une certaine connaissance de la chose publique; à lui communiquer en particulier l'habitude des contacts sociaux, l'assiduité, le discernement et la prévoyance dans le vote, la notion et la pratique de la responsabilité. L'individu, même le plus indifférent, le plus passionné, appréciera les avantages qui s'attachent à ce que la rue où il habite soit bien entretenue et salubre, à ce que l'école que fréquentent ses enfants leur porte profit, à ce que le bureau de bienfaisance sache se créer des ressources et les employer à bon escient, etc. Tout naturellement, à l'occasion de ces intérêts rudimentaires et immédiats, il sera disposé et amené à entrer en

contact avec ses concitoyens, à faire effort ; à voter non seulement avec diligence, mais encore avec réflexion. Une fois qu'il aura contracté ces habitudes d'esprit, cette manière d'être pour les questions d'ordre inférieur, il les apportera, au moins partiellement, dans celles d'un ordre plus élevé, dans les élections politiques par exemple.

Le pays en général, n'ayant joui jusqu'alors d'aucune participation à ces affaires, avait absolument besoin qu'on lui ouvrît ce premier domaine d'éducation, d'activité et de responsabilité civiques ; la Restauration, au contraire, le tint fermé, elle négligea de l'utiliser à son profit. Elle perdit ainsi le moyen de se différencier de l'Empire aux yeux des masses et de se solidariser avec elles et non pas seulement avec les hauts contribuables, d'attester et de faire comprendre les satisfactions libérales qui, en réalité, étaient dues à son avènement.

Par une autre faute encore, corollaire de la

précédente et non moins funeste, elle conserva la règle absolue de l'unité d'action et d'exécution, c'est-à-dire *le pouvoir personnel* dans l'examen et l'expédition de la plupart des affaires ministérielles, préfectorales et municipales.

L'unité d'action et d'exécution est nécessaire pour beaucoup des intérêts d'État, pour ceux spécialement qui exigent une responsabilité nette et incontestée, un ferme et vigilant esprit de suite : pour le commandement des armées, pour la diplomatie, pour la police, pour la perception des impôts, etc. Si, en ce qui regarde ces intérêts d'ordre supérieur, le gouvernement de 1814-1815 ne devait pas hésiter à en réserver intégralement la gestion à ses ministres, à ses préfets, à ses maires, il fit preuve d'inclairvoyance et d'excès en y soumettant de nouveau, et comme il en avait été sous l'Empire, les affaires administratives et locales les plus minimes. La règle absolue de l'unité d'action, que n'avait

pas connue l'ancienne monarchie elle-même et qui prévalut en 1799-1804 à la faveur du fameux adage : « Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul, » répondait au régime militaire et autocratique qui était dans les desseins du premier Consul; mais, en 1814-1815, on eût dû reconnaître qu'elle allait se trouver en contradiction avec le système politique du jour dont la caractéristique était de reposer sur le concours du pays. Déjà d'ailleurs, aux dates que nous rappelons, cette règle absolue de l'unité d'action assujettissait beaucoup de ses dépositaires à des tâches surhumaines et par conséquent impraticables. Est-ce que, dès 1804-1830, le ministre de l'intérieur pouvait être à la fois efficacement législateur, orateur, guide autorisé auprès des chambres législatives et du Conseil d'État, régulateur suprême d'innombrables affaires générales et locales, dispensateur bien informé d'innombrables emplois ayant eux aussi cette double origine? Est-ce

que déjà, et aux mêmes époques, le préfet se trouvait en mesure d'être simultanément représentant de l'État, magistrat de police, gérant des affaires départementales, tuteur des communes, des hospices et des bureaux de bienfaisance, directeur de comptabilité, chef des écoles primaires, etc.? Est-ce que, dans une grande ville, le maire a jamais pu préparer et soutenir seul le budget communal, surveiller seul les travaux publics, les écoles, les administrations charitables et hospitalières, recruter et diriger seul le personnel des employés? Au commencement du siècle comme sous la Restauration, il était déjà chimérique de se flatter que les ministres, les préfets et beaucoup des maires pussent remplir utilement tant d'attributions personnelles d'ordre général et d'ordre local; mais, depuis 1815 surtout, la règle absolue de l'unité d'action et d'exécution, entravée déjà par la multiplicité toujours croissante des affaires, et n'ayant plus pour auxiliaire la toute-puissance du maître,

devait nécessairement attirer sur ses détenteurs bien des agressions et bien des dommages.

Les graves erreurs que nous venons de relever, à savoir, répétons-le : 1° l'extrême fractionnement des communes ; 2° l'absorption par l'autorité souveraine des affaires locales, même les plus minimales ; 3° l'unité d'action et d'exécution, *le pouvoir personnel* resté en la possession des ministres, des préfets et des maires ; 4° l'exagération de la tutelle administrative, tout cet ensemble suffit pour que se maintinssent intégralement et en pleine vigueur, sous la Restauration, les idées dominantes de l'Empire, ses mœurs publiques, ses pratiques de chaque jour. Le régime constitutionnel concédé par la Charte n'exista qu'au regard de ceux qui en bénéficiaient : les 80,000 hauts contribuables formant les collèges électoraux, les 450 députés et les 300 pairs de France, les 700,000 à 800,000 conseillers municipaux, conseillers

d'arrondissement, conseillers généraux et fonctionnaires de tout ordre. Pour la généralité de la nation, il ne s'était produit aucun changement appréciable. Comme naguère, aux seuls délégués du monarque, directs ou indirects, appartenait la manutention de toutes les affaires administratives usuelles. Les cadres où les particuliers eussent pu apprendre à s'intéresser aux affaires de l'État, du département, de la commune, à se rapprocher les uns des autres, à se sentir responsables, à voter sagement, n'étaient devenus ni plus nombreux, ni plus animés, ni plus accessibles. En un mot, les instruments d'éducation, de collaboration, d'entente politique et sociale manquaient à peu près au même degré que sous l'Empire.

Les vices de cette organisation intérieure ne tardèrent pas à se manifester dans la direc-

tion des esprits autant que dans les événements eux-mêmes.

Comme les questions traitées au sein des assemblées législatives étaient l'unique aliment offert à l'activité et à la controverse publiques, le Pays, dès lors, contracta le goût de ces questions ardues et excitantes et il délaissa les sujets d'administration usuelle qui eussent été plus éducatifs et plus pacificateurs. Les cadres où se débattaient ces sujets ne s'étant ouverts qu'à un petit nombre de privilégiés et ayant continué à fonctionner sous l'étroite tutelle des préfets et des ministres, les classes et les personnes demeurèrent sans rapports journaliers, gardèrent les rancunes, les défiances, les inerties du passé, ne s'habituaient ni à la tolérance réciproque, ni à la pratique et au souci des choses publiques. Enfin, du moment que l'unité absolue d'action et d'exécution ne permettait qu'aux ministres, aux préfets et aux maires, aux fonctionnaires, d'assurer l'expédition quo-

tidienne des affaires, c'est-à-dire d'entrer en contact avec le public, d'influer sur les intérêts et sur les personnes, on comprend qu'il n'y eût pas plus que précédemment matière, ni occasion pour les particuliers de se rendre utiles à leurs concitoyens, de se distinguer sur place, d'acquérir régulièrement de l'influence. Sous l'ancien régime, depuis la création des armées permanentes, puis de la centralisation administrative, la noblesse en général, oisive dans ses châteaux ou domestiquée à Versailles, avait peu à peu encouru le discrédit et parfois, çà et là, la haine publique. A partir de 1815, la classe aisée et instruite, l'élite intellectuelle de toute provenance, empêchée de nouveau de concourir sur place aux gestions locales et d'entrer en rapport permanent avec le reste de la nation, commença à se déprimer, elle aussi, et à subir, comme précédemment la noblesse, de la part des foules, une certaine défaveur qui devait chaque jour s'accroître avec le développement progressif de la démocratie.

De cette direction imprimée aux esprits il résulta :

1° Que le roi déclaré par la charte personne irresponsable et sacrée fut, tout au contraire et en réalité, pris à partie et mis en cause ;

2° Que la nation demeura dépourvue d'éducation civique, n'eut pas les moyens d'acquérir le sens des affaires, la notion de la responsabilité individuelle et collective, l'aptitude à bien juger, à voter ;

3° Que, réduite à l'unique domaine de la politique, l'opposition devint elle-même uniquement politique et bientôt inconstitutionnelle ;

4° Que les classes restèrent isolées, presque ennemies les unes des autres ;

5° Enfin, qu'il ne se forma pas d'influences personnelles, fondées sur des services rendus, sur des contacts locaux et propres à guider les esprits, à seconder la puissance publique.

Aux prises avec des difficultés de toute nature, à l'intérieur et au dehors, les promoteurs de la Charte de 1814 ne portèrent pas leur attention sur ces disparates et ces incompatibilités, en quelque sorte organiques, qui allaient exister entre les institutions nouvelles d'une part, et de l'autre les pratiques quotidiennes et les mœurs. Sans doute aussi, ils se sentaient rassurés par les garanties conservatrices qu'offraient les électeurs et les éligibles, les uns payant 300 francs et les autres 1,000 francs d'impôts.

Tout de suite cependant apparut l'un des effets les plus néfastes de ces incompatibilités et de ces disparates.

Dès 1817, l'opposition s'était fait jour au sein de la Chambre des députés, et, à chaque renouvellement annuel, elle gagnait des recrues, dont quelques-unes jouissaient d'un grand relief.

Si nos pères avaient possédé la réalité du régime constitutionnel ainsi que ses aptitudes

et ses mœurs, les partisans de l'opposition et les partisans du ministère se seraient ingéniés, auraient milité dans les collèges électoraux, ceux-ci pour conserver, ceux-là pour conquérir la majorité législative; la nation elle-même, dans son ensemble, aurait pris part à la lutte, l'aurait inspirée et soutenue. Qu'advint-il au contraire? L'opposition seule remplit le rôle qui lui incombait, acquit, déploya de l'activité; mais les vices de notre organisation intérieure et la force des choses ne tardèrent pas à l'entraîner au mauvais vouloir systématique. Quant aux partisans du ministère et à la nation dans son ensemble, ils s'accoutumèrent à se désintéresser et à s'abstenir : les partisans du ministère, parce que les lois administratives leur avaient enlevé toute occasion normale d'influencer les intérêts et les personnes; — la nation dans son ensemble, parce que les mêmes lois et la Charte l'avaient exclue de la vie publique et ne lui avaient permis que d'en être spectatrice.

Dans ces conditions, il semblait naturel et légitime que le gouvernement se défendit lui-même. Parmi ses prérogatives universelles, il possédait celles de déterminer, directement ou indirectement, la part d'impôts afférente à chacun; de dresser les listes des électeurs et des éligibles; de pourvoir aux nominations de fonctionnaires et d'employés, aux avancements, aux révocations; de dispenser les décorations, les concessions, les subventions budgétaires. Comment, à l'aide de moyens d'action aussi divers et aussi multiples, n'aurait-il pas réussi à restreindre dans les collèges électoraux et à la Chambre le nombre de ses adversaires?

Ainsi, de 1817 à 1830, commença à s'introduire dans les esprits et dans les mœurs le système de la candidature officielle, fruit logique, inéluctable, de notre organisation intérieure et en particulier de nos pouvoirs administratifs, unitaires et personnels. Ce système ne pouvait concilier l'inconciliable, à savoir :

la pratique sincère des institutions libres, et l'inaptitude, l'inertie, l'irresponsabilité des particuliers; il eut pour effet de nous river de plus en plus aux errements du passé, d'incruster dans nos esprits et dans nos mœurs un parlementarisme artificiel, de fausser tous les rouages de l'appareil politique et administratif, d'isoler et discréditer le gouvernement, de démoraliser la nation.

L'édifice constitutionnel érigé en 1814-1815 eut donc, lui aussi, une façade et des pièces d'apparat, lesquelles étaient plus en harmonie que celles de l'Empire avec les similaires d'au delà de la Manche; mais de nouveau les fondations et les compartiments usuels manquèrent, et, au lieu de l'Empereur, ce fut la candidature officielle qui en tint lieu.

§ 3. — POURQUOI LE GOUVERNEMENT DE JUILLET 1830 A EU LE MÊME SORT QUE CELUI DE LA RESTAURATION.

Il semble que la facilité et la rapidité avec lesquelles s'écroula le gouvernement de la Restauration eussent dû faire éclater à tous les yeux combien son organisation avait été défectueuse et quelles mœurs politiques, quel état intellectuel et moral en étaient déjà résultés.

Quelques journalistes de marque, secondés par quelques chefs d'établissements industriels et quelques chefs de sociétés secrètes qui disposaient les uns et les autres d'une certaine masse populaire, avaient suffi pour renverser ce gouvernement.

Tel cependant n'avait pas été le dessein de la plupart d'entre eux ; mais des entraînements inopinés avaient donné aux plus violents la prédominance dans la lutte et, bientôt,

dans l'issue finale. La grande majorité des habitants de Paris et la nation presque tout entière, que notre organisation intérieure, depuis le commencement du siècle, avait pliées à une complète passivité, acceptèrent le fait accompli et peu à peu, même, se prêtèrent à l'acclamer.

Le nouveau gouvernement, effrayé de l'explosion révolutionnaire qui lui avait donné le jour, eut tout de suite pour préoccupation principale d'y mettre un terme. D'autre part, et comme déjà il était advenu en 1814-1815, ses conseillers les plus influents, façonnés dès leur jeunesse à la législation administrative de l'Empire, ne se rendaient aucunement compte qu'elle était incompatible avec la pratique du régime constitutionnel. Enfin, dans nos divers partis politiques, jusque dans le plus avancé, non seulement le goût, mais la notion même du *self-gouvernement*, de la gestion effective du Pays par le Pays, n'existaient pas. On changea donc le moins possible le fond des choses.

Dans l'ordre politique, les deux Chambres acquirent le droit d'initiative en matière de propositions de lois. La Chambre des Pairs cessa d'être héréditaire et ses séances furent ouvertes au public. La Chambre des députés reçut la faculté d'élire les membres de son bureau ; le cens de l'éligibilité à cette Chambre fut abaissé de 1,000 à 500 francs, celui de l'électorat de 300 à 200 francs ; on réduisit de 40 à 30 ans l'âge voulu pour pouvoir être investi du mandat de député. Enfin le souverain perdit le pouvoir d'édicter des ordonnances pour la sûreté générale et la censure fut abolie. Le droit d'association, le droit de réunion demeurèrent bannis de notre législation.

Dans l'ordre administratif, on eut un peu plus de hardiesse : les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement, les conseils généraux passèrent sous le régime de l'électivité. Mais ce changement libéral, qui eût pu beaucoup contribuer à l'éducation civique du

pays, resta en grande partie stérile par suite de l'extrême exigüité de la plupart de nos communes et des autres dispositions législatives dans lesquelles il trouvait place. Les nouveaux électeurs durent appartenir à certaines fractions de contribuables et de notables, qui ne représentaient pas plus du quart des Français parvenus à leur majorité et assujettis à l'impôt. D'un autre côté, ils durent emprunter les deux tiers des conseillers, soit d'arrondissement, soit de département, à des catégories d'éligibles également restreintes. Le nombre maximum de membres attribué aux conseils généraux ne fut que de 36, de 12 et de 30. Enfin, la durée des mandats fut étendue jusqu'au terme de six et neuf ans. Les conseils d'arrondissement ne se réunirent que pendant quelques heures chaque année et les conseils généraux que pendant quelques jours. Pour tous les actes de l'administration tant communale que départementale, la tutelle des préfets et du gouvernement, quoique

réglementée d'une manière plus méthodique, demeura à peu près aussi ombrageuse, aussi étroite qu'elle l'était précédemment.

Parmi les mesures d'un caractère élevé qui signalèrent les premières années du nouveau gouvernement, il est juste de ne pas passer sous silence la loi de 1833 sur l'instruction primaire et celle de 1836 sur les chemins vicinaux. Si la première de ces lois notamment avait pu être mise en œuvre par les hommes qui l'avaient conçue, nul doute qu'elle eût amélioré dans une certaine mesure l'état intellectuel et moral du pays et ainsi influé favorablement sur son état politique.

Ce court bilan des nouveautés introduites après 1830 suffit pour faire voir que les vices d'organisation dont la monarchie de 1815 avait tant souffert ne furent pas corrigés par celle de 1830 et qu'il furent même aggravés.

Le succès du mouvement révolutionnaire, la suppression de la censure en matière de presse, l'extension de l'électorat politique, la création de l'électorat municipal et départemental avaient élargi le champ de l'opposition et rendu l'exercice du pouvoir, comme l'exercice du vote, plus incertain, plus périlleux ; cependant on ne remédia pas à l'exiguïté de la plupart des communes, exiguïté si préjudiciable, répétons-le, à l'éducation civique de la plus grande partie de la nation. Les cadres administratifs furent conservés tels que les avaient faits les lois de 1799 : conseil municipal, conseil d'arrondissement, conseil général, sans qu'on prit garde aux nouvelles exigences qu'avaient engendrées le développement de la population et celui surtout de la classe aisée. Ces affaires communes à toutes les personnes et à tous les lieux : la voirie urbaine et rurale, les écoles primaires, l'assistance des pauvres, l'hygiène et la salubrité, l'administration des asiles, hospices et hôpitaux, l'entretien des

églises et des cimetières restèrent aux mains du pouvoir central et de ses délégués; elles ne servirent pas plus que précédemment à occuper, à éclairer les particuliers, à les rapprocher les uns des autres, à leur inculquer l'habitude du vote, d'un vote conscient et réfléchi. Enfin, la règle absolue de l'unité d'action et l'exagération de la tutelle continuèrent aussi à engager et à mettre en cause le gouvernement dans tous les débats même les plus minimes, à empêcher l'initiative du pays à ses affaires, la formation d'influences saines et régulières, autres que celles qui procèdent de l'autorité ou de la passion.

Issue ainsi de la même conception politique et administrative, la Monarchie de Juillet eut la même fin que sa devancière.

Quoique plus capable et plus sage que le roi Charles X, le nouveau souverain ne bénéficia pas davantage de l'irresponsabilité constitutionnelle et ne fut pas moins pris à partie. L'immense majorité des Français majeurs et

payant l'impôt demeura aussi étrangère, aussi indifférente aux gestions publiques qu'elle l'avait été jusqu'alors. Les particuliers n'ayant pas obtenu la possibilité à l'occasion de ces gestions, d'entrer en contact les uns avec les autres, de rendre des services sur place, de se concilier une clientèle, d'exercer de l'ascendant, ne furent pas plus en mesure que par le passé de soutenir et de défendre le pouvoir établi. Enfin l'opposition ne cessa pas d'attirer à elle les éléments jeunes et remuants.

Dans cette situation des choses et des esprits, il était inévitable qu'on eût recours, comme sous la Restauration, au système de la candidature officielle. Les plus chauds partisans de la nouvelle monarchie et ses principaux ministres avaient naguère flétri et condamné ce système. La force des choses cependant

l'imposait derechef et elle l'imposait dans des conditions plus nuisibles que naguère. En effet, d'une part, le pays, dans son ensemble, avait désormais plus de tendances à l'opposition; de l'autre, le corps électoral qui recrutait la Chambre des députés était devenu à la fois plus nombreux et moins riche. Il fallut donc que les ministres et les préfets fissent emploi de ressources propres à agir sur les indécis et les ambitieux, qu'ils luttassent sur plus de points et avec moins de réserve. Au renouvellement législatif de 1837, le système de l'ingérence officielle en matière de vote s'était déjà si profondément incrusté dans les esprits et dans les mœurs que le ministère Molé put, sans froisser l'opinion publique, combattre à Valognes et faire échouer M. de Tocqueville. En 1847, le ministère Guizot n'encourut, lui non plus, aucune défaveur en combattant à Alais et en faisant échouer M. J.-B. Dumas, le secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences.

Ces deux incidents caractéristiques attestent assez que même sous le gouvernement de Juillet, jugé non sans raison comme libéral, nous ne possédions pas les pratiques, les mœurs, les aptitudes, en un mot la réalité du régime parlementaire. « L'édifice avait une façade et des pièces d'apparat mieux agencées et mieux décorées que sous l'Empire et sous la Restauration, » mais de nouveau les fondations et les compartiments usuels manquaient, et, de nouveau aussi, la candidature officielle en tenait lieu.

Comme en juillet 1830, les événements ne tardèrent pas à se mettre en accord logique avec cette législation et cette manière d'être, si impropres à créer une certaine stabilité. Le 24 février 1848, le parti républicain, quoique ne formant qu'une infime minorité tant à Paris qu'en province, n'eut pas de peine à précipiter du trône le roi Louis-Philippe, contre lequel n'existait aucun grief d'une portée grave. Conformément à nos mœurs

acquises, il ne s'éleva pas plus de protestations qu'à la chute de Charles X.

§ 4. — QUE L'ORGANISATION INTÉRIEURE DE L'AN VIII A ÉTÉ AUSSI FUNESTE A LA SECONDE RÉPUBLIQUE ET AU SECOND EMPIRE QU'ELLE L'AVAIT ÉTÉ AUX GOUVERNEMENTS DE 1815 ET 1830.

La même entière passivité se manifesta, bien entendu, au lendemain de cette nouvelle révolution. Quelques-uns des chefs du parti républicain, réunis à l'Hôtel de ville de Paris, s'étaient, dès le 24 février, arrogé le pouvoir suprême. Le 25, sans s'être munis davantage d'un mandat ni d'une consultation quelconques, ils décrétaient l'avènement de la République, et, le 4 mars, celui du suffrage universel direct.

Ces deux mesures, si soudaines, n'eussent été exemptes de l'inconnu et des dangers les plus redoutables qu'à deux seules conditions, à savoir :

1° Que la majorité ou au moins un grand nombre des nouveaux électeurs possédât quelque compréhension des droits et des responsabilités auxquels on l'appelait; 2° que la partie de la population déjà douée de culture intellectuelle fût en mesure d'exercer un certain ascendant sur celle qui en manquait encore totalement.

Or, on a vu à quel point, depuis 1815, la centralisation impériale, reprenant l'œuvre de notre vieille monarchie administrative, nous avait de plus en plus déshabitués de tout souci en matière d'affaires publiques; à quel point aussi elle avait empêché d'éclorre et de s'exercer les influences personnelles, même les mieux justifiées.

Ajoutons qu'en 1848, les deux tiers à peu près des citoyens auxquels on conférait, dès l'âge de vingt et un ans, le droit de voter, ne savaient ni lire, ni écrire.

Au moment de convoquer une Assemblée Constituante (décret du 5 mars 1848), il

semble que les membres du gouvernement provisoire durent envisager avec effroi les abîmes dans lesquels pouvait nous précipiter un corps électoral aussi inexpérimenté. Le système et les procédés de la candidature officielle avaient été un de leurs principaux griefs contre la monarchie déchue; allaient-ils néanmoins y avoir recours?

Inconséquence et versatilité des partis politiques! Le 8 mars 1848, à la veille des élections pour l'Assemblée constituante, le ministre de l'intérieur, Ledru-Rollin, écrivait aux commissaires du gouvernement : « Placez à la tête de chaque municipalité des hommes sympathiques et résolus; ne leur ménagez pas les instructions, animez leur zèle. Par les élections qui vont s'accomplir, ils tiennent en leurs mains la destinée de la France. Qu'ils nous donnent une Assemblée nationale capable d'achever l'œuvre du peuple, en un mot des hommes de la veille et non du lendemain! » Dans une autre circulaire du 18 mars, le

CHAPITRE PREMIER

ministre ajoutait : « Les élections sont notre grande œuvre. Examinez sévèrement les titres des candidats. Arrêtez-vous à ceux qui présenteront le plus de garanties à l'opinion républicaine, le plus de chances de succès. Pas de transactions, pas de complaisance. »

Jamais le gouvernement de la Restauration pas plus que le gouvernement de Juillet n'avaient pratiqué avec une telle hardiesse la candidature officielle. Mais, du 25 février, date de leur investiture, jusqu'au 9 avril, date des élections, Ledru-Rollin et ses commissaires n'eurent ni le temps ni les moyens d'agir efficacement sur les esprits et sur les intérêts. La nouvelle Assemblée constituante refléta donc beaucoup moins les préférences officielles que les inquiétudes, les discordes, le désarroi du moment. On sait quelles péripéties se succédèrent.

Il a été expliqué que le grand nombre n'avait pas connu les monarchies constitutionnelles de 1815 et de 1830 et que la fraction elle-même de la population, admise seule à participer à ces deux gouvernements, la fraction censitaire et capacitaire, avait, sous l'influence des lois administratives de l'an VIII, conservé les idées dominantes, les pratiques et les mœurs de l'Empire. D'autre part, en 1848, l'épopée napoléonienne, avec ses gloires et ses revers, fascinait encore l'imagination des foules; le retour des cendres venait d'imprimer un nouveau prestige à ces souvenirs. Enfin la République du 24 février avait indisposé le pays par le ralentissement des affaires, par l'impôt des 45 centimes, par les journées de juin, etc. Si l'on veut bien peser ces diverses circonstances, on reconnaîtra que le choix du prince Louis-Napoléon comme président de la République et, peu après, le rétablissement de l'Empire, allaient s'imposer d'eux-mêmes.

Le 10 décembre 1848, sur 8,424,673 électeurs, 6,434,236 écartèrent de la présidence le général Cavaignac, qui personnifiait la République, et y appelèrent l'héritier de Napoléon I^{er}. Le 20 et le 21 décembre 1851, 7,439,815 adhésions contre 540,730 refus ratifièrent le coup d'État et déléguèrent au Prince-Président la mission d'élaborer une nouvelle constitution. Enfin, le 21 et le 29 novembre 1852, 8,157,752 ratifièrent le sénatus-consulte qui, le 7 du même mois, avait rétabli l'Empire.

Si cette résurrection d'un état de choses enseveli depuis 1815 était due en grande partie à l'avènement prématuré du suffrage universel, elle avait pour instrument un coup de force, selon l'exemple d'ailleurs qu'avait donné la République de 1848, elle-même. L'Empereur Napoléon III et ses conseillers estimèrent que la Constitution du 14 janvier 1852, complétée par les sénatus-consultes du 7 novembre et du 25 décembre de la même

année, remédierait à ce sujet de discorde ainsi qu'aux autres difficultés pendantes.

Cette constitution concentrait comme en l'an VIII aux mains du chef de l'État la souveraineté tout entière. Lui seul, et sans l'intervention des chambres, nommait et révoquait les ministres. Par contre, le suffrage universel direct était maintenu pour le recrutement aussi bien du Corps législatif que des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux.

Mais le Corps législatif ne gardait que le droit de rejeter ou d'adopter les lois et de voter l'impôt; les conseils généraux et les conseils d'arrondissement étaient dessaisis de la nomination des membres de leurs bureaux. De même, les maires cessaient d'émaner des conseils municipaux et le chef de l'Etat ou ses délégués recevaient la faculté de les choisir en dehors de ces conseils. (Décret du 23 mars 1852.)

L'Empereur était également investi de la

prérogative personnelle d'accorder des amnisties, de conclure des traités de commerce et d'ordonner ou d'autoriser des travaux d'utilité publique. (Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.) Enfin le droit de réunion cessait d'exister; aucun nouveau journal ne devait à l'avenir paraître sans une autorisation préalable, et les journaux existant pouvaient être avertis, suspendus et supprimés par l'autorité administrative.

Les auteurs de la Constitution de l'an VIII, jugeant, non sans raison, que le vote direct et la presse étaient inconciliables avec le pouvoir absolu, les avaient abolis. Ceux de la Constitution de 1852 se flattèrent que l'ensemble des dispositions qui viennent d'être résumées permettrait de s'en rendre maître et de les diriger.

C'était là une vaine illusion, plus grosse

encore de malheurs que celle qui avait conduit les monarchies parlementaires de 1815 et de 1830 à chercher leur développement régulier et leur sauvegarde, non pas dans les pratiques journalières des mœurs et des aptitudes consacrant et réalisant leurs principes, mais dans la candidature officielle et la centralisation.

Assurément, pendant un certain nombre d'années, la candidature officielle et la centralisation, qui n'étaient plus en discordance avec le régime politique en vigueur et qui venaient d'être efficacement fortifiées, devaient procurer la mainmise du gouvernement sur les électeurs, sur le corps législatif et sur les conseils locaux. Elles la procuraient même dans cette première période, aisément, presque sans effort. Le nouveau souverain était bien vu des masses; et ces masses, investies tout à coup de l'électorat politique et administratif, c'est-à-dire, au fond, de la souveraineté, étaient pour le moment incons-

cientes de leur nouveau rôle et inattentives à l'exercer.

D'autre part, et comme son oncle de 1800 à 1804, Napoléon III satisfaisait les intérêts et réussissait à se concilier, à de rares exceptions près, cette partie elle-même de la classe aisée et instruite qui avait servi et regretté les monarchies de 1815 et de 1830. Aux élections du 21 février 1852 qui suivirent le coup d'État, l'opposition ne parvint à faire entrer au Corps législatif que trois de ses candidats, et, à celles de 1857, que sept.

Mais ce bon vouloir général, cette sorte d'abdication spontanée du suffrage universel pouvaient-ils être durables?

Les vices d'organisation, les mœurs politiques, les inaptitudes qui avaient empêché les gouvernements parlementaires de 1815 et de 1830 de prendre racine et de se fonder, avaient-ils attiré l'attention des législateurs du second Empire? En même temps qu'ils avaient réduit au silence les adversaires du

nouvel état de choses et qu'ils avaient mis aux mains des ministres, des préfets et des maires les moyens de diriger le vote, s'étaient-ils préoccupés d'initier et de former à l'exercice de leurs dangereuses prérogatives les nouveaux électeurs, ces électeurs de vingt et un ans, dispensés désormais de toute garantie censitaire et capacitaire ?

Aucun des correctifs susceptibles de parer aux erreurs de l'ignorance et de la passion, tels que le vote plural, la représentation des minorités, etc., n'avait trouvé place dans notre législation politique.

Au moins, en ce qui concerne les gestions administratives, avait-on cherché à les organiser de manière à y attirer, à y occuper, à y instruire un grand nombre de particuliers, à favoriser les rapports mutuels des personnes et des choses, à adjoindre aux influences officielles des influences privées se corroborant les unes les autres, en un mot, à préparer intellectuellement le vote ? Aucune de ces sollici-

tudes ne s'était éveillée et même n'avait pu s'éveiller.

L'exiguïté du plus grand nombre de nos communes, en les obligeant à solliciter sans cesse et pour tous leurs besoins les secours de l'État, allait être un des leviers le plus propres à agir sur le suffrage universel ; il avait donc fallu qu'on se gardât bien de modifier de quelque manière l'organisation communale et territoriale, édictée si inconsidérément en 1789. Les cadres administratifs institués en l'an VIII, conseil municipal, conseil d'arrondissement, conseil général, avaient été, depuis 1814 déjà, trop resserrés, insuffisants, pour que la partie de la population affranchie du travail manuel et pourvue de loisirs pût s'y adonner à la chose publique, s'y policer, y collaborer avec le gouvernement. On n'aperçut pas que cette lacune serait désormais bien plus dommageable qu'elle ne l'avait été jusqu'alors, par ce double motif que le suffrage universel avait remplacé le suffrage restreint,

et que, grâce au développement de la fortune publique, les *couches nouvelles* surabondaient de plus en plus. Il n'avait pas été question davantage de créer au-dessous de nos vieux cadres : conseil municipal, conseil d'arrondissement, conseil général, un premier domaine d'activité, de contacts et de responsabilité civiques, embrassant la voirie urbaine et rurale, les écoles primaires, l'assistance des pauvres, l'hygiène, l'administration des hôpitaux, hospices et asiles, l'entretien des églises et des cimetières. Rappelons que ce domaine, à la portée immédiate du grand nombre, est bien plus apte que ne le sont les chambres législatives et les conseils, tant départementaux que municipaux, à communiquer aux particuliers, même les plus illettrés, une certaine notion, un certain goût de la chose publique, l'habitude des contacts sociaux, l'habitude du vote fréquent et conscient. Mais pour réserver ainsi à l'éducation civique des masses, à la préparation intellectuelle du

vote, les intérêts rudimentaires et immédiats que nous venons d'énumérer, on eût dû les soustraire à la manutention directe des maires, des préfets et des ministres, et dépouiller ainsi ces agents de beaucoup des instruments de la candidature officielle.

Il va de soi qu'on avait encore moins songé à abandonner la règle absolue de l'unité d'action et d'exécution — en d'autres termes, le *pouvoir personnel* — dans l'examen, l'appréciation et la solution de la plupart des affaires ministérielles, préfectorales et municipales. Nous avons fait voir que cette règle est parfaitement justifiée lorsqu'elle s'applique à des intérêts de l'État exigeant une responsabilité et un esprit de suite personnels, tandis qu'étendue à des intérêts inférieurs d'ordre administratif et local, elle n'aboutit généralement qu'à des résultats négatifs. Nous avons expliqué aussi qu'elle empêche le concours effectif des particuliers aux affaires, le déve-

loppement de l'esprit pratique, la formation d'influences autres que celles du pouvoir ou des chefs des partis hostiles ; qu'elle perpétue des erreurs d'idées et de conduite sur la responsabilité individuelle et collective, sur le rôle des assemblées, etc. Mais, d'un autre côté, cette même règle de l'unité d'action pouvait seule assurer la libre expansion et l'efficacité de la candidature officielle, parce que, seule, elle se prête aux tractations confidentielles, sur lesquelles repose en partie ce système de direction. Il eût donc été très opportun d'y renoncer.

Ainsi, tous les vices d'organisation qui avaient jusqu'alors privé le pays des pratiques, des mœurs et des aptitudes qu'implique le régime des institutions représentatives, étaient maintenus : mais avec cette double aggravation que les garanties censitaires et capacitaires de l'ancien corps électoral n'existaient plus et que le pays participait moins encore que par le passé à l'exercice de la souverai-

neté, aux initiatives, aux labeurs et aux responsabilités qu'elle entraîne.

De plus en plus nous nous déshabituâmes donc de tout souci et de toute activité, en matière d'affaires publiques; de plus en plus nous demeurâmes sans contacts réciproques et assidus, sans guides autorisés autres que les fonctionnaires et les chefs de partis hostiles; de plus en plus enfin, la partie jeune et remuante de la population, la partie avide d'agir et de s'élever, *les couches nouvelles*, ne trouvant pas place dans les cadres existants, fut entraînée à l'opposition systématique. D'un autre côté, la candidature officielle, qui n'avait porté depuis 1815 que sur un corps électoral d'abord de 80,000, ensuite de 200,000 notables aisés et relativement instruits, s'étendit dorénavant à 8 ou 9 millions de citoyens en majorité pauvres et ignorants.

Par conséquent il était devenu nécessaire que l'ingérence des ministres, des préfets, des maires s'exerçât d'une manière beaucoup plus substantielle et pressante que par le passé.

De là, aux budgets annuels de l'État, des crédits toujours croissants pour des subventions à d'innombrables intérêts collectifs ou privés; de là également un personnel gouvernemental et administratif moins ménager des deniers publics, moins modéré, moins correct. En même temps, comme le pouvoir prépondérant et unitaire de l'Empereur coexistait cependant avec le vote universel direct et une Chambre législative dérivée de ce vote, il était devenu non moins nécessaire que le chef de l'État conservât sa popularité originelle auprès des masses. De là une politique à l'intérieur et au dehors dont le but principal dut être de complaire à ces masses, c'est-à-dire à la portion du pays devenue la plus puissante, mais restée la moins capable de distinguer, dans cette politique, le bien du mal.

Comme il en était advenu sous les deux monarchies déchues, les événements se mirent vite en harmonie avec ces conditions si critiques de nos mœurs et de nos lois.

A l'époque que nous rappelons, c'était par la gloire militaire, par l'abondance des travaux publics et par l'action de l'État sur les salaires, qu'on pouvait le plus sûrement se concilier la faveur du grand nombre. Dans le court espace de dix ans, de 1853 à 1863, le budget de l'État fut porté de 1 milliard 524 millions à 2 milliards 100 millions; la dette publique, de 5 milliards 500 millions à 13 milliards. Après la guerre d'Orient en 1854, nous eûmes la guerre d'Italie en 1859, puis celle de Chine en 1860 et celle de Mexique en 1862. Par la guerre d'Italie, nous avons apporté dans la Péninsule, et indirectement en Autriche-Hongrie, les idées d'émancipation et de progrès; il devenait difficile que la liberté restât comprimée chez nous, tandis que nous la répandions au dehors, sur nos frontières.

D'un autre côté, les jeunes générations, qui accédaient à la vie publique d'année en année, commençaient visiblement à mal supporter le régime de 1852.

Par une initiative aussi respectable que périlleuse, Napoléon III jugea que le moment était venu de mettre fin à la période autoritaire de son règne. Déjà le décret du 16 août 1859 avait accordé l'amnistie. Celui du 11 décembre 1860 et le sénatus-consulte du 2 février 1861 élargirent les attributions du Corps législatif et du Sénat. La loi du 8 juillet 1861 affranchit la Presse de la tutelle de l'administration. Dans la session législative de 1865, les ministres prirent l'engagement conditionnel de ne plus choisir les maires en dehors des conseils municipaux. Les lois du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux et du 26 juillet 1867 sur les conseils municipaux augmen-

tèrent, au préjudice des agents officiels, les pouvoirs de ces assemblées. Enfin de nouvelles concessions, en 1869 et 1870, ramenèrent à peu près toutes les libertés de discussion et de contradiction qui avaient existé de 1815 à 1852.

Dès ce moment, il était permis de prévoir avec certitude que le second Empire succomberait au mal qui avait emporté les monarchies de 1815 et de 1830, à l'incompatibilité des mœurs et des lois, à l'inaptitude de la nation en matière de vote, d'administration et de gouvernement.

Le prestige personnel de l'Empereur se trouvait très diminué par les effets accoutumés du temps et par les flagrants échecs de sa politique en Italie, au Mexique, en Allemagne. Ses ministres, ses préfets, ses maires venaient d'être dépouillés, en grande partie, des moyens de diriger le vote. Le corps électoral était devenu de plus en plus incapable de se rendre compte des difficultés existantes,

de pratiquer l'initiative, l'activité, l'entente mutuelle, la résistance. Par contre, l'opposition dans la Presse et parmi les députés avait recouvré le droit d'attaquer et de critiquer sans merci. Enfin, au sein de cette opposition, le parti extrême, bien plus en contact avec les masses que le parti monarchique et que les agents officiels, dissimulait de moins en moins sa propagande et sa confiance.

Aux élections de mai 1869, 116 députés d'opposition triomphèrent; Paris et la plupart des grandes villes n'avaient porté leur choix que sur des républicains.

Dans cette situation respective du gouvernement impérial et de ses adversaires, il était manifeste que ceux-ci, et parmi eux les extrêmes, allaient seuls bénéficier des libertés concédées. Ils voyaient d'une part le pays inerte et passif, de l'autre tous les ressorts officiels distendus et chaque jour plus paralysés. Comment ne se seraient-ils pas sentis assurés d'arriver régulièrement au pouvoir

dans un délai plus ou moins rapproché, ou bien comment n'auraient-ils pas tenté, l'occasion aidant, et selon nos antécédents, de le conquérir de vive force?

Il est à croire que l'empereur Napoléon III, au cours des élections de 1869, eut clairement conscience de cet avenir si compromis. Quelques mois après, il se résignait à la guerre, comme un malade gravement atteint se résigne à une opération dangereuse, mais susceptible de prolonger sa vie.

CHAPITRE II

§ I. — COMMENT NOS INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES ONT, DEPUIS 1870, DÉSARMÉ L'ÉTAT SANS INSTRUIRE LA NATION.

I

Qui a pu oublier nos épreuves de l'année terrible? Les premières défaites, le désastre de Sedan, la capture successive de notre armée presque tout entière, l'investissement et le siège de Paris, la Commune, le traité de Francfort, la mutilation de notre territoire!

Après la bataille d'Iéna et le traité de Tilsit, le sort de la Prusse semblait encore plus désespéré. Comme chez nous, le gouver-

ment et les chefs de l'armée avaient commis de graves fautes. Mais une pléiade d'hommes d'État patriotes, Stein, Hardenberg, G. de Humboldt, Altenstein, Sharnhorst, Gneisenau, réussirent à convaincre le roi, la reine, le peuple, que l'effondrement national était en grande partie la résultante logique d'un état intellectuel et moral vicié ou demeuré stationnaire, ainsi que de lois, de mœurs, d'idées devenues surannées et caduques. En peu d'années, le servage fut aboli, la propriété affranchie des restrictions et des privilèges traditionnels, le service militaire étendu indistinctement à tous les majeurs valides; la gestion effective du pays établie dans les villes, les districts et les provinces; la collation des grades militaires et des emplois civils soustraite au bon plaisir; la culture intellectuelle et morale perfectionnée dans les écoles primaires, les lycées, les universités, comme ensuite au régiment, au séminaire, à l'Église. On sait quel fruit porta ce travail de réforma-

tion universel, accompli avec méthode, sans précipitation, sans esprit de chimère. Il fut continué après 1815, continué de nouveau après 1871; il se manifestait récemment encore, en juillet 1896, par la promulgation du code civil allemand.

Depuis 1871, absorbés plus que jamais par nos discordes intestines, nous n'avons pu suivre les mêmes voies ni nous départir de nos vieilles habitudes d'esprit et de conduite, dans les choses de gouvernement et d'administration.

Dès le lendemain du désastre de Sedan, conformément à nos antécédents de 1830 et de 1848 et aux mœurs publiques que nous a inculquées (il faut encore le répéter) la centralisation, nous laissions le second Empire s'effondrer avec la même facilité qu'il avait surgi dix-huit ans plus tôt.

Comme en 1848 également, les membres les plus marquants du parti républicain au sein du Corps législatif instituaient, de leur

propre autorité, le 4 septembre, un nouveau gouvernement, et s'en déclaraient eux-mêmes les chefs.

Cet avènement tout arbitraire, le quatrième depuis 1799, était consommé au nom d'un parti notoirement peu nombreux, et il n'avait eu, en réalité, pas même le concours de la foule rassemblée à l'Hôtel de ville. Il ne pouvait qu'envenimer nos discordes, exalter la confiance de nos ennemis, fournir prétexte au mauvais vouloir de la plupart des cabinets étrangers; mais il était, lui aussi, dans la logique des choses. Outre que la passivité accoutumée de la nation s'y prêtait et presque l'appelait, on doit reconnaître que, parmi les chefs des partis opposés à l'Empire, ceux du parti républicain étaient, nous l'avons déjà indiqué, les plus actifs, les plus influents auprès des masses, les plus capables de les remuer et de les soulever pour l'œuvre de la défense nationale. Il n'entre pas dans notre sujet d'apprécier cette œuvre; si elle ne dimi-

nua pas nos malheurs, assurément elle prolongea la résistance.

A la suite de l'armistice du 28 janvier 1871, il y eut lieu d'élire une Assemblée nationale et de pourvoir au gouvernement. Lacérés dans tous nos sentiments et dans tous nos intérêts par six mois d'une lutte démesurément inégale, nous étions arrivés à souhaiter la paix, en même temps qu'à frapper d'une défaveur commune le pouvoir qui avait entrepris témérairement la guerre et celui qui l'avait continuée sans succès. L'effet de ces dispositions d'esprit fut que la majorité de l'Assemblée nationale se trouva formée (8 février 1871) de mandataires hostiles à l'un et à l'autre des deux pouvoirs, c'est-à-dire de partisans de la branche aînée ou de la branche cadette de la maison de Bourbon. La nouvelle assemblée élisait, le 28 février, M. Thiers, chef du pou-

voir exécutif et, le 31 août suivant, elle lui décernait le titre de Président de la République, après qu'il eut achevé de négocier le traité de Francfort et de comprimer l'insurrection de la Commune.

Cette double circonstance : les opinions monarchiques de la majorité, dans l'Assemblée nationale, et l'élection de M. Thiers chef du gouvernement, ont exercé une grande influence sur la conduite que tinrent aussitôt nos divers partis politiques non moins que sur les événements qui ont suivi, depuis 1871 jusqu'à l'heure présente.

Lorsque l'assemblée commença ses travaux, les angoisses et la bonne volonté patriotiques étaient encore universelles. Certes, il ne pouvait se présenter un moment ni une occasion plus propices d'examiner si l'ensemble de nos institutions politiques et administratives telles que chacune de nos révolutions, depuis le commencement du siècle, les a modifiées, disjointes, amalgamées en hâte, ne devait pas

prendre place parmi les causes principales de nos malheurs.

Le vote universel direct demeuré sans initiation et sans tempérament quelconques, en d'autres termes la prédominance absolue du nombre dans les affaires publiques, étaient-ils conciliables, présentement du moins, avec une politique propre à servir nos intérêts si complexes, si délicats, de l'intérieur et du dehors? En particulier, permettraient-ils une sélection d'hommes d'État, de législateurs, de diplomates, de chefs militaires, égale à celle qui doit exister dans les États voisins ou rivaux, pourvus ou d'une éducation générale plus perfectionnée, ou d'un gouvernement plus incontesté, plus en possession de l'indépendance et de l'esprit de suite? N'est-ce pas dans le but précisément de se ménager les masses que déjà l'empereur Napoléon III avait entrepris plusieurs guerres imprudentes et développé avec excès les dépenses publiques? Au lendemain de la bataille de Sadowa (1866), les délibérations

de notre Corps législatif sur les projets de lois militaires du maréchal Niel, ensuite, jusqu'à la déclaration de guerre, certaines de nos démarches auprès de la Prusse et de plusieurs autres puissances étrangères n'avaient-elles pas attesté que la sélection de nos députés et de nos hommes d'État n'échappait pas déjà à une sorte d'infériorité originelle? Tout en maintenant avec scrupule l'institution du suffrage universel, n'était-il pas possible de prévenir jusqu'à un certain point les erreurs irréparables de l'ignorance et de la passion par quelque représentation des lumières acquises, des intérêts existants et même des minorités?

D'un autre côté, la caducité et la fin rapide de tous nos gouvernements depuis 1815 ne démontraient-elles pas que l'abstention, l'inertie, l'irresponsabilité des particuliers en matière de gestions publiques, c'est-à-dire les habitudes d'esprit et les mœurs issues de notre organisation intérieure de l'an VIII, sont

incompatibles avec le régime parlementaire? Ne risquons-nous pas de persévérer dans ces habitudes d'esprit et dans ces mœurs tant qu'on s'obstinerait à nous refuser des cadres et des sujets nouveaux d'activité, destinés à nous occuper et à nous instruire, à nous communiquer le goût en même temps que la pratique du vote réfléchi et de la responsabilité tant individuelle que collective, à nous mettre plus fréquemment en contact les uns avec les autres, à susciter de saines influences susceptibles de guider ceux qui ne sont pas capables de se guider eux-mêmes? Tandis que le corps électoral acquerrait ces garanties de sage conduite et de paix intérieure, le gouvernement, déchargé d'une grande quantité de labeurs et par conséquent d'agressions, ne deviendrait-il pas plus indemne, plus indépendant, plus fort?

En un mot, l'heure n'était-elle enfin pas arrivée d'adapter notre régime administratif, nos pratiques quotidiennes, nos mœurs à nos

institutions politiques et de donner « à notre édifice constitutionnel, à sa façade » et à « ses pièces d'apparat, les fondations et les compartiments usuels » dont il est resté privé depuis l'an VIII et surtout depuis 1815?

Au lieu de prendre en main ce travail préliminaire de reconstitution générale, l'Assemblée se trouva tout de suite entraînée à devenir un champ clos, où les partis se disputèrent avec acharnement le pouvoir. La majorité, se fondant sur le caractère très monarchique qu'avaient eu les élections du 8 février, jugeait de son devoir de consacrer le vœu national, c'est-à-dire de relever le trône, au profit soit de la branche aînée, soit de la branche cadette de la maison de Bourbon. La minorité, au contraire, estimait que ces mêmes élections du 8 février, accomplies sous la pression de circonstances tout à fait anor-

males, ne représentaient qu'un entraînement superficiel et momentané, et elle manifestait le ferme espoir que le grand nombre, tout au moins indifférent à la maison de Bourbon, ne tarderait pas à reconnaître dans le gouvernement républicain celui qui répondait le mieux à ses inspirations et à ses intérêts propres. Quant à M. Thiers, encore incertain entre les deux partis rivaux, il s'efforçait de ne pas indisposer et de se concilier même les monarchistes, en confiant à leur clientèle la plupart des fonctions publiques; mais d'un autre côté, témoin et confident de leurs divisions, il laissait déjà entrevoir que, dans sa pensée, ces divisions, autant que les dispositions spontanées du grand nombre, restitueraient peu à peu le pouvoir au parti républicain et assureraient son succès définitif. Le grand rôle lui-même auquel il avait été porté, et qu'il avait conscience de bien remplir, l'inclinait d'ailleurs vers ce dernier parti.

Un tel état d'esprit chez les monarchistes

et chez les républicains de l'Assemblée comme chez le chef du gouvernement ne favorisait guère, on le comprend, les deux grandes réformes que nous venons d'indiquer : la première qui, sans atteindre le suffrage universel, aurait fortifié l'influence des lumières acquises et des intérêts existants ; la seconde qui aurait imposé aux particuliers des soucis, des peines, des responsabilités d'ordre politique et administratif, auxquels jusqu'alors ils avaient échappé. N'aurait-on pas tout de suite discrédité les promoteurs de pareilles nouveautés en leur reprochant d'une part de se défier du grand nombre et de la démocratie, de l'autre de méconnaître le génie unitaire de notre race ainsi que nos idées, nos pratiques, nos mœurs les plus conformes à toutes les traditions ? Sans qu'on s'en rendît compte, et très naturellement, les intérêts du moment présent, des partis rivaux et des personnes prévalurent sur ceux du pays lui-même.

Par contre et tout naturellement aussi, les

monarchistes et la plupart des républicains de l'Assemblée s'accordèrent sans peine pour édicter les lois administratives du 14 avril 1871 sur la nomination des maires et adjoints et sur le régime municipal de Paris, ainsi que celle du 10 août de la même année sur les conseils généraux. Le trait principal et le but exprès de ces lois furent, on va le voir, de témoigner une grande confiance à l'égard du suffrage universel et de le délivrer du système de la candidature officielle. Croyant pour la plupart avoir été, sous l'Empire, victimes de ce système et issus des élections incontestablement libres du 8 février, la plupart des députés étaient arrivés à Versailles, persuadés que l'ingérence des préfets et des maires dans le vote et par suite l'excessive docilité du Corps législatif avaient, elles aussi et pour une part très notable, contribué à nos malheurs.

La loi du 14 avril retira au gouvernement et abandonna aux conseils municipaux la nomination des maires et adjoints dans les

communes n'ayant pas 2,000 âmes, c'est-à-dire dans le plus grand nombre. Par cette disposition, les ministres et les préfets perdaient la plupart des agents directs de la candidature officielle, laquelle, de ce premier chef seul, allait devenir immédiatement d'une application très malaisée et beaucoup moins efficace. D'un autre côté, l'État cessait d'être représenté dans la plus grande étendue du territoire, spécialement quant à la police, et il était à prévoir que généralement les maires élus, surtout les maires ruraux, ne pourraient guère apporter de la fermeté dans la recherche ou la constatation des contraventions, des délits et des crimes.

En même temps que la direction du suffrage universel ainsi que la puissance publique subissaient ces graves atteintes, aucune combinaison nouvelle n'était adoptée, pas plus pour éclairer le vote et substituer aux influences officielles à peu près déchuës des influences libres procédant de l'initiative in-

dividuelle, que pour sauvegarder, en dehors des maires élus, le bon ordre, la moralité, la sûreté des personnes et des choses.

La même loi enleva au gouvernement la désignation des membres du conseil municipal de Paris et celle des membres du conseil général de la Seine et les attribua au suffrage universel. Ses auteurs, comme en ce qui concerne la nomination des maires et adjoints, ne se préoccupèrent pas des effets qu'amènerait un changement aussi considérable; ils parurent n'avoir pas aperçu que les nouvelles assemblées de la capitale allaient émaner d'un corps électoral composé d'une majorité agitée autant qu'inexpérimentée et d'une minorité plus policée sans doute, mais inerte, sans cohésion et sans influence. Aucune mesure ne vint conjurer les difficultés et les dangers que rendait inévitables la coexistence de cet état de choses avec l'organisation administrative de Paris telle qu'elle fonctionnait sous l'Empire; on ne pensa ni à fractionner la

représentation de la grande cité pour la rendre plus sincère et moins périlleuse, ni à développer dans les divers quartiers la vie municipale pour qu'elle devint plus dense et plus éducative.

La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux fut plus contestée au sein de l'Assemblée que ne l'avait été la précédente. Ses principaux promoteurs avaient voulu non seulement porter un nouveau coup au système de la candidature officielle et à l'influence des ministres et des préfets sur les intérêts et les personnes, mais encore et surtout introduire, dans les départements, un régime de *self-government* local, à peu près analogue à celui qui existe sur toutes nos frontières, en Belgique, en Allemagne, en Autriche, en Espagne, etc. Ce régime eût consisté, en résumé, à investir le conseil général ou la délégation exécutive de la gestion intégrale des affaires d'ordre exclusivement départemental, sous la réserve que le préfet présidât

la délégation, la représentât quotidiennement et disposât, à l'encontre du pouvoir élu, d'un droit de *veto* suspensif.

M. Thiers, resté favorable à nos procédés accoutumés de gouvernement qu'il avait lui-même longtemps pratiqués, regardait de pareilles innovations comme téméraires et inopportunes. Ces divergences d'idées entre le chef de l'État et la majorité parlementaire déterminèrent de longs pourparlers et de longues discussions, d'où finalement résulta la loi transactionnelle du 10 août.

Aux termes de cette loi, les préfets conservèrent l'instruction des affaires, la tutelle des communes, le choix et la révocation des employés, l'administration journalière du département. Mais en même temps le conseil général obtint la nomination des membres de son bureau, la publicité de ses séances, deux sessions ordinaires annuelles, une délégation permanente, le libre emploi de ses ressources, le droit de répartir lui-même ses subventions,

le droit de statuer sur la plupart des questions d'un caractère local, le droit d'exercer son contrôle sur toutes les parties du service, etc., etc. Quant à la délégation permanente, outre qu'elle recevait la mission de représenter le conseil général dans l'intervalle des sessions, elle était substituée au préfet pour les décisions à prendre sur un grand nombre des affaires départementales courantes, notamment en ce qui concerne la vicinalité, les abonnements pour dégradations aux chemins, les adjudications de travaux, la composition des conseils de revision, etc., etc.

Il semble que la moindre réflexion eût dû faire voir quelle serait la double conséquence de ces modifications.

Les préfets qui avaient, en conformité de la loi du 14 avril 1871, déjà perdu la plupart des agents immédiats de leur ingérence dans le vote, allaient, d'après la loi du 10 août, perdre encore la plupart des moyens et des

occasions à la faveur desquels ils exerçaient cette ingérence. Par suite, et de ce nouveau chef, l'application de la candidature officielle directe devenait de plus en plus difficile et de moins en moins efficace.

D'autre part, comme le conseil général et sa délégation n'avaient ni à instruire les affaires, ni à exécuter, ni à administrer, qu'ils se bornaient à *décider*, les membres de ces pouvoirs élus n'étaient aucunement mis en mesure de s'acquitter des pratiques, d'acquérir les capacités, de contracter les mœurs qu'exige la gestion du pays par le pays. Ils demeuraient tout aussi empêchés que précédemment de se sentir responsables, d'entrer en contact avec le public, de faire preuve d'activité et de dévouement, de se concilier régulièrement de l'influence.

Ce fut donc par deux réformes à peu près de surface plutôt que de fond, par deux ré-

formes en grande partie illusoires et négatives, que l'Assemblée nationale inaugura ses travaux d'ordre administratif. Le suffrage universel n'allait plus être dirigé par les ministres, les préfets et les maires, mais d'autre part il n'avait gagné aucun moyen de nature à lui permettre de se diriger lui-même.

Comment le législateur eût-il pu éviter ce double écueil et satisfaire à la fois, dans l'œuvre que nous venons de résumer, les légitimes exigences de l'autorité et de la liberté?

En ce qui regarde la nomination des maires et adjoints, plusieurs des États européens l'avaient déjà abandonnée, en 1871, aux conseils municipaux; mais, se fondant sur ce principe hors de conteste que les maires et adjoints sont des agents aussi bien de l'autorité souveraine que de la commune, ils n'avaient pas manqué en même temps de réserver au gouvernement le droit de confirmer ou de rejeter le choix du conseil municipal. N'est-il pas en effet inadmissible qu'un maire élu puisse, en

usant des prérogatives mêmes empruntées à l'autorité souveraine, mettre en péril subrepticement ou ouvertement les intérêts propres de cette autorité et certains autres intérêts généraux de la nation tels que la police? L'expérience a prouvé que ce droit de confirmation et de rejet accordé au pouvoir central suffit pour prévenir généralement des choix en opposition manifeste avec le bien public. Une telle sauvegarde, on le conçoit, est encore plus nécessaire dans un pays de suffrage universel que là où le vote est censitaire et capacitaire. A cette combinaison, le législateur aurait pu, ou substituer, ou ajouter un remaniement des attributions du juge de paix qui eût conféré à cet officier de police judiciaire, pour tout ce qui concerne l'ordre et la sûreté publics, un droit précis de regard et d'action sur les communes de sa circonscription. La plupart des peuples européens chez lesquels existe l'électivité des maires et adjoints possèdent une magistrature cantonale

dont la mission principale est de ne laisser aucune partie du territoire dépourvue d'une représentation centrale. Ajoutons que partout en Europe, sauf en France, les maires ne disposent pas d'un pouvoir *personnel* en matière d'affaires locales ; ils ne sont que les présidents d'un pouvoir *collectif* et les agents d'exécution de ce pouvoir. Il s'ensuit que leur élection offre moins d'inconvénients et de dangers que chez nous, où la volonté expresse, le bon plaisir du maire, ne rencontrent, dans beaucoup de cas, aucune entrave.

Dès 1871 également, les législations étrangères régissant les métropoles présentaient beaucoup d'indications expérimentales qui auraient pu aider l'Assemblée nationale à doter Paris et le département de la Seine d'un régime plus libéral et plus progressif que celui de la loi du 10 août.

N'est-il pas de la dernière évidence qu'une assemblée élue, unique, de 80 à 88 membres, formant à la fois le conseil municipal de Paris

et le conseil général de la Seine, ne se réunissant que de loin en loin, se bornant à délibérer et à décider, ne représente que très insuffisamment une population de 2,500,000 âmes ; qu'elle ne saurait susciter, dans cette population, une vie locale quelconque ; qu'elle ne réalise aucunement la gestion du pays par le pays ? Est-il possible que le corps électoral de Paris et du département de la Seine trouve, dans un cadre d'éducation et d'activité civiques aussi peu animé et aussi peu accessible, les occasions ou les moyens d'acquérir quelque connaissance et quelque goût de la chose publique, quelque habitude des contacts et des rapprochements sociaux, le sens de la responsabilité individuelle et collective ; en un mot une certaine aptitude à voter, à administrer ?

Cette assemblée unique de 80 à 88 membres a cependant la conscience qu'elle émane d'un corps électoral exceptionnellement nombreux et qu'elle dispose d'intérêts, eux aussi, exceptionnellement considérables ; comment em-

pêcher qu'elle ne soit constamment tentée de faire œuvre de parlement et d'entreprendre sur les prérogatives de l'État?

D'un autre côté, le rôle du préfet de la Seine dans l'administration de Paris tel qu'il résulte des lois de 1799, 1802, 1808 concordait parfaitement avec un conseil municipal nommé par le Souverain et avec nos anciens modes de gouvernements; aujourd'hui, si ce rôle était rempli d'une manière effective, ne serait-il pas un sujet permanent de conflits? La même observation s'applique aux rapports réciproques du conseil municipal et du préfet de police.

A l'étranger, les législateurs ont particulièrement cherché à concilier, dans l'organisation des métropoles populeuses, les exigences nationales ou d'État avec les exigences locales; en d'autres termes à assurer la pleine indépendance du gouvernement, sans sacrifier la représentation des citoyens, ni les nécessités éducatives qui s'y rattachent. Ce double but

a été atteint en général par la séparation dans les cadres administratifs et dans les budgets : 1° des intérêts nationaux ou d'État; 2° des intérêts communs à la métropole tout entière; 3° des intérêts d'arrondissement ou de quartier. Les premiers, dans lesquels sont compris, au premier chef, la police de sûreté ainsi que le droit de contrôle et de veto touchant les actes des pouvoirs locaux élus, sont réservés aux représentants de l'autorité souveraine; les seconds à un conseil central, élu intégralement ou en partie; les troisièmes, à des conseils d'arrondissement ou de quartiers, élus aussi. Ces conseils ont des comités exécutifs que préside un maire. D'autres comités inférieurs, élus également, pourvoient en premier ressort à la gestion ou à la surveillance des écoles, des affaires d'assistance, d'hygiène, etc. Dans aucune capitale de l'Europe, les sujets d'activité et de responsabilité dévolus aux particuliers, le nombre de ces mêmes particuliers admis à en prendre

charge, les cadres où ils peuvent trouver place, ne sont aussi restreints qu'à Paris.

Pour ne citer que deux capitales : à Londres, on évalue à 50,000 le nombre des personnes, membres ou délégués des divers conseils ou comités électifs. Le conseil municipal de la cité compte 24 aldermen et 206 conseillers; le conseil du comté, 118 membres; les conseils de paroisses, plus de 3,000 membres. Au-dessous de ces conseils, des comités permanents, composés d'un personnel en nombre indéfini surveillent l'éclairage, le pavage, les bains et lavoirs publics, les cimetières, prennent les mesures de précaution contre les épidémies, les incendies, etc. A Berlin, le conseil municipal est de 126 membres et le Magistrat ou collège échevinal, de 34 membres dans chaque quartier; en outre, existent des commissions administratives ouvertes à 4,706 particuliers qui prêtent au service de la capitale un concours entièrement gratuit.

Enfin, puisque les préfets, aux termes de

la loi du 10 août sur les conseils généraux, n'allaient plus trouver, dans l'administration des affaires départementales, les moyens d'assurer leur mainmise sur le vote, quel avantage pouvait avoir désormais le gouvernement à demeurer lui-même responsable de cette administration? Dans les conditions nouvelles que créait la loi, son intérêt manifeste n'était-il pas, au contraire, de se décharger de cette source de labeurs et de difficultés pour la faire servir à préparer le vote, à susciter des influences régulières, à multiplier les contacts des personnes et des classes, à répandre les pratiques et les aptitudes de la liberté! Pourquoi avoir craint d'adopter le régime départemental ou provincial établi depuis longtemps et expérimenté avec succès dans tous les États européens? En réservant aux préfets ou la présidence ou la représentation exécutive de la commission départementale avec un droit de veto suspensif, le gouvernement ne serait-il

pas demeuré en possession de toutes les garanties qu'on pouvait souhaiter? D'un autre côté, les préfets exonérés, au profit des initiatives individuelles et locales, d'une partie de leurs attributions départementales, n'auraient-ils pas servi, avec plus d'attention personnelle et plus d'efficacité, les intérêts généraux ou d'État, ceux en particulier qui se rapportent à l'exécution des lois et règlements, au bon ordre?

II

Peu de semaines après qu'eut été votée la loi municipale du 14 avril et pendant déjà que se discutait celle du 10 août sur les conseils généraux, le chef du pouvoir exécutif eut à prescrire un certain nombre d'élections destinées à compléter l'Assemblée nationale (2 juillet 1871).

Comment, à la suite de cette nouvelle loi et au milieu de ces débats, allait se comporter le suffrage universel ?

Le lecteur a pu se convaincre que, depuis 1815, tous nos régimes successifs, quelles que fussent leurs formes et leurs étiquettes, avaient été amenés à pratiquer une mainmise plus ou moins puissante sur le corps électoral.

Pour la première fois en 1871, le gouvernement de M. Thiers se trouvait contraint par les votes et par les discussions de l'Assemblée nationale, ainsi que par les autres circonstances du moment, à demeurer neutre dans les luttes qui s'ouvraient et à délaissier notre système accoutumé de la candidature officielle.

C'était là, en réalité, une sorte de révolution ; une révolution tacite, légale, d'une espèce et d'une portée toutes nouvelles. A la différence de nos commotions de 1870, 1851, 1848, 1830, 1815, elle affectait, non plus seulement la surface, mais le fond des choses.

En effet, toutes ces commotions avaient eu, on l'a vu, une même caractéristique, grâce à laquelle leurs conséquences les plus redoutables avaient pu être ou évitées ou ajournées. En conservant la centralisation administrative et l'organisation intérieure de l'an VIII, elles avaient, il est vrai, perpétué notre passivité, notre inexpérience, notre irresponsabilité en matière d'affaires publiques, et par suite notre inaptitude aussi bien au vote qu'à la liberté ; mais, en même temps, elles avaient laissé subsister, aux mains du pouvoir exécutif, la substance et les ressorts de la candidature officielle, c'est-à-dire les moyens d'obvier artificiellement et momentanément à l'incompatibilité de nos lois politiques et de notre manière d'être quotidienne, à l'insuffisance intellectuelle des uns, au mauvais vouloir systématique des autres. Il en était résulté que, depuis 1815, tous nos gouvernements successifs avaient pu remplir leur rôle normal avec une certaine indépendance et

avec un certain succès, pratiquer le bon ordre, ménager les finances publiques, disposer librement de leurs fonctionnaires, avoir une politique calculée et suivie à l'intérieur et au dehors.

A l'avenir il n'en irait plus de même.

La coexistence, dans notre organisation intérieure, du mal et du spécifique avait pris fin. Nous n'avions plus de correctif à opposer aux discordances et aux contradictions de nos lois politiques et de nos lois administratives, de nos mœurs et de nos institutions. La liberté de la presse, la responsabilité des ministres devant le parlement, la loi municipale du 14 avril, celle en préparation du 10 août sur les conseils généraux, les discussions de l'Assemblée nationale, nous avaient affranchis de la candidature officielle directe ; et d'autre part demeurait debout, en pleine vigueur, tout ce fragment essentiel de notre organisation intérieure qui nous ôte le goût, la connaissance, le maniement des affaires

publiques usuelles, et le sens et la pratique de la responsabilité, l'habitude des contacts sociaux, les moyens et les occasions d'acquérir régulièrement de l'influence.

En d'autres termes, le suffrage universel avait cessé, répétons-le, de subir la direction des ministres, des préfets et des maires, tandis que la majorité de ses ayants droit restait privée de toute préparation intellectuelle au vote et de toute assistance procédant de l'initiative privée.

Cette condition nouvelle dans l'exercice du suffrage universel devait forcément engendrer une condition nouvelle aussi dans l'exercice du gouvernement.

A la prééminence du pouvoir exécutif s'immiscant irrégulièrement dans le vote, mais, grâce à cet expédient, gouvernant avec efficacité, allait succéder la prééminence du

pouvoir législatif, librement élu, mais à son tour s'immisçant irrégulièrement dans la plupart des services publics et les déprimant, les faussant, leur ôtant l'indépendance et l'esprit de suite.

Le pouvoir exécutif ayant été dépouillé de la faculté de désigner et de faire agréer ses candidats aux sièges parlementaires, on comprend que cette innovation devait suffire, à elle seule, pour mettre un terme à l'incorrection constitutionnelle, où nous avons vécu depuis 1815. La prééminence du pouvoir législatif et du corps électoral, jusqu'alors irréalisable, était dorénavant assurée; en fait comme en droit, aucune barrière artificielle n'intercepterait plus le cours logique des choses. Par conséquent, les deux grandes erreurs de nos devanciers, le maintien de l'organisation administrative de l'an VIII et l'avènement prématuré du suffrage universel, devaient à l'avenir porter en toute liberté leurs fruits et exercer chaque jour davantage

leur répercussion sur la conduite des affaires et sur les événements.

On a vu que l'Assemblée nationale, en dénonçant et en abolissant le système de la candidature officielle, n'avait en même temps adopté aucune disposition pour protéger les intérêts publics contre les erreurs auxquelles la majorité du suffrage universel, nécessairement inexpérimentée, pourrait être induite.

Or, toute notre organisation intérieure de l'an VIII avait pour principe fondamental la prééminence du pouvoir exécutif. Dans le but de procurer à cette prééminence une entière soumission, les législateurs du Consulat et du premier Empire en avaient écarté tout tempérament et l'avaient voulue unitaire et absolue. Maintenant que cette même prééminence passait aux mains des députés, des sénateurs, des comités électoraux, de quelle manière fonctionnerait l'organisation elle-même? Semblable à un mécanisme qu'on

prétendrait mouvoir à l'aide d'un ressort qui lui serait étranger et inadaptable, elle allait être fatalement dérégulée ou paralysée.

Que le lecteur, en effet, veuille bien constater que l'autorité personnelle et discrétionnaire des ministres, des préfets, des maires, en ce qui touche la nomination et la révocation des agents et employés; la tutelle administrative, la police elle-même, n'est plus en grande partie qu'une vaine illusion, un vestige extérieur du passé; que son exercice effectif est détenu actuellement par le souverain réel, c'est-à-dire les membres de la Chambre et du Sénat, le corps électoral et ses comités directeurs. Est-il besoin de détailler encore une fois les profondes perturbations qu'une telle confusion de pouvoirs et de responsabilités apporte dans les services publics et dans les intérêts moraux et matériels qui s'y rattachent? Plus clairvoyants que nous ne l'avons été, les États européens de grande civilisation se sont hâtés, rappelons-le, aus-

sitôt qu'a prévalu chez eux le parlementarisme, d'édicter des mesures spéciales pour prévenir, autant que possible, l'intrusion des élus dans la sphère d'action du gouvernement lui-même. Rappelons aussi que les principales de ces dispositions ont été partout la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux, la concentration de la police de sûreté aux mains des agents de l'État; la réglementation du régime des emplois publics, de leur collation et de leur retrait, la substitution, dans la plus large mesure, des pouvoirs effectifs aux pouvoirs personnels; enfin de grandes facilités assurées à l'usage du droit de plainte et de recours.

Cette prééminence nouvelle des députés, des sénateurs et du corps électoral, en se combinant avec l'abolition de la candidature officielle directe et le maintien de l'organisation intérieure de l'an VIII, ne devait pas seulement introduire le désarroi et l'anarchie dans la plupart des services publics; elle allait

encore contribuer, d'une manière décisive, à livrer peu à peu le gouvernement et l'administration du pays à la fraction la plus nombreuse, il est vrai, de la population, mais aussi la plus inculte.

On a pu se rendre compte, à plusieurs reprises, dans le cours de cet écrit, que l'organisation intérieure de l'an VIII avait eu notamment pour objet d'exonérer les particuliers du labeur, des soucis, des responsabilités inhérents à la gestion quotidienne des intérêts publics tout en leur laissant la faculté, principalement décorative à l'origine, de figurer dans les conseils et assemblées, d'y discuter, d'y décider même. On réalisait ainsi le fameux adage : « Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs. » Au pouvoir exécutif seul et à ses agents avaient été réservés le maniement journalier, la connaissance et l'expérience des affaires, les moyens d'influence sur les intérêts et les personnes ; en un mot la direction intégrale de la nation.

Nous avons expliqué surabondamment, mais il convient d'insister encore, quels furent les résultats de cette conception funeste. La classe instruite et aisée ne prit plus, dans sa généralité, qu'une part ou nulle ou très restreinte à l'administration et au gouvernement; elle ne put contracter l'habitude des rapprochements individuels et sociaux, ni des accords réciproques dans les idées et la conduite; elle fut empêchée d'acquérir et d'exercer de l'ascendant. Sous la Restauration et après 1830, le principe censitaire et capacitaire, en matière de vote, ainsi que la candidature officielle; — sous le second Empire, cette même candidature officielle et la constitution de 1852, en sauvegardant la prééminence du pouvoir exécutif, sauvegardèrent aussi la prééminence de la classe instruite et aisée; cette classe qu'on appela *les conservateurs* continua à jouir de la plupart des emplois publics, à occuper la plupart des sièges dans les assemblées législatives et dans les conseils locaux. Mais voilà

qu'en 1871 disparaît, avec la candidature officielle, l'artifice qui remédiait à l'invalidité et à l'impuissance de cette classe. Abandonnée désormais à elle-même dans les luttes électorales, en proie à d'âpres divisions, inaccoutumée de toute initiative, de tout effort commun, de tout sacrifice pécuniaire, ne devait-elle pas fatalement perdre sa suprématie et la céder au grand nombre, ou plutôt à celui de nos divers partis qui saurait le mieux capter cette majorité du corps électoral?

Outre le maintien de l'organisation intérieure de l'an VIII et l'abolition de la candidature officielle, deux circonstances spéciales allaient concourir à la déchéance politique de la classe instruite et aisée, autrement dit du parti conservateur.

Conformément aux Chartes de 1814 et de

1830, ce parti s'était trouvé le seul coopérateur et le principal bénéficiaire des deux gouvernements successifs de la branche aînée et de la branche cadette des Bourbons. Quoique dans une mesure moindre, la même solidarité s'était renouvelée sous le second Empire. D'un autre côté, au moment où M. Thiers convoquait les comices électoraux pour compléter l'Assemblée nationale, l'insurrection de la Commune venait à peine d'être comprimée et elle avait remis en mémoire les excès de la Terreur en 1793 et les Journées de Juin en 1848. En se plaçant à ces seuls points de vue, on jugera comme parfaitement logique que la généralité des conservateurs, en juillet 1871, fût monarchiste ou même impérialiste. Par contre, il n'était pas moins logique que la masse des électeurs, ayant été étrangère aux règnes de Louis XVIII, de Charles X et de Louis-Philippe, fût indifférente à une restauration de l'un ou de l'autre des héritiers de ces princes, indifférente même à

une restauration de l'Empire, écroulé la veille d'une manière si tragique. Comment dès lors n'eût-elle pas incliné vers le parti républicain, qui se déclarait l'organe de ses intérêts, de ses aspirations propres et lui promettait, dès cette époque, l'amélioration indéfinie de son sort?...

Nous avons eu déjà l'occasion de signaler, avec détails, l'autre circonstance spéciale qui devait participer, presque autant que la précédente, à l'établissement du régime républicain, à savoir : la rareté et l'exigüité de nos cadres administratifs institués en l'an VIII et restés à peu près intacts jusqu'à nos jours. Cette rareté et cette exigüité de nos cadres avaient toujours offert le très grave désavantage de fermer les gestions publiques aux *couches nouvelles*, à la portion de la population qui réussit chaque jour à se libérer du travail manuel et à entrer en jouissance du bien-être et du loisir. Sous le second Empire, la création des chemins de fer, le développement des autres

travaux publics ainsi que de l'industrie et du commerce avaient, d'année en année, très notablement accru les *couches nouvelles*. En 1871, elles avaient la conscience d'être, parmi les autres fractions de la classe instruite et aisée, non seulement la plus nombreuse, mais encore la plus active, la plus hardie, la plus propre à dominer le suffrage universel. N'allaient-elles pas vouloir se substituer au personnel officiel des régimes antérieurs et, pour atteindre ce but, ne réclameraient-elles pas le rétablissement de la République? est-ce qu'un des principaux effets de chacune de nos révolutions depuis 1815 n'avait pas été de déposséder les titulaires de la plupart des emplois publics et d'y porter à leur place les *couches nouvelles* du moment, ou du moins leurs représentants?

Il nous reste à montrer avec quelle saisissante fidélité les événements ont reflété, depuis 1871 jusqu'à l'heure présente, cet état des esprits, des lois et des mœurs.

III

Ce fut le 2 juillet 1871 qu'intervinrent les élections partielles devant compléter l'Assemblée nationale et, à la grande surprise de la majorité monarchique de cette assemblée et généralement du personnel officiel, elles eurent un tout autre caractère que celles du 8 février précédent; elles furent favorables au parti républicain. Peu de temps après, le 8 octobre, eurent lieu de nouvelles élections pour reconstituer les conseils généraux et les conseils d'arrondissement. La signification politique des unes et des autres ne différa pas, dans leur ensemble, de celle qu'avaient eue les scrutins du 2 juillet.

Cette double manifestation qu'on ne pouvait attribuer à l'ingérence des maires, devenus la plupart électifs, ni des préfets et

sous-préfets appartenant, la plupart aussi, à la clientèle monarchique, eut pour conséquences :

1° De faire cesser les indécisions de M. Thiers touchant la forme du gouvernement;

2° De concentrer sur cette question, en réalité secondaire, toutes les forces vives du pays et d'animer de plus en plus la lutte du parti républicain et du parti monarchique;

3° Enfin de les ramener bientôt l'un et l'autre à nos vieux procédés de direction, aux procédés de contrainte, à la politique de combat.

M. Thiers, dans sa longue carrière, avait été assez inattentif à ces mœurs publiques d'abstention et de passivité, qui préparaient depuis si longtemps, nous l'avons expliqué, la déchéance du parti conservateur. Mais, dès les derniers mois de 1871, une raison suffisait à ses propres yeux pour que ce parti se trouvât empêché de relever le trône, et il la formulait de la manière suivante dans ses en-

tretiens familiers et à la tribune : « Il n'y a qu'un trône et on ne peut l'occuper à trois. » Sans doute aussi il se rendait compte que le grand nombre, émancipé de la veille et en même temps incapable de discerner les mérites respectifs des diverses formes de gouvernement, serait entraîné à se prononcer pour celle de ces formes où il croirait trouver le plus d'avantages, c'est-à-dire pour la République qu'il identifiait avec sa propre cause, avec la démocratie.

Aucune de ces considérations ne touchait la majorité de l'Assemblée nationale. Sa foi résolue dans la monarchie n'était pas seulement un fait d'atavisme et d'éducation, d'intérêt personnel ou d'intérêt de caste; elle reposait encore sur des idées et des appréciations exactes, autant qu'élevées. Est-ce que la forme monarchique n'était pas celle qui répondait le mieux à nos traditions, à nos habitudes et à nos goûts, particulièrement à cette abstention, à cette passivité dans les

affaires publiques que nous avons tant de fois mises en lumière; à cet amour de la pompe, de l'apparat et du décor que déjà Jules César reprochait à nos pères? Notre crédit à l'étranger, notre ascendant auprès des souverains ne seraient-ils pas mieux servis par un gouvernement en harmonie avec le droit commun européen que par la République contre laquelle se dresseraient tant d'ombrages et de préventions? Autant la monarchie obtiendrait naturellement le concours de la partie la plus instruite et la plus aisée de la population, autant la République serait forcée de chercher son appui principal dans l'autre partie, la plus nombreuse, il est vrai, mais aussi la plus inculte et la plus inexpérimentée; or, entre ces deux fractions, quelle était celle qui gérerait le mieux notre politique intérieure et extérieure, nos finances, nos intérêts intellectuels et matériels? Enfin, quant à l'objection de M. Thiers : « Il n'y a qu'un trône et on ne peut l'occuper

à trois », chacun de nos gouvernements depuis 1815 n'avait-il pas été, à l'origine, l'œuvre d'une minorité? Une fois maîtresse du pouvoir, la minorité était devenue, par la force même des choses, la majorité, conformément à cet axiome expérimental, si répandu à l'étranger : « En France, qui tient le pouvoir tient aussi la nation. »

Nul doute que ces raisons en faveur du rétablissement de la monarchie n'eussent beaucoup de portée; mais, dans le présent, par la faute de l'Assemblée nationale elle-même, dans le passé par celle de ses devancières, nos chambres législatives depuis 1815, elles étaient devenues inapplicables en fait.

Quel était l'arbitre suprême chargé de résoudre la question? Le grand nombre, la majorité du suffrage universel, composée d'hommes ou adonnés au travail manuel ou

restés, pour des motifs divers, étrangers à un maniement quelconque d'affaires publiques, ou appartenant à ces *couches nouvelles* aisées et instruites, mais mécontentes de n'avoir pas trouvé place jusqu'alors dans nos cadres officiels et poursuivant l'avènement d'un état de choses nouveau dans le ferme espoir de conquérir, avec cette place, la direction même du pays. Pour ces trois catégories d'électeurs, les raisons tendant au rétablissement de la monarchie étaient soit inaperçues, soit rejetées *à priori*. Les unes et les autres ne pouvaient être disposées à se rallier qu'à la solution et qu'au parti qui allaient leur sembler, à tort ou à raison, satisfaire le mieux leurs intérêts propres, leurs préjugés, leurs visées favorites.

Quant au parti conservateur et monarchique, formé sans doute de la fraction la plus policée et la plus riche de la nation, le moment était venu où il allait expier, de nouveau et plus dommageablement que jamais,

la grande faute commise en 1815, renouvelée la veille encore par l'Assemblée nationale elle-même : en maintenant au pouvoir exécutif seul, et à ses agents, l'instruction et l'expédition de toutes les affaires publiques, tant générales que locales, il s'était déchargé des soucis et des labeurs inhérents à ces gestions ; mais en même temps, et par une conséquence inévitable, il s'était privé des occasions et des moyens, grâce auxquels il eût pu entrer en contact assidu avec les masses, étudier et servir leurs intérêts, manifester et faire apprécier ses aptitudes supérieures, agir incessamment sur les personnes ; en un mot, exercer de l'influence. Dans la lutte décisive qui s'engageait, comment pénétrerait-il jusqu'au grand nombre pour lui expliquer et lui faire saisir les raisons qui militaient en faveur de la monarchie ? Déjà, avant 1871, il ne disposait auprès de lui d'aucune voie d'accès permanente ; retenu depuis cette époque par de vieilles habitudes d'esprit, non moins que par

ses divisions intestines, il n'avait pensé à se pourvoir d'aucun instrument de propagande immédiate; il n'avait organisé ni une direction méthodique d'en haut, ni des associations locales, ni un personnel d'agents.

Comme leurs prédécesseurs dans nos anciennes chambres législatives, ses chefs actuels dans l'Assemblée nationale étaient environnés de lustre et de prestige; mais leurs efforts ne s'étendaient guère au delà de la sphère de la tribune : or les sujets qui s'agitaient dans cette sphère intéressaient et passionnaient même une certaine élite; mais ils laissaient les masses pleinement indifférentes. Bien autre était l'allure du parti républicain et de ses membres les plus notables. La pratique de l'opposition, avant et sous l'Empire, leur avait enseigné que les succès électoraux exigent une longue préparation, beaucoup d'initiative et d'entente, l'intervention constante des chefs. Dans ces conditions respectives des deux partis rivaux, les motifs invo-

qués par les monarchistes en faveur de leur cause prévaudraient-ils contre cette idée, idée très simple propagée avec ardeur par les républicains : « La monarchie est le gouvernement des grands, des oisifs, d'une élite ; la république, celui du grand nombre, celui de la majorité du corps électoral. »

Si le rétablissement de la monarchie semblait devoir rencontrer d'insurmontables obstacles dans la passivité traditionnelle et dans la désunion du parti conservateur, existait-il au moins quelque chance sérieuse pour que se réalisât à son profit l'axiome : « En France, qui tient le pouvoir tient la nation » ? Une telle espérance était encore une illusion. L'Assemblée nationale, à son insu, avait achevé elle-même d'ôter tout fondement et toute efficacité à cet axiome. Assurément, quand le corps électoral n'était composé, comme de 1815 à 1848, que de censitaires et de capacités et que le système de la candidature officielle directe fonctionnait à peu près sans ré-

sistance, le pouvoir établi trouvait, dans cette législation et dans son alliance immédiate avec les intérêts privés de toute nature, un ascendant irrésistible. Il en avait été de même, sous le second Empire, aussi, grâce au prestige du nom de Napoléon, à la nouveauté du suffrage universel, à la constitution de 1852 et aux lois spéciales qui avaient si fructueusement fortifié la candidature officielle. Mais tous ces moyens d'action à la faveur desquels nos gouvernements se conciliaient naguère et dirigeaient le pays avaient été peu à peu mis à néant par nos révolutions et principalement par celle du 4 septembre. L'Assemblée nationale, on l'a vu, n'y avait obvié d'aucune manière; elle n'avait songé ni à améliorer la pratique du vote universel, ni à faire cesser la passivité et l'impuissance de la classe instruite et aisée. Le système de la candidature officielle directe était demeuré le seul lien qui permit encore au pouvoir établi d'entrer en contact avec le corps électoral et d'exercer de

l'influence ; on a vu également que les lois du 21 avril et du 10 août 1871 avaient rompu ce dernier lien.

Pour vaincre le courant qui entraînait les *couches nouvelles* et le grand nombre vers l'institution républicaine, M. Thiers n'avait donc à compter sur aucune aide efficace : il n'en pouvait trouver ni dans la législation qui, la veille même, avait retiré aux agents officiels leur ancienne prépondérance ; ni dans la généralité de la classe aisée et instruite, traditionnellement inerte, passive, isolée des masses et, par surcroît, à l'heure où nous étions, plus divisée que jamais.

Un incident spécial vint encore aggraver ces difficultés du moment. En 1872, la fraction la plus militante de la classe conservatrice, le parti catholique, à la tête duquel figuraient beaucoup de royalistes marquants, crut devoir organiser de grandes manifestations reli-

gieuses pour implorer le secours d'en haut et sans doute aussi frapper les esprits. Pendant plusieurs mois, des pèlerinages retentissants affluèrent à Notre-Dame de Lourdes, à Paray-le-Monial, à Notre-Dame de la Salette, etc... Comme on eût dû le prévoir, les chefs du parti républicain, sa presse et ses comités s'unirent immédiatement pour signaler et discréditer avec passion ces démarches du parti catholique; elles furent représentées comme visant non seulement à la restauration de la monarchie, mais encore à celle du pouvoir temporel du pape et à la domination ecclésiastique. En peu de temps, l'anticléricalisme devint un mot d'ordre et un moyen d'excitation, qui acquirent tout de suite et qui ont conservé aujourd'hui encore une grande puissance.

Si l'on prend la peine d'envisager, avec quelque réflexion et dans leur ensemble, les

circonstances qui viennent d'être relatées, on reconnaîtra combien il était désormais dans la force inéluctable des choses que la portion la plus nombreuse du corps électoral se détournât des monarchistes et se portât vers les républicains. Telle avait été déjà, on s'en souvient, la signification des élections du 2 juillet et du 8 octobre 1871; telles furent encore et, chaque fois à un degré plus prononcé, celles des scrutins du 7 juin 1872, ainsi que celles du 27 avril et du 11 mai 1873.

La majorité monarchique de l'Assemblée nationale, qui ne cessait d'avoir présentes à la mémoire les élections si différentes du 8 février 1871 et, d'autre part, la facilité avec laquelle tous nos anciens gouvernements avaient dirigé le vote, s'étonnait, s'indignait de cette attitude du corps électoral, aussi inattendue que tenace; elle n'avait aucunement conscience des nouvelles réalités existantes; elle n'apercevait ni les changements survenus dans la direction des esprits et qui

étaient inhérents à la nature même du suffrage universel, ni ceux non moins notables qu'elle-même avait introduits dans la législation administrative, dans la condition du pouvoir exécutif, dans le crédit et l'action des ministres, des préfets et des maires. Elle attribuait donc, avec une entière bonne foi, les succès de la cause républicaine à l'ascendant personnel du chef de l'État et à ses préférences pour cette cause, qui n'étaient plus voilées. De là un premier avertissement comminatoire adressé au gouvernement le 20 juin 1872; puis bientôt, le 24 mai 1873, l'adoption d'un ordre du jour de blâme proposé par M. Ernoul et conséquemment la démission de M. Thiers, suivie de l'élection, comme président de la République, de M. le maréchal de Mac-Mahon.

IV

On pouvait se figurer, à première vue, que ces conjonctures allaient permettre à la majorité de faire aboutir presque immédiatement ses souhaits, quant à la question constitutionnelle. Sur le fond de cette question, le plein accord existait également entre ceux-ci et le nouveau président, qui joignait à son autorité de dépositaire du pouvoir exécutif celle qu'il pouvait légitimement attendre de ses services et de son haut grade dans l'armée. D'un autre côté, le comte de Paris renonçait à revendiquer la couronne et, le 5 août 1873, il en apportait lui-même l'assurance au chef de la maison de Bourbon à Frohsdorff. Enfin le ministère du 25 mai s'était empressé, bien entendu, de relever de leurs charges tous les agents politiques inféodés au parti républi-

cain; bientôt il adhéraît tacitement aux négociations qu'engageaient avec le prétendant certaines notabilités du parti conservateur; peu après encore, il obtenait de l'Assemblée nationale (24 janvier 1874) une loi qui rendait au pouvoir central la nomination des maires et adjoints, loi grâce à laquelle il se flattait, sans doute, de recouvrer l'influence des gouvernements antérieurs sur le vote. Aux yeux de la majorité de l'Assemblée comme du nouveau président et de ses ministres, le rétablissement de la monarchie, une direction *résolument conservatrice* et l'emploi avoué ou subreptice de la candidature officielle devaient suffire pour arrêter le progrès des idées avancées et faire renaître la paix intérieure.

Les uns et les autres cédaient à un jugement superficiel et erroné. Certainement, il était permis de croire que la majorité réussirait à s'accorder pour appeler au trône le comte de Chambord; il semblait également probable que le président et l'armée assure-

raient l'exécution de ce vote, sans rencontrer trop de résistance. Il n'était pas difficile non plus que les ministres fissent entendre des discours et publiassent des circulaires sur la nécessité d'une direction *résolument conservatrice*. Mais la nouvelle monarchie une fois installée, quel sort lui réserverait le suffrage universel?

Rappelons la composition de ce suffrage, en 1873-1876, composition qui depuis a peu varié :

1° Une minorité instruite et aisée, monarchiste ou impérialiste, mais rendue, par deux siècles de centralisation et par cinquante années de candidature officielle, inapte aux contacts sociaux, à l'initiative et à l'effort commun; de plus, très divisée; en un mot, impuissante;

2° Une majorité adonnée, en grande partie, au travail manuel, par conséquent, comme la minorité, à peu près inapte aux affaires publiques, mais devenue consciente de sa supré-

matie dans l'État et aspirant déjà à en tirer parti pour elle-même; dirigée d'ailleurs par une sorte d'élite, les *couches nouvelles*, pressées elles aussi de conquérir le pouvoir. Faut-il expliquer encore une fois combien cette majorité et surtout ces *couches nouvelles* devaient fatalement être indifférentes ou hostiles à la monarchie et à la maison de Bourbon, passionnées au contraire pour la République?

On objectera que la candidature officielle, implicitement remise en vigueur par la loi du 24 mai 1874 sur la nomination des maires et adjoints, pouvait modifier ces dispositions. C'était là encore une des illusions du moment. La nouvelle loi sur les maires et adjoints avait bien, il est vrai, rendu aux ministres et aux préfets la plus grande partie des agents de la candidature officielle; mais elle n'avait pu en rétablir la substance et les matériaux, c'est-à-dire les anciens crédits budgétaires et les anciennes prérogatives du pouvoir exécutif, grâce auxquels ce pouvoir avait jusqu'alors

exercé sa mainmise sur le vote. On n'a pas oublié que la loi du 10 août 1871, par exemple, avait dépouillé les préfets du droit de statuer sur la plupart des décisions d'ordre local susceptibles d'influencer les intérêts et les personnes. Si les ministres avaient conservé la répartition des subventions aux communes, ces subventions avaient été notablement réduites. D'autre part, l'instabilité gouvernementale, l'entière liberté de la presse, l'ancienneté sinon l'expérience du suffrage universel étaient devenues autant d'obstacles qui paralysaient les agents les plus propres à influencer le suffrage, les préfets, les sous-préfets et les maires. Il devait advenir ainsi, et il advint en effet, que la majorité de l'Assemblée, accusée non à tort d'être devenue favorable au système de la candidature officielle après lui avoir été si hostile, ne retira aucun avantage de ce sujet de discrédit.

On sait quelle fut l'issue des négociations que les délégués de la majorité avaient nouées, dès le mois de juin 1873, avec le comte de Chambord. En subordonnant son acceptation de la couronne au choix du drapeau blanc comme emblème national, l'héritier de nos anciens rois ne voulut-il pas attester ses principes en matière de souveraineté politique et ainsi se contraindre lui-même à une sorte d'abdication? L'édifice à la sauvegarde duquel on l'eût préposé était, en réalité, celui-là même qui déjà avait croulé en 1830, en 1848, en 1870, avec cette différence toutefois qu'il lui manquait désormais son instrument principal, la candidature officielle *directe*. Moins troublé que ses conseillers de Versailles par nos divisions intestines, le prince n'avait-il pas reconnu que son règne eût pris fin, dès la première consultation du suffrage universel?

La restauration monarchique ayant définitivement avorté, la majorité de l'Assemblée jugea (20 novembre 1873) qu'il convenait,

pour le moment, de prolonger le provisoire et elle étendit à sept années la durée du mandat présidentiel confié au maréchal de Mac-Mahon. Deux ans après, le 25 février 1875, sous l'empire de prévisions très diverses, elle se décidait à voter une nouvelle Constitution (la douzième depuis un siècle), qui consacrait l'existence de la République et réorganisait le pouvoir législatif ainsi que le pouvoir exécutif. Des lois spéciales du 16 juillet de la même année sur les rapports des pouvoirs publics, du 2 août sur le Sénat, du 30 novembre sur la Chambre des députés, du 30 décembre sur la séparation de l'Assemblée nationale et la convocation des collèges électoraux vinrent compléter la Constitution et en assurer l'exercice.

Malheureusement, ni ces lois, ni la Constitution n'eurent égard et n'apportèrent de remède au péril suprême du présent et de l'avenir, à ces incompatibilités et à ces discordances, d'où résultent chaque jour da-

vantage, d'une part, pour le gouvernement, l'impossibilité de gouverner d'une manière effective; de l'autre, pour les électeurs, l'impossibilité de voter avec discernement.

En conformité des dernières lois que l'Assemblée avait votées, il fut procédé le 21 décembre 1875 à l'élection des sénateurs à vie et, le 30 janvier 1876, à celle des autres sénateurs; puis, le 20 février, à celle des députés. Les deux premières de ces élections, qui émanaient de collèges dans lesquels le législateur avait réservé une certaine influence aux connaissances et à l'expérience acquises et même aux agents officiels, marquèrent un nouveau progrès de la cause républicaine, sans faillir toutefois aux idées conservatrices; celles au contraire du 20 février, qui étaient le produit du suffrage universel direct, témoignèrent de l'hostilité à l'égard de ces mêmes idées et du ministère existant (1).

(1) Les élections du 20 février 1876 amenèrent à la Chambre 311 républicains et 110 antirépublicains. Après

L'effet de cette dernière manifestation fut que le chef du pouvoir exécutif dut aussitôt substituer au cabinet centre droit de M. Buffet le cabinet centre gauche de M. Dufaure (9 mars 1876), qui lui-même ne tarda pas à être remplacé par le ministère plus nettement républicain de M. Jules Simon (12 décembre 1876). Cette conduite était la seule que comportait l'application sincère du régime constitutionnel. Mais la droite des deux Chambres, le maréchal de Mac-Mahon et, au sein du pays, la généralité des conservateurs, ne s'y soumettaient qu'avec effort. Rivés à nos vieilles habitudes d'esprit en matière de gouvernement, ou ils ne prenaient pas la peine d'observer les dispositions du corps électoral, ou bien ils estimaient qu'il était d'un intérêt supérieur de passer outre. Aux yeux des uns et des autres, l'exercice *résolu* et quelque peu prolongé du pouvoir vaincrait sûrement

le ballottage du 5 mars le résultat fut le suivant : 373 républicains, 156 antirépublicains.

ce caprice passager de la foule inexpérimentée.

Ainsi se prépara pendant plusieurs mois et finit par éclater l'entreprise du 16 mai 1877. De nouveau allait se vérifier la parole de Bossuet : « Il n'y a pas de plus grand dérèglement de l'esprit que de croire les choses parce qu'on veut qu'elles soient. » L'entreprise du 24 mai 1873, secondée par beaucoup de circonstances du moment, avait échoué. Comment celle du 16 mai 1877, qui n'en était que la répétition incohérente et outrée, eût-elle pu réussir? Le 22 juin 1877, la Chambre élue le 20 février de l'année précédente fut dissoute avec l'assentiment du Sénat, voté par une majorité très faible (150 voix contre 130). En même temps, le cabinet du 17 mai, selon nos précédents invariables, s'empressait de changer un grand nombre de préfets et de sous-préfets, et il leur imprimait, selon aussi

l'expression alors en faveur, une direction *résolument conservatrice*. Néanmoins, le 14 et le 20 octobre, les membres républicains de la Chambre dissoute étaient presque tous appelés à reprendre possession de leurs sièges. Cette lutte avait mis violemment aux prises, d'un côté les conservateurs, la classe aisée et le clergé dans leur ensemble, une partie notable de la population rurale; de l'autre, les républicains, beaucoup de politiques exercés, les *couches nouvelles*, la masse des ouvriers industriels. Elle eut pour résultat de diviser de plus en plus le pays et finalement d'amener la domination exclusive d'un parti devenu le plus nombreux, moins par la volonté réfléchie et ferme de la plupart de ses adhérents eux-mêmes que par les fautes passées et présentes de ses adversaires.

Le 20 novembre 1877, à la suite d'échecs encourus, à la Chambre comme au Sénat (1),

(1) L'ordre du jour de M. Audren de Kerdel, favorable

le cabinet du 17 mai dut se démettre. Il fut remplacé d'abord par des ministères provisoires (1); puis, le 13 décembre 1877, par un nouveau cabinet Dufaure, ayant principalement pour programme de rétablir la « pratique sincère des lois constitutionnelles (2) ». Encore une fois le personnel des préfets, des sous-préfets et des chefs de parquet fut l'objet de remaniements considérables. Pendant un an l'Exposition universelle, qui s'ouvrit le 1^{er} mai 1878, obligea les partis à une sorte de trêve; mais bientôt leurs animosités se rallumèrent et, aux élections du 5 janvier 1879, les conservateurs ou monarchistes perdirent tandis que les républicains gagnèrent la majorité dans le Sénat. Peu après cette nouvelle manifestation, accompagnée de certains dis-

au ministère de Broglie, n'avait obtenu que 142 voix contre 138 (17 novembre 1877).

(1) Ministère de Rochebouet (23 novembre-13 décembre 1877).

(2) Message du Président de la République au Parlement (13 décembre 1877).

sentiments avec ses ministres, le maréchal de Mac-Mahon se décida à résigner son mandat présidentiel qu'il n'avait d'ailleurs accepté qu'à regret, en 1873.

V

Le 30 janvier 1879, M. Grévy devint président de la République. Il avait réuni, dans le Congrès, 563 suffrages; à peu près l'unanimité des voix républicaines. Le lendemain, 31 janvier, M. Gambetta lui succéda, comme président de la Chambre des députés, avec 314 voix sur 405 votants, et, le 4 février suivant, un nouveau cabinet prit la direction des affaires; il comptait, parmi ses membres, outre M. Waddington président, M. Léon Say, M. Jules Ferry, M. Le Royer, M. de Freycinet, M. de Marcère, etc.

La République, qui avait eu jusqu'alors

une existence si contestée et si précaire, allait peut-être enfin trouver des *fondeurs* dans ces hommes distingués, expérimentés, soutenus par une forte majorité parlementaire. Plusieurs d'entre eux, sous la monarchie de Juillet déjà, presque tous ensuite sous le second Empire, avaient dénoncé avec véhémence les erreurs auxquelles étaient imputables la caducité et la chute rapide de nos gouvernements successifs, depuis le commencement du siècle. Sans doute, parvenus eux-mêmes au pouvoir, ils sauraient les éviter et ils réussiraient à introduire, dans notre législation et dans nos pratiques quotidiennes, certaines au moins des idées pour lesquelles ils avaient combattu.

Il n'en fut rien.

Les erreurs de nos gouvernements déchus, le nouveau Président et les nouveaux ministres les attribuaient, dans la proportion la plus notable, aux vices intrinsèques de la forme monarchique ou à l'impéritie, à l'aveuglement

de leurs devanciers. Elles avaient eu au contraire pour cause principale et irréductible :

1° Le maintien depuis 1815 de la centralisation impériale et sa concomitance avec le parlementarisme, concomitance irréalisable en droit comme en fait;

2° L'avènement prématuré du suffrage universel en 1848 et d'un corps électoral informe, chaotique, absolument inadapté au degré existant de notre éducation civique et politique, à notre atavisme.

Le propre de l'organisation intérieure de l'an VIII, de la centralisation impériale avait été, en concentrant le service quotidien du pays aux mains du pouvoir exécutif, d'accumuler sur ce pouvoir, sur le gouvernement, les sujets de difficultés et d'agressions, en même temps que de priver le pays lui-même des moyens et des instruments propres à lui faire acquérir une certaine connaissance des affaires, le sens pratique, l'esprit de mesure, l'habitude des contacts sociaux, celle du vote

fréquent et réfléchi, la conscience de sa responsabilité; en un mot les aptitudes et les mœurs de la liberté.

Le gouvernement républicain de M. Grévy héritait de ces deux infirmités congénitales, comme en avaient hérité avant lui les monarchies de 1815 et de 1830. Plus menacé encore que les monarchies censitaires et capitaires de 1815 et de 1830, le second Empire, basé sur le suffrage universel, s'était maintenu, pendant dix-huit ans, grâce à sa popularité originelle, à ses lois coercitives et aux développements qu'il avait pu donner au système de la candidature officielle. En 1879, l'entraînement des masses pour les Napoléon avait fait place, il est vrai, à leur entraînement pour la République; mais les lois coercitives n'existaient plus et, quant au système de la candidature officielle tel que l'avait agencé le second Empire, l'entière liberté de la presse, les nouvelles charges budgétaires, la réforme administrative de

1871 l'avaient rendu à peu près inapplicable.

Comment donc M. Grévy et son nouveau ministère obvièrent-ils au mal de l'organisme constitutionnel, à l'insuffisance du plus grand nombre des électeurs, à l'inertie, à l'ignorance, à la versatilité des uns, au mauvais vouloir et à l'intransigeance des autres?

Le problème ne comportait que deux solutions :

Ou bien le gouvernement institué en janvier-février 1879 continuerait, avec une phraséologie nouvelle, les errements du passé, tant administratifs qu'électoraux, et se bornerait à masquer ou à changer certains ressorts ; ou bien il se rendrait compte que la prédominance du nombre, absolue, sans tempéraments quelconques, doit tôt ou tard, par l'inéluctable logique des choses, conduire à des calamités nationales, comme l'ont été notre guerre de 1870-1871 et la perte de l'Alsace-Lorraine. Il ne méconnaîtrait pas non

plus qu'une république ne saurait s'accommoder des idées favorites, des règles de conduite et des pratiques journalières qu'a suscitées ou restaurées et que perpétue notre organisation intérieure de l'an VIII. Les cadres, les instruments de cette organisation conçus en vue d'assurer d'abord la domination d'un seul, plus tard la prééminence de l'Exécutif au gouvernement, il les approprierait à la formation du citoyen, à la préparation du vote; enfin, il ne laisserait pas subsister le désordre et la confusion qui désorganisent et faussent, depuis 1871, l'exercice de notre pouvoir législatif non moins que celui de notre pouvoir exécutif.

De ces deux solutions, la première était la plus expéditive et la plus aisée.

Il ne s'agissait que de substituer à l'ancien mode de candidature officielle, très décrié, rendu d'ailleurs à peu près inapplicable, un nouveau mode, la candidature officielle *indirecte, subreptice*, pratiquée en général, non

plus par des coopérateurs compromettants : les préfets, les sous-préfets, les maires ; mais par les membres eux-mêmes de la majorité parlementaire ou par les candidats agréés, les uns et les autres aidés *tacitement* par les préfets, *ouvertement* par les comités locaux, et tous ensemble composant une sorte de pouvoir anonyme, irresponsable.

Depuis 1871, les nouvelles charges du budget et la nouvelle loi départementale avaient tari les ressources de l'ancienne candidature officielle. C'était là une difficulté très grave, mais il y avait été déjà pourvu. Dès 1878, la loi du 1^{er} juin relative aux constructions scolaires et celle du 12 du même mois relative à l'exécution du plan Freycinet avaient mis, sous la forme de subventions, des *milliards* à la disposition des ministres. Au moment où le cabinet du 4 février 1879 prenait la direction des affaires, s'ouvraient, sur presque tous les points du territoire, dans presque toutes les communes, des chantiers

destinés à ménager, pendant plusieurs années, des salaires abondants à la plupart des corps d'état. On juge quels irrésistibles moyens d'intervention devaient acquérir, par cette seule mesure, les ministres, les préfets, les membres de la majorité parlementaire, les comités locaux !

Depuis 1876, l'ingérence administrative dans le vote se trouvait entravée par la loi du 12 août de cette même année, qui avait encore une fois enlevé aux préfets et au chef de l'État la nomination des maires et adjoints pour la restituer aux conseils municipaux. Dans les communes rurales spécialement, les intermédiaires *immédiats* manquaient. La loi du 16 juin 1881 (1), celle du 28 mars 1882 (2), celle du 30 octobre 1886 (3), vinrent indirectement combler cette lacune, en rendant l'enseignement primaire à la fois laïque et obli-

(1) Loi relative à la gratuité de l'enseignement primaire.

(2) Loi sur l'enseignement primaire obligatoire.

(3) Loi sur l'organisation de l'enseignement primaire.

gatoire et en le centralisant aux mains de l'État. Désormais, à l'encontre des influences territoriales, patronales, ecclésiastiques, déjà bien affaiblies, allait se dresser, dans la plupart des communes, une influence concurrente, quelquefois ennemie, l'instituteur laïque, et d'avance les décrets du 29 mars 1880 sur les congrégations avaient allumé la lutte. D'autre part, et comme le maire avait cessé de dépendre du préfet, ce même instituteur laïque était devenu, lui, au contraire, un agent direct du gouvernement, avait été affranchi des sujétions locales et n'avait plus à compter qu'avec les politiciens notables, et le préfet, l'inspecteur d'académie (1). Si l'on veut bien considérer que, sur 36,170 communes, il s'en compte plus des deux tiers dans lesquelles

(1) Dans un pays comme le nôtre, où les communes sont si nombreuses et si morcelées, l'emploi d'instituteur ne peut être nécessairement que local, familial, sédentaire. Pour avoir méconnu cette vérité, on s'est exposé à répandre, dans le personnel de nos écoles, le goût de l'instabilité et de la brigue, beaucoup de sujets d'illusions et de mécomptes et, par conséquent, des dispositions, tôt ou tard, à l'aigreur.

l'instituteur est secrétaire de la mairie, on reconnaîtra à quel point allait être spontané et fructueux le concours dont se trouvait implicitement gratifié le mode nouveau de candidature officielle. En même temps et probablement pour rehausser l'autorité morale de ce concours, la presse propageait l'idée que l'école primaire, revivifiée, serait l'outil décisif de notre relèvement national, comme si les rudiments de connaissances reçus à cette école, sa fréquentation si courte, l'âge lui-même des élèves (six à treize ans) permettaient d'y préparer, d'une manière quelque peu sérieuse, aux devoirs de la vie publique et à l'exercice de la souveraineté.

Ainsi, et presque à l'insu de tous, s'accrédita dans nos mœurs le nouveau mode de candidature officielle, non moins irrégulier et plus malfaisant encore que l'*ancien*. Celui-ci, actionné par le pouvoir exécutif seul, rendait ce pouvoir, au regard des assemblées et conseils électifs, indépendant, *prééminent* même;

mais il engageait des responsabilités personnelles ; il n'abaissait pas, il était intéressé à relever la valeur propre de la représentation ; il maintenait, dans les rouages administratifs, certaines garanties de bon ordre et de stabilité. Le mode présent, au contraire, anonyme et collectif, aux mains à la fois de la majorité parlementaire, des comités locaux et des agents officiels, a pour caractéristique et pour effet général d'assujettir ces agents, les plus hauts comme les plus humbles, aux députés, aux sénateurs, aux influences locales ; il est soustrait le plus souvent à toute répression ; il s'accommode de tous les choix ; il trouble, il désoriente, il relâche, chaque jour davantage, la plupart des services publics.

Avec les mêmes préoccupations sans doute, les Chambres édictaient, le 17 juillet 1880, une autre loi, celle concernant les débits de boissons, qui, elle aussi, vint beaucoup favoriser l'ascendant indirect et occulte du Gouvernement sur le vote. Cette loi supprimait le

pouvoir discrétionnaire des préfets, quant à l'ouverture et à la fermeture des débits. Dorénavant l'ouverture était subordonnée à la seule condition que l'intéressé n'eût pas subi de condamnation excédant un mois d'emprisonnement, et aucune disposition n'était adoptée au sujet de la fermeture. On ne saurait que louer le législateur lorsqu'il abolit une pratique quelconque de pouvoir discrétionnaire ; malheureusement celui du 17 juillet 1880 ne fit que substituer à l'abus existant un autre abus encore plus grave. En peu d'années, la quantité de débits de boissons s'accrut de plus de 80,000 et le territoire presque tout entier fut infesté du fléau de l'alcoolisme (1).

(1) Au Congrès international de Bâle, en 1896, il avait déjà été établi que la France se trouvait, parmi toutes les nations européennes, celle qui consomme le plus d'alcool. En avril 1897, au Congrès de Paris, M. J. Legrand, sous-secrétaire d'État à l'Intérieur, a confirmé ce témoignage. « Ce qui est certain, a-t-il dit, c'est qu'actuellement nous sommes au premier rang parmi les nations les plus alcoolisées ».

Chez nos voisins d'au delà de la Manche, le fléau, il y a quelques années, semblait devoir atteindre les mêmes proportions que chez nous ; mais l'initiative privée et les pouvoirs publics parvinrent assez promptement à le réduire. Les sociétés de tempérance se multiplièrent dans les villes et dans les campagnes ; les autorités locales furent nanties du droit, non seulement de limiter le nombre des débits, mais encore dans certains cas, de prohiber le trafic des spiritueux. L'impôt sur l'alcool fut porté au chiffre énorme de 477 francs par hectolitre. Aucun débit ne put s'ouvrir désormais sans payer une licence variant de 112 à 1,500 francs, proportionnellement au prix du loyer. Ces mesures, appliquées avec ensemble et persévérance, ont déterminé déjà une amélioration considérable. Rappelons ici quelques paroles de Gladstone qui, sans doute, faisaient un puissant effet sur l'esprit public : « L'alcoolisme est un fléau plus dévastateur que les fléaux his-

toriques, la peste, la famine, la guerre. Plus que ceux-ci, il décime l'humanité; il fait plus que tuer, il dégrade (1). »

Dans le plus grand nombre de nos communes, le maire *élu* étant le seul représentant de l'autorité souveraine, les débits sont, en réalité, exempts de toute surveillance sérieuse. Quels périls ne doivent pas forcément y encourir, jour et nuit, la santé, la moralité, les épargnes des habitants et en particulier des moins aisés, des ouvriers! Mais, par contre, les cabaretiers, tant antérieurs que postérieurs à la loi, au nombre maintenant de près de 500,000, se sentirent et se sentent encore redevables, envers le nouvel état de choses, de l'indépendance et de l'immunité acquises, ainsi que des bénéfiques, en capital et en recettes courantes, qui en sont résultés pour eux. Inutile d'expliquer qu'en gagnant une telle clientèle le gouvernement et la majorité parle-

(1) La lutte contre l'alcoolisme, par M. Dastre (*Revue des Deux Mondes* du 1^{er} août 1889).

mentaire avaient gagné du même coup, auprès d'une fraction très importante du corps électoral, d'innombrables et puissants agents, d'autant plus puissants qu'ils n'assument aucune responsabilité.

Il semble que cette loi néfaste, les riches subventions de l'État pour les constructions scolaires et pour l'exécution du plan Freycinet, auxquelles vinrent s'ajouter celles des communes et des départements, le concours intéressé et spontané des instituteurs, suppléant au besoin les maires, devaient suffire pour communiquer au nouveau mode de candidature officielle autant de crédit et d'efficacité qu'en avait eus l'ancien. Les ministres du 4 février 1879, leurs successeurs et les diverses majorités qui prirent place, de période en période, dans les deux Chambres, n'en jugèrent pas ainsi.

Comme il était advenu chaque fois qu'un de nos nouveaux gouvernements avait surgi, en 1815, en 1830, en 1848, en 1852, un

certain nombre de fonctionnaires étaient demeurés indifférents ou hostiles à celui qu'avait installé la révolution du 4 septembre. Des avertissements disciplinaires, les nécessités familiales, la force des choses, eussent peu à peu fait cesser cette incorrection qui, assurément, ne saurait s'accorder avec les intérêts supérieurs de l'État. A la modération, à quelque patience libérale et conciliatrice, on préféra la contrainte et l'on étendit à la plupart des services publics ces épurations par voie de remplacement pur et simple ou par voie d'admission anticipée à la retraite, qui, jusqu'alors, n'avaient atteint généralement que les agents politiques. En 1883 (30 août), une loi spéciale intervint même pour suspendre l'inamovibilité des juges. Tous ceux de ces magistrats qui étaient, à tort ou à raison, regardés comme suspects, durent céder leurs sièges à de nouveaux venus, patronnés par des parlementaires influents ou par des comités locaux.

C'est une de nos tendances invétérées, et regrettable, que d'aimer et de rechercher les places, les décorations, les distinctions honorifiques; on estima donc pouvoir tirer parti de ce travers national pour augmenter les moyens d'ascendant des ministres sur le Parlement, des préfets et de la majorité parlementaire sur le corps électoral. De 1880 à l'heure actuelle, le nombre des fonctionnaires de l'État passe de 290,000 à 416,000. Le total des pensions civiles n'était, en 1870, que de 25,250,000 francs; il s'élève aujourd'hui à 86,000,000 (1). A la décoration de la Légion d'honneur et à celle des Palmes académiques, on adjoignit celle du Mérite agricole et celles, dites coloniales, du Nicham, du Tonkin, du Cambodge, de l'Annam, du Benin, etc. Il était juste que la classe instruite et aisée n'eût pas le monopole de ces faveurs;

(1) Voir, pour plus de détails, les travaux de M. Turquan dans la *Réforme sociale* et de M. Henry Bérenger sur le fonctionnarisme.

on les démocratisa et on en propagea le goût dans les masses. Présentement les ministres disposent, non plus seulement, comme leurs devanciers, de la médaille de sauvetage, mais encore, et dans des proportions illimitées, de médailles d'honneur et de mentions honorables pour les ouvriers agricoles et industriels, pour les douaniers, pour les facteurs de la poste, pour les forestiers, pour les télégraphistes, pour les sapeurs pompiers, les mutualistes, etc.

A toutes ces mesures, appelées à tant influencer déjà les esprits et les mœurs, il faut ajouter :

La loi du 29 juillet 1881 sur la Presse qui fut tout à fait prématurée, incompatible avec l'état de notre mentalité et de notre éducation politique.

La loi du 28 mars 1882 sur l'électivité des maires et adjoints, qui laissa, imprévoyance funeste ! la police générale et le gouvernement lui-même dénués de toute représentation et

de tout organe immédiats dans la plus grande partie du territoire.

Cette loi a porté un grave préjudice dans les villes et dans les campagnes à la police générale, à la police de sûreté qui était déjà précédemment très flottante et manquait d'une direction homogène et suivie.

Il est permis de présumer que ses auteurs ne se sont pas rendu compte que la centralisation gouvernementale est indispensable sous un régime de liberté et surtout de suffrage universel et il n'est pas besoin d'expliquer que la police générale ne saurait être utilement guidée et exercée qu'à l'aide de la centralisation gouvernementale.

Les maires, dans la plupart des nations européennes, sont électifs comme en France. Mais toutes se sont gardées de sacrifier les intérêts *généraux* à cette condition *locale* de l'électivité. Chez certaines d'entre elles, le maire élu doit être agréé, en la qualité d'officier de police, par le gouvernement. Ail-

leurs un fonctionnaire cantonal, représentant l'État, exerce un droit d'observation et d'exécution sur les communes de la circonscription; s'il y a lieu, il supplée le maire élu. A peu près partout en dehors de nos frontières, le maire ne possède une autorité *personnelle* qu'en ce qui se rapporte aux affaires d'État, à la police spécialement. Pour les affaires *locales*, il n'est que le président d'un pouvoir *collectif*, junte, corps du maire et des aldermen, collègue d'un bourgmestre et des échevins, magistrat, etc.

Cette législation ou plutôt cette politique de relâchement général, très secondée malheureusement par l'inertie, les illusions et les préjugés accoutumés de notre classe conservatrice, a eu des effets contradictoires.

C'est en la pratiquant que le gouvernement républicain, issu d'un parti numériquement

si faible le 4 septembre 1870, a complu aux masses et qu'il a vu, à chaque renouvellement électoral, grossir sa majorité dans nos assemblées centrales comme dans nos conseils locaux; qu'il a achevé de réorganiser notre armée, qu'il a étendu notre enseignement supérieur; qu'il nous a dotés d'un empire colonial vaste, trop vaste; qu'il a préservé l'ordre public de toute atteinte grave, amélioré même nos relations internationales; qu'il a mis enfin à peu près hors de conteste son principe et son existence. On pourrait donc, si l'on se bornait à envisager ces points de vue contingents et de surface, se féliciter des résultats acquis.

Bien différents sont ceux qui touchent au fond des choses, à la condition réelle des esprits et des mœurs, à ces signes plus substantiels, mais moins perceptibles, qui présagent l'avenir plutôt qu'ils ne reflètent le présent!

Notre organisation administrative et notre

organisation financière de l'an VIII, l'opulence de notre budget national et l'indigence de nos budgets locaux nous avaient déjà dressés à espérer et à solliciter sans cesse du pouvoir central la satisfaction de nos besoins publics les plus usuels (écoles, églises, chemins, routes, ports, ponts, etc.). Contrairement aux exemples que nous trouvons sur presque toutes nos frontières, en Belgique, en Suisse, en Angleterre, en Allemagne, en Italie, nous ne savons pas appliquer à ces besoins l'esprit d'initiative individuelle et l'esprit d'association. La loi du 1^{er} juin 1878 sur les constructions scolaires et celle du 13 du même mois sur l'exécution du plan Freycinet ont amplement développé cette défectuosité de notre organisation intérieure et de nos mœurs.

Pendant les neuf années employées à dépenser les crédits extraordinaires (*près de dix milliards*) que ces lois ont déterminés, tous les conseils généraux, toutes les chambres de

commerce, beaucoup de comices agricoles et de syndicats, ont eu les mains incessamment tendues vers les ministres et vers les commissions du budget pour obtenir, les uns la construction ou l'agrandissement d'une école, les autres l'ouverture ou le prolongement d'un chemin de fer, ceux-ci l'amélioration d'un port, ceux-là l'élargissement d'un canal, etc. Une des conséquences de cet élan tout spécial imprimé aux esprits a été de nous habituer, quant au règlement des affaires publiques, à compter de moins en moins sur nous-mêmes, et de plus en plus à l'abandonner aux ministres, aux fonctionnaires, aux politiciens. Une autre de ses conséquences a été d'abaisser le niveau intellectuel et moral de la représentation nationale. Les conseils généraux et les conseils municipaux, les comités électoraux, les moindres électeurs eux-mêmes ont compris que, pour participer le plus largement possible aux libéralités et aux faveurs d'en haut, l'essentiel était de porter à la Chambre des

députés ou au Sénat, parmi les candidats, non point le plus digne, mais le plus expert à persuader les ministres ou les commissions du budget, le mieux pourvu d'*entregent*. Or, si la faculté de l'*entregent* suffit pour capter des suffrages dont beaucoup sont inconscients, elle est stérile, sinon nuisible, dans la confection des lois et dans la manutention supérieure de l'État.

A la dépression de notre représentation, il était immanquable que succédassent peu à peu, par des répercussions naturelles et forcées, celle des services publics, celle en général de leurs dépositaires, grands et petits, celle enfin de la nation elle-même. Les lois qui viennent d'être résumées avaient eu pour but supérieur d'affermir la République et de la défendre contre l'opposition inconstitutionnelle; à cet effet, elles rallièrent les masses et elles les conduisirent au combat. Comme les masses forment la majorité électorale, la République triompha de ses adversaires et

elle se consolida. Mais comme, d'autre part, ces mêmes masses sont impulsives, incultes, inexpérimentées, soumises à beaucoup de besoins et d'illusions, il devait nous échoir et il nous échut un gouvernement à leur image, peu contenu, exclusif, insuffisant.

On se flattait que les trois lois scolaires de 1881, 1882, 1886 auraient accru la capacité intellectuelle du Pays et réduit le pouvoir ecclésiastique. Il est très douteux que ces résultats aient été obtenus. Mais depuis, par suite d'un concours de circonstances qui était inévitable, la religion elle-même et ses enseignements soutinrent et refrénèrent de moins en moins nos nouvelles générations. La criminalité, surtout chez les adolescents, se développa d'année en année (1). Dans nos grandes villes, d'année en année aussi, les municipalités durent enfler leurs budgets de police.

(1) Voir les statistiques annuelles du ministère de la Justice.

Que ne s'était-on souvenu de ces paroles d'Edgar Quinet, tracées peu de semaines avant sa mort : « La démocratie ne se fondera définitivement qu'en s'accordant avec la religion. » Quelques années auparavant, Tocqueville n'avait-il pas déjà écrit : « ... La religion est beaucoup plus nécessaire dans la république que dans la monarchie et dans les républiques démocratiques que dans les autres. Comment la société pourrait-elle manquer de périr si, en même temps que le lien politique se relâche, le lien moral ne se resserrerait pas... (1)? »

L'énorme extension donnée au fonctionnarisme et à la dispensation des distinctions honorifiques est venue, dans des conditions non moins funestes, faire peser sur le Gou-

(1) Les trois quarts de l'humanité, n'ayant pas le temps ni les moyens de parvenir à une éducation efficace, ne trouvent quelque résistance aux mauvais penchants et quelque adoucissement aux afflictions que dans la prescience innée de la vie future et dans les rudiments religieux qui s'y rattachent.

vernement de nouveaux sujets de responsabilités, autant qu'opposer de nouveaux obstacles à la gestion effective du pays par le pays, à la compréhension des devoirs publics, au développement des contacts et de l'entente mutuels. Elle nous a pliés, plus encore que nous ne l'étions précédemment, à la sujétion volontaire; elle nous a détournés des hauts sentiments et des mobiles généreux.

Si nous persévérons dans de pareils errements, n'est-il pas à craindre que ne se voile de plus en plus, aux yeux de la génération contemporaine, cet idéal de désintéressement, de dignité morale et de progrès que beaucoup se représentaient comme inséparable de la forme républicaine.

Montesquieu nous a averti « que le ressort d'un État populaire, c'est la vertu... Quand Sylla voulut rendre à Rome la liberté, elle ne put la recevoir; elle n'avait plus qu'un faible reste de vertu... »

En somme, depuis vingt années, autant se sont restreintes parmi nous les sphères d'activité ouvertes à l'initiative individuelle, à la valeur acquise, au dévouement vrai, autant par contre se sont élargies celles où s'imposent et fructifient le mieux la vanité, le dérèglement, l'excès.

D'autre part, aucune disposition n'était édictée pour tempérer la prédominance absolue du *nombre* et de l'inexpérience, ni pour préparer intellectuellement le vote.

Des parlementaires et des ministres républicains auraient dû, semble-t-il, envisager, non sans scrupule, qu'un vote émis tous les trois, quatre, six, neuf ans, pour élire 580 députés, 300 sénateurs, 406,000 conseillers municipaux, ne saurait *réaliser*, dans une population de plus de trente-huit millions d'âmes, la souveraineté nationale, pas plus que porter des fruits éducatifs quelconques. Dans l'ordre politique, on se borna, par la revision constitutionnelle du 14 août 1884, à

élever le nombre des députés de 570 à 580 ; à supprimer, pour l'avenir, au sein du Sénat, les membres inamovibles, et à fortifier, quant au recrutement de la Haute Assemblée, l'influence des centres populeux. Dans l'ordre administratif, on se contenta aussi à peu près de délivrer la gestion de nos communes de certaines formalités parasites (loi du 5 avril 1884). Mais la discordance de notre législation politique et de notre législation administrative est demeurée pleine et entière. Les cadres où s'accomplit le concours des citoyens aux affaires les plus usuelles (conseil municipal, conseil d'arrondissement, conseil général) n'ont pas reçu d'extension.

On n'a pas eu égard aux besoins nouveaux que les avènements du suffrage universel et de la République ainsi que les progrès de notre population depuis 1797 ont engendrés quant à l'éducation et à l'activité civiques et politiques, à l'échange des rapports mutuels, à la

perception et à la pratique des responsabilités.

On n'a pas remédié non plus à l'extrême morcellement de nos communes qui favorise avec tant de succès la pratique de la candidature officielle, mais est inconciliable avec ce rôle d'initiation et d'apprentissage qu'assigne à nos agrégations inférieures notre mode actuel de gouvernement, qui se prête d'une manière si fructueuse à seconder soit directement la domination d'un seul (1797-1815), soit indirectement à l'aide de la candidature officielle, celle d'un parti arrivé au pouvoir (1815 jusqu'à nos jours).

Contrairement à ce qui a eu lieu chez tous les peuples européens régis par des parlements, même dans l'empire d'Allemagne qui ne l'est qu'à un certain degré, et dans l'empire de Russie qui ne l'est aucunement, on n'a pas développé les pouvoirs *collectifs* locaux, seuls capables de propager le sens pratique, le souci des intérêts publics, la fréquence des

rapports mutuels, la notion et la conscience de la responsabilité *impersonnelle* (1). On a conservé à nos ministres, à nos préfets, à nos maires, la faculté du bon plaisir, le pouvoir *personnel*, dans la solution d'une très grande quantité d'affaires courantes, dans la collation et le retrait de la plupart des emplois, dans la dispensation aussi de la plupart des faveurs. Nous paraissions ne pas nous douter que, depuis l'abandon de la candidature officielle *directe*, l'exercice du pouvoir personnel et de la faculté du bon plaisir n'est guère plus, pour les ministres, les préfets et les maires, qu'une illusion; qu'*en fait* il a passé aux mains des parlementaires, des politiciens influents et des comités électoraux.

Enfin aucune mesure n'a été proposée, ni même projetée, pour améliorer le fonctionnement de notre système parlementaire et rendre au pouvoir exécutif, non pas certes

(1) Celle des assemblées et des conseils, des commissions, comités, etc...

son ancienne primauté, mais la force et l'indépendance, dont il a tant et si manifestement besoin (1).

(1) Aux États-Unis, d'après la Constitution du 17 septembre 1787 et de ses amendements postérieurs, les Chambres législatives sont loin d'être investies, comme les nôtres, d'une autorité presque absolue; le pouvoir exécutif y exerce son action avec bien plus d'indépendance et d'efficacité que chez nous.

CHAPITRE III

QUELLES SONT LES IDÉES DIRECTRICES QUI DEVRAIENT PRÉSIDER A NOTRE ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE.

Les pages qui précèdent montrent que l'avènement du suffrage universel, en 1848, s'est accompli sans aucune initiation préalable, et qu'il a été prématuré. Depuis cette époque, la centralisation administrative ayant continué à nous priver des moyens d'acquérir une certaine expérience en matière d'affaires publiques, une certaine habitude des contacts sociaux et de la responsabilité personnelle, notre aptitude au vote, à l'administration, au gouvernement, n'a fait aucun progrès sensible. Aujourd'hui encore, comme sous le second Empire, un grand nombre de suf-

frages ne peuvent être émis que de la manière la plus inconsciente. Dans de telles conditions il est évident que la réforme de notre organisation intérieure commande beaucoup de prudence. Loin d'exposer à un préjudice quelconque les intérêts du pouvoir central et ceux des particuliers, il faut que cette réforme soit pour les uns et les autres un gage nouveau, précis, certain, de sécurité et de progrès.

Tel est le but auquel tendent expressément les idées directrices qui vont être exposées dans ces quelques pages. Dès les premières lignes, l'auteur s'impose le devoir de déclarer qu'à ses yeux, dans l'état intellectuel et moral où se trouve notre pays, la réorganisation administrative ne saurait être réalisée qu'aux trois conditions suivantes :

1° D'assurer au pouvoir central dans l'*exercice de ses attributions d'État*, plus d'indépendance et plus de force qu'il n'en possède à l'heure présente ;

2° De ménager au suffrage universel plus d'instruments d'éducation administrative et politique qu'il n'en existe ;

3° De mettre enfin à la portée de chacun plus de garanties contre les erreurs, abus et illégalités que peuvent commettre les autorités soit élues, soit d'État.

I

LE GOUVERNEMENT DOIT POUVOIR DÉFENDRE AVEC EFFICACITÉ CERTAINS DES INTÉRÊTS ESSENTIELS.

Par un de nos préjugés les plus anachroniques, nous persistons à nous figurer que plus le gouvernement possède d'attributions et surtout d'attributions discrétionnaires, plus il est *fort*. Cette opinion était déjà contestable à l'époque où le chef de l'État détenait l'autorité souveraine tout entière et où il n'avait à redouter aucun organe légal de

contradiction et d'agression. Aujourd'hui, elle est manifestement erronée et subversive sous un régime, quel qu'il soit, de contrôle et de liberté. République ou monarchie, le gouvernement ne saurait être *fort*, ni même viable, s'il intervient et se met en avant à tout propos, même pour les détails les plus infimes.

De cette condition absolue d'existence résulte l'irréfragable nécessité de séparer désormais dans l'organisation tant politique qu'administrative et financière, les intérêts *généraux* et d'*État* des intérêts *locaux*; de n'attribuer au gouvernement que la gestion des premiers et d'abandonner celle des seconds aux communes, aux cantons, aux arrondissements, aux départements, aux provinces, aux associations, sous la réserve, bien entendu, pour l'État, du droit supérieur d'annulation et par conséquent, pour ses agents, du droit de contrôle et de veto suspensif.

Tel est le régime intérieur qui a depuis

longtemps prévalu, sous des formes variées, chez les principaux peuples de l'Europe et de l'Amérique. Nous seuls, quoique dotés depuis cinquante ans du suffrage universel et depuis trente ans de la République, demeurons aveuglement rivés à la vieille conception consulaire et impériale de 1799-1804.

L'organisation administrative de l'an VIII, qui préside aujourd'hui encore à la gestion de nos intérêts publics les plus usuels, a fait revivre notre vieille coutume d'abandonner cette gestion au gouvernement et à ses délégués, et de n'en avoir ni souci, ni responsabilité personnels; mais au moins, quant au gouvernement lui-même, il avait acquis, dans cette organisation, une grande force, et aux mains d'un homme de génie, il rendit pendant quelques années des services inappréciables. On sait à quels excès il ne tarda pas à succomber et comment il fut remplacé par la monarchie parlementaire.

Ce nouveau régime, en 1815 déjà, était

inconciliable avec la législation administrative de l'Empire. La nation appelée à un certain maniement de ses affaires allait avoir besoin de s'en instruire et de s'y exercer; de son côté, le gouvernement, soumis désormais à la discussion publique, avait tout intérêt à restreindre ses pouvoirs devenus des sujets d'agression légitime. Pour installer un état de choses véritablement régulier et viable, il eût fallu, tout de suite, séparer les intérêts *généraux* ou *d'État* des intérêts *locaux*, réserver les premiers au pouvoir central et livrer les seconds, sous le contrôle de ce pouvoir, aux communes, aux cantons, aux départements, aux associations, à l'initiative individuelle. Ce mode d'organisation eût permis au Gouvernement de se décharger de beaucoup de labeurs et de responsabilités, à la nation de se rendre apte à un sage exercice de ses nouveaux droits. En d'autres termes, il eût introduit la concordance et l'harmonie entre les lois administratives, et substitué peu à peu aux idées

et aux mœurs de l'Empire les idées et les mœurs du régime constitutionnel.

Contrairement à ce qui s'est pratiqué chez tous les peuples européens passés de la monarchie absolue à la monarchie représentative, la Restauration méconnut cette condition fondamentale d'existence. Après elle, l'établissement de Juillet 1830, la seconde République, le second Empire la méconurent aussi. Nous-mêmes enfin, la troisième République, nous y demeurons indifférents, malgré tant de leçons dans le passé, tant de périls dans l'avenir. Nous nous obstinons à regarder « *le lit de l'Empereur comme bon* » sans prendre la peine de réfléchir que « ce lit » en 1799 et 1804, avait été dressé par les excès révolutionnaires et la lassitude universelle, par un ensemble de lois politiques et administratives parfaitement concordantes, par des succès enivrants, tandis que, depuis 1815, ce même lit repose, chaque jour davantage, sur des contradictions et des disparates.

Mais les monarchies de 1815 et de 1830, pour obvier à ces contradictions et à ces disparates, possédaient un corps électoral censitaire et restreint, la candidature officielle directe, des lois sur la presse, sur les réunions publiques, sur l'administration des communes et des départements, fort dissemblables des lois actuelles. Le second Empire à son tour y obvia à l'aide d'auxiliaires non moins efficaces : sa grande popularité originelle, la Constitution de 1852 qui subordonnait le pouvoir législatif au pouvoir exécutif, des lois administratives et des conditions budgétaires propres à lui procurer beaucoup de crédit sur le suffrage universel, encore nouveau et inconscient de sa puissance.

Grâce à ces préservatifs, les deux monarchies parlementaires et le second Empire purent, pendant quinze à vingt ans, gouverner avec indépendance et le plus ordinairement à la satisfaction de toutes les classes, même de la classe instruite, continuèrent à encourager

la passivité dans les affaires publiques et n'apprirent aucunement aux citoyens à discerner, à prévoir, à entrer en contact les uns avec les autres, à se sentir responsables, à voter. On n'a pas oublié combien, en 1830, en 1848, en 1870, la masse de ces particuliers fut inerte contre des minorités remuantes et audacieuses, mais notoirement infimes.

Depuis 1870, une situation toute nouvelle a surgi. Le gouvernement a été peu à peu dépouillé des prérogatives qui assuraient à ses devanciers, au moins temporairement, de l'ascendant et de la force. En même temps les contradictions et les discordances de notre organisation intérieure qui avaient commencé à sévir en 1815, qui s'étaient progressivement accrues en 1830, en 1848, en 1852, sont devenues, tous les jours, plus nombreuses et plus malfaisantes.

En sorte qu'actuellement, au milieu de l'indifférence universelle, nous présentons cet extraordinaire spectacle :

1° D'un Gouvernement qu'on croit, qui lui-même se croit le plus centralisé de l'Europe, et qui n'est plus en mesure d'exercer efficacement certaines même de ses attributions les plus nécessaires, certaines de ses attributions d'État, à défaut desquelles sa responsabilité n'est plus qu'un vain mot;

2° D'une Nation qui se croit, elle aussi, la plus avancée de l'Europe, et qui possède le moins d'instruments d'éducation, d'activité, de responsabilité civiques; qui gère le moins ses affaires usuelles.

Quelles sont ces attributions d'État, ces attributions essentielles, que le Gouvernement ne peut plus exercer avec efficacité, au très grand dommage du présent et de l'avenir?

La première est celle en vertu de laquelle il a mission de sauvegarder son existence, de sauvegarder la sûreté publique, celle des per-

sonnes et des choses, de faire les lois et les règlements.

Cette attribution, pour ainsi dire vitale, les lois de 1799-1804 l'avaient, bien entendu et au plus juste titre, entièrement centralisée. Les agents d'exécution auxquels elles l'avaient confiée étaient, outre les délégués spéciaux du ministre de la police, les autres ministres, les procureurs généraux et leurs substituts, les préfets, les sous-préfets et les maires. Ces derniers, comme les membres des conseils municipaux, nommés par le Premier Consul ou l'Empereur, n'avaient à compter qu'avec le nouveau maître, ses préfets et ses procureurs généraux; il s'ensuivait que non seulement l'État se trouvait représenté partout, jusque dans la plus humble commune, mais que partout aussi il avait la certitude d'être obéi. D'un autre côté, le système politique général qui avait prévalu imposait, par sa nature propre, la soumission et la passivité. Le Sénat, le Corps législatif, les assemblées

locales n'étaient guère que consultatives; le vote, la presse avaient cessé à peu près d'exister; les moyens de transport, les communications postales étaient encore rares et coûteux.

Combien la condition des agents chargés de l'exécution des lois, la condition du gouvernement, celle enfin du pays, sont aujourd'hui différentes !

Les agents sont tous plus ou moins paralysés. Les plus élevés, les ministres, les préfets, les procureurs généraux le sont, par l'extrême instabilité des cabinets et la bigarrure politique qui préside à leur composition; les plus nombreux, les maires, par cette circonstance *capitale* que, depuis la loi du 28 mars 1882, ils dépendent, non plus du gouvernement, mais du conseil municipal et des électeurs. Aux chefs-lieux de département et d'arrondissement, les préfets et sous-préfets, les procureurs généraux et leurs substitués, les commissaires de police peuvent,

dans une certaine mesure, suppléer au mauvais vouloir ou à la négligence du maire élu. Mais, même dans ces chefs-lieux, le maire dispose de prérogatives de police qui lui sont propres; s'il a été élu dans le but exprès (il en est ainsi déjà fréquemment) de combattre l'ordre de choses établi, de quelle manière doit-il exercer ces prérogatives? C'est sur sa présentation ou bien au gré de sa volonté seule qu'est nommé le personnel inférieur; quel peut-être le personnel ainsi recruté? quel concours peuvent attendre de lui les préfets, les parquets, les commissaires de police? — sujet de réflexions et d'inquiétudes encore plus grave! Dans le plus grand nombre de nos 36,000 communes, le maire et le garde champêtre sont les seuls organes existants de la puissance publique. Qu'on veuille bien penser, un instant, à l'exiguïté de la plupart de ces circonscriptions, à la difficulté d'y trouver des maires ayant de l'indépendance et du loisir, au discrédit systématique

qui frappe en général les éléments dits conservateurs, on arrivera certainement à regarder comme hors de doute que, dans une très notable étendue de notre territoire, le service de la police n'est plus aujourd'hui qu'à peu près négatif. Est-il permis de se flatter qu'un maire de campagne, qui a tout à craindre des influences locales, apporte de la fermeté à rechercher et à constater les contraventions, les délits et les crimes; qu'en particulier il veille à l'exacte fermeture, le soir et la nuit, des débits de boissons? Au dernier Congrès international contre l'alcoolisme qui s'est tenu récemment à Bâle, il a été établi par des documents officiels que nous sommes actuellement la nation de l'Europe chez laquelle le fléau exerce le plus de ravages; l'insuffisance et le désarroi de la police, dans nos villes et dans nos campagnes, ne sont-ils pas la cause principale du développement si rapide que ce grand mal a pris parmi nous, dans ces dernières années?

Ainsi le gouvernement ne possède plus guère désormais, pour se défendre et faire exécuter les lois, que des instruments ou dépareillés, ou insensibles à son action, ou rebelles. Cependant il a à lutter, dans cette même partie du service public, avec des difficultés inhérentes à son principe, qui n'existaient pas précédemment ou qui étaient beaucoup moindres. L'écueil des démocraties a toujours été d'incliner vers la licence. Depuis que l'industrie s'est concentrée dans de grands ateliers et que les prix du journal comme des transports se sont abaissés, cet écueil de la licence a démesurément grandi. L'électeur ignorant, jeune, gêné, qui a contracté l'habitude d'assister à certaines de nos réunions publiques ou qui lit assidument certains de nos journaux, certains même de nos débats législatifs, ne saurait émettre son vote avec sang-froid et discernement; or, cet électeur, ignorant, jeune et besogneux, forme une fraction importante de notre

corps électoral, la fraction la plus active.

Tous les peuples européens se défendent en ce moment avec une application particulière contre les dangers de ce genre. Le suffrage universel n'existe qu'en Suisse, en Belgique et en Allemagne (pour le Reichstag). Ces trois dernières nations préviennent ou atténuent le plus qu'elles peuvent, dans l'exercice du vote, les erreurs inséparables de l'ignorance ou de la souffrance par des correctifs procédant des lois électorales elles-mêmes et par une grande culture donnée à l'esprit public. La décentralisation administrative, qui propage la connaissance des affaires et multiplie les contacts sociaux, est l'école principale où se pratique cette culture. En outre, les trois nations susindiquées et la plupart des autres en Europe s'ingénient chaque jour davantage à assurer à leurs services de police de l'autorité morale et de l'efficacité. En Belgique, en Italie, en Espagne, les lois organiques sur l'administra-

tion départementale et communale préposent spécialement les gouverneurs civils ou les préfets au maintien du bon ordre et de la sûreté publique et à l'exécution des lois et des règlements. En Suisse, qui n'a été témoin de la rigueur avec laquelle les règlements de police, notamment ceux sur la clôture des débits de boissons, sont observés? En Allemagne, en Autriche, les présidents de police sont des fonctionnaires d'un ordre élevé, investis d'une réelle considération. Le personnel inférieur n'est composé que d'anciens sous-officiers ayant quitté l'état militaire avec des notes irréprochables. En Italie jusqu'à ces dernières années, un juge de paix avait le droit d'assigner un domicile obligatoire à tout individu reconnu dangereux. On sait combien, en Angleterre et aux États-Unis, un constable est respecté; en cas de désordres, les citoyens les plus haut placés se font un devoir de réclamer ce titre et d'en remplir le mandat public.

En France, nous conservons aveuglément pour la protection de l'ordre des choses établi et pour l'exécution des lois et règlements, l'appareil officiel, les idées, les pratiques qui existaient au commencement du siècle, comme si Napoléon I^{er} lui-même exerçait encore sur nous sa domination à la fois fascinatrice et absolue et que la nature du gouvernement, les circonstances, les besoins, la disposition des esprits n'eussent pas radicalement changé.

La seconde attribution d'État, que le pouvoir central perd de plus en plus la faculté d'exercer, a pour objet ce que nous appelons improprement la *tutelle administrative*.

Cette dénomination, les idées et les procédés qu'elle exprime, concordent avec l'ancien régime et le premier Empire. En les perpétuant, nous perpétons aussi des malen-

tendus qui, d'un jour à l'autre, peuvent devenir très funestes au pays. Si les institutions qui nous régissent actuellement ne comportent plus, cela va de soi, *ni tuteurs ni mineurs*, personne, d'autre part, ne contestera que l'État n'ait l'obligation de défendre l'intérêt national et général contre l'intérêt secondaire et restreint d'une localité quelconque, contre les erreurs, les empiétements d'une fraction de l'ensemble, contre l'ensemble lui-même. De là, pour le Gouvernement, un droit, non pas de *tutelle* dans le sens littéral du mot, mais de *contrôle* et de *veto*, qu'implique la force des choses et que consacre l'organisation administrative de tous les peuples européens, même des plus décentralisés. Ce droit s'impose plus rigoureusement chez nous qu'ailleurs, parce que la généralité de nos communes — n'ayant qu'un petit nombre d'habitants et de conseillers municipaux — n'est souvent pas en mesure de s'éclairer, ni de bien juger.

C'est surtout en matière de taxes additionnelles et d'emprunt que le gouvernement aurait besoin de posséder l'exercice intégral de son droit de contrôle et de veto. En effet, qu'un conseil municipal ou un conseil général engage inconsidérément ses ressources présentes et futures, il ne porte pas préjudice seulement à sa circonscription; il atteint encore et il met en péril les forces imposables de l'État, c'est-à-dire un intérêt national de premier ordre. On ne saurait trop appeler l'attention sur ce danger. Notre dette de 30 à 32 milliards dépasse très notablement celle de toutes les autres nations. Au témoignage du ministre des finances lui-même, dans son exposé des motifs du budget de 1903, chacun de nous paie annuellement en moyenne 90 francs de taxes directes, quotité supérieure à celle qui existe partout au dehors. M. Loubet, dans un discours adressé au Sénat, constatait, en 1895, que notre dette communale a doublé en dix-sept ans et que notre dette

départementale a augmenté de 163 millions en cinq ans.

Cette situation de nos finances communales et départementales provient, en partie au moins, de ce que, depuis 1870, le Gouvernement ne peut plus pratiquer avec indépendance la tutelle administrative. Il en va de cette attribution d'État comme de celle qui concerne l'exécution des lois et règlements. Les procédés à l'aide desquels elle s'exerce, conçus en vue du régime dont nous fûmes dotés en 1799-1804, applicables encore sous les monarchies de 1815 et de 1830 et sous le second Empire, sont devenus discordants et inconciliables avec les lois politiques et administratives intervenues depuis 1870. De 1799 à 1815, les ministres et les préfets n'avaient à redouter aucune difficulté de la part du corps électoral. Si ces *tuteurs* rejetaient un impôt ou un emprunt local, nul n'élevait et ne pouvait élever la voix. De 1815 à 1870, nous l'avons déjà expliqué, le cens, la candidature officielle

directe, la Constitution de 1852, avaient subordonné, à des degrés divers, en fait ou en droit, le pouvoir représentatif au pouvoir exécutif; les ministres, les préfets restèrent donc à peu près en mesure de réprimer les erreurs ou les prodigalités des communes et des départements. Toutefois, dès les premières années de la Restauration, le gouvernement et les Chambres avaient jugé que l'organisation administrative de l'an VIII ne protégeait déjà plus suffisamment les communes de population inférieure, et la loi du 18 mars 1818 statua que, dans ces communes, le conseil municipal ne pourrait désormais voter aucune imposition extraordinaire ni aucun emprunt, sans le concours d'un nombre de hauts contribuables égal à celui de ses propres membres. Ce règlement a été abrogé le 5 avril 1882. D'autre part, tous les liens qui assujettissaient plus ou moins le pouvoir représentatif au pouvoir exécutif ont été rompus par nos nouvelles lois sur l'administration des départements et des

communes, sur la presse, sur le droit de réunion, etc... Aujourd'hui, en droit comme en fait, c'est le second de ces pouvoirs qui dérive du premier et, par conséquent, en dépend.

Il serait illogique et contraire aux inclinations inévitables de la nature humaine que cette situation actuelle des deux pouvoirs n'influencât pas les détenteurs de la tutelle et que, souvent, elle n'annulât leurs intentions même les plus droites. Un conseil municipal, un conseil général, résolu à faire sanctionner des dépenses exagérées, n'a pas de peine à trouver des députés et des sénateurs intéressés à obtenir son bon vouloir. Le préfet et le ministre de l'Intérieur risqueront-ils le plus ordinairement de s'attirer de graves difficultés en résistant aux instances individuelles ou collectives de ces représentants du pays? L'état de nos finances communales et départementales mis en relief par M. Loubet répond à cette question.

Les législations des pays libres recon-

naissent à peu près unanimement que l'autorité centrale, étant tenue de protéger l'intérêt général contre l'intérêt local, doit, par une conséquence nécessaire, contrôler les gestions communales et provinciales; mais en prévision des obstacles attachés désormais partout à l'accomplissement de cette tâche, elles n'ont pas manqué en général de lui adjoindre des auxiliaires, directs ou indirects, propres à l'y aider ou à l'y suppléer. Ces auxiliaires sont tantôt les pouvoirs électifs locaux supérieurs, associés au pouvoir central dans l'exercice du droit de contrôle et de veto, tantôt la juridiction ordinaire elle-même saisie d'une plainte en abus par les contribuables intéressés. Dans certains États, les chambres législatives fixent annuellement, pour chaque commune, le chiffre maximum de contributions au delà duquel tout vote est réputé nul et de nul effet; dans certains autres, les votes d'impositions extraordinaires et d'emprunts ne sont valables que s'ils sont ratifiés par la

population consultée dans un *referendum*.

Quant à nous, inattentifs aux changements apportés depuis 1870 à l'organisation intérieure de 1799-1804, nous demeurons, semble-t-il, persuadés que nos conseils généraux et nos conseils municipaux d'une part, nos ministres et nos préfets de l'autre, sont encore tels aujourd'hui que les avait institués cette organisation.

Une autre attribution d'État, presque aussi essentielle que les précédentes, la collation et le retrait des emplois publics, a encouru les mêmes discordances et engendré présentement les mêmes mécomptes.

Il n'avait pas échappé aux législateurs du Consulat et du premier Empire que cette attribution d'État était particulièrement susceptible d'assurer, au gouvernement qui se fondait, beaucoup d'influence et qu'elle se

prêtait plus peut-être que tout autre à restaurer, au profit du chef suprême, le pouvoir personnel — à restaurer, au sein de la nation elle-même, les idées dominantes, les pratiques, les mœurs publiques qu'exige et qu'entraîne un tel pouvoir. Ils lui ménagèrent donc la plus large extension. Le Premier Consul, peu après l'Empereur, reçut le droit d'accorder et de retirer, ou lui-même ou par ses délégués, non seulement tous les emplois d'ordre général, mais aussi la plupart de ceux d'ordre local. Lui-même encore et ses délégués ne furent soumis, pour les nominations, les avancements, les révocations, à aucune restriction, à aucune règle, à aucune consultation.

C'était, en matière d'emplois publics, le régime du bon plaisir aux mains d'un seul, plus discrétionnaire peut-être encore qu'il ne l'avait été sous l'ancienne monarchie et sous la Révolution, mais mieux ordonné, plus méthodique.

Comme toute la législation de 1799-1804, il répondait aux nécessités du moment. A cette époque, il s'agissait, par-dessus tout, de délivrer le pays de ses désordres et de ses déchirements intérieurs. La plupart des services de l'État : l'administration proprement dite, la justice, les finances, l'instruction publique, le culte, etc. venaient d'être réorganisés. Il s'agissait aussi de remplir sans délai les nouveaux cadres et d'imprimer à un personnel à la fois nombreux et inexpérimenté une direction animée du même esprit et tendant au même but. L'unité et le plein développement du pouvoir dans la dispensation et le retrait des emplois publics facilitèrent singulièrement cette double tâche. A la date que nous rappelons, la classe instruite et aisée, comparée à celle de nos jours, était très restreinte. Une partie notable de cette classe affluait déjà dans les armées. Les sujets de quelque mérite restés à leurs foyers et qui n'étaient pas adonnés à l'industrie ou au com-

merce purent presque tous trouver place dans les nouveaux services de l'État, des départements et des communes; ils y étaient conviés par le nouveau gouvernement lui-même, avec une rare ampleur de vues. Déjà de 1800 à 1804, d'anciens émigrés collaboraient en paix avec d'anciens conventionnels, dans les ministères, dans les ambassades, dans les préfectures, dans les compagnies judiciaires. Comme pour la tutelle administrative, personne alors n'avait la faculté ni la tentation de récriminer contre l'omnipotence absolue du premier Consul ou de l'Empereur dans la désignation des fonctionnaires et employés, ni contre la manière dont s'exerçait sa prérogative. Nul doute que ces circonstances n'aient dans leur ensemble beaucoup contribué, de 1800 à 1804, à pacifier si rapidement les esprits et à doter le nouvel état de choses d'un si grand prestige à l'intérieur comme au dehors.

Mais, par un autre effet des mêmes circons-

tances, celui-là plus profond, la nation se réhabitua, dans cette branche importante du gouvernement, au pouvoir personnel. La concentration aux mains d'un seul de la plupart des emplois; l'arbitraire relativement aux nominations, aux avancements, aux révocations, firent désormais partie peu à peu de nos idées et de nos mœurs communes, de ces idées et de ces mœurs acceptées presque unanimement comme morales et ne suscitant plus aucune controverse.

Tout naturellement, à la chute de l'Empire, il ne vint à l'esprit d'aucun des auteurs de la Charte constitutionnelle de 1814 que le roi Louis XVIII dût avoir, dans la dispensation des places, moins de prise sur les intérêts et sur les personnes que son prédécesseur. On perdit de vue que l'exercice de cette attribution d'État comme celle de toutes les autres serait désormais un champ ouvert au contrôle et au dénigrement; que, par conséquent, elle ne porterait plus les mêmes fruits. On n'envi-

sagea pas davantage qu'en demeurant privés de la disposition de leurs emplois les pouvoirs locaux resteraient privés aussi d'un des sujets d'activité et de responsabilité, propres à créer, à développer le rôle éducatif de ces pouvoirs, qui est, répétons-le encore, de propager la connaissance des affaires, le goût et l'habitude de se consacrer à leur gestion, la fréquence des contacts sociaux, la préservation de l'État.

Par contre, le nouveau gouvernement ne tarda pas à s'apercevoir que ce régime des emplois publics, si contraire à son principe d'existence et à ses véritables intérêts, l'aiderait puissamment à influencer le corps électoral et la Chambre des députés, et à se les assujettir, au moins dans une notable mesure. De 1815 à 1830, par suite de l'élévation du cens électoral (300 francs), chacun des collèges qui procédaient à la formation de la Chambre des députés était en général peu nombreux. Le déplacement de quelques voix

suffisait pour écarter, dans beaucoup d'entre eux, une candidature hostile. On comprend, qu'en usant des ressorts moraux que le régime des emplois mettait entre ses mains sur tous les points du territoire, le pouvoir exécutif ralliait aisément à ses vues les ambitieux, les hésitants, les indifférents. De même à la Chambre des députés, les incompatibilités édictées depuis, n'existant pas encore, les ministres trouvaient constamment dans ce même régime des moyens de grossir ou d'affermir leur majorité.

Ainsi peu à peu s'introduisit, lui aussi, dans nos idées, dans nos mœurs communes, et s'y *riva* pour ainsi dire, le système de la candidature officielle. Grâce à ce système et aux préservatifs d'ordre constitutionnel que nous avons déjà énumérés, les dispensateurs des emplois, sans jouir au même degré que précédemment, de la pleine omnipotence, pouvaient fermer l'oreille et résister aux obsessions intéressées des électeurs et des

élus. De 1815 d'ailleurs à 1830, le nombre des emplois civils était incomparablement moindre qu'aujourd'hui; la concurrence et les sollicitations dont ils étaient l'objet ne franchissaient guère le cercle limité de la petite noblesse et de la haute bourgeoisie.

Après la révolution de 1830, l'élargissement du droit de vote ainsi que des lois politiques et administratives usuelles fortifia le pouvoir électif contre le pouvoir exécutif; il en résulta un nouveau coup porté à l'autorité discrétionnaire des ministres et des préfets pour tout ce qui avait trait au sort des fonctionnaires et des employés. En 1848, l'avènement du suffrage universel, en 1860 les concessions libérales de l'empereur Napoléon III vinrent également gêner et compliquer l'emploi de cet engin d'ascendant et de direction.

Ce n'est que depuis 1870 qu'il se trouve, en grande partie, paralysé.

Comme en ce qui regarde les deux précédentes attributions d'État, ce changement a

été amené par nos lois nouvelles sur l'administration des départements et des communes, sur l'électivité des maires, sur la presse, sur le droit de réunion. Les unes et les autres de ces lois, en suscitant à la candidature officielle *directe* beaucoup d'entraves et en l'exposant à beaucoup de dangers, ont mis fin peu à peu à cette candidature et fait cesser par suite l'assujettissement du pouvoir électif au pouvoir exécutif. Mais bientôt l'insuffisance de notre éducation politique, la force des mœurs, la force des choses y ont substitué un mal encore plus grave, la candidature officielle *indirecte*, l'assujettissement du pouvoir exécutif aux influences locales.

Aujourd'hui comme au commencement du siècle, le ministre de la Justice, sans avoir à tenir compte d'aucun tempérament, peut élever d'emblée un simple avocat aux plus hautes dignités de la magistrature, à celles du premier président de la cour suprême, de procureur général, etc...

Il n'est pas nécessaire d'être même bachelier ès lettres pour obtenir certains emplois qui exigent cependant de l'expérience et du savoir : ceux de gouverneur général d'une colonie, de résident, d'ambassadeur, de directeur dans un ministère, de préfet, etc... Sous l'ancienne monarchie, la signature du souverain suffisait pour qu'un courtisan quelconque fût gratifié, sa vie durant, d'une *pension au comptant*; celle de notre ministre des Finances suffit maintenant pour qu'un client quelconque reçoive aussi une trésorerie générale, une recette particulière. Ces exemples pourraient être multipliés à l'infini. En théorie, tous, nous nous indignons contre les abus du pouvoir personnel; dans la pratique, tous, au moins pour l'attribution d'État dont il s'agit, nous sommes arrivés à regarder ces abus comme nécessaires pour la sauvegarde efficace et positive du gouvernement établi. C'est aussi une de nos idées communes favorites que le gouvernement doit être fort

et qu'il n'acquiert cette condition qu'en disposant selon son plein gré d'une grande quantité d'emplois et de faveurs.

Cette idée commune et les pratiques qui en sont le fruit comportaient déjà les critiques les plus légitimes, alors que les distributeurs des emplois dépendaient du souverain seul ou dominaient les Chambres, que l'organisation sociale et politique limitait la concurrence, que la presse était muette ; mais depuis 1870, elles sont ouvertement en discordance avec les réalités existantes.

Qu'aujourd'hui il se produise une vacance dans les hauts emplois qui viennent d'être indiqués ou bien dans ceux d'ordre local et inférieur à la nomination des préfets ! Aussitôt, les députés, les sénateurs, les conseillers généraux de la circonscription sont mis en demeure de faire choisir un titulaire qui soit disposé, par dessus tout, à servir telle nuance d'opinion ou tels intérêts privés ou collectifs. A leur tour, les députés, séna-

teurs, conseillers généraux, obsèdent dans le même but le ministre compétent ou le préfet. Ceux-ci, le plus souvent, voudraient ne prendre pour guide de leur conduite que l'intérêt véritable du gouvernement et du pays; mais, presque toujours, ils sont contraints de céder à des nécessités contingentes et passagères qui s'imposent d'une manière absolue. Les mêmes errements et la même subordination se renouvellent pour les avancements et les révocations. La vérité est que les ministres et les préfets n'exercent plus à l'heure présente, en matière d'emplois publics, le devoir personnel que d'une façon précaire et restreinte, presque illusoire; mais la plupart d'entre eux, pénétrés à leur insu de nos vieilles idées traditionnelles, tiennent à conserver ce débris du passé par le motif principal qu'il leur permet de satisfaire leur clientèle personnelle et qu'il leur donne les apparences de la prééminence.

Naguère, chez les autres nations euro-

péennes, l'attribution d'État concernant les nominations aux emplois, les avancements, les révocations, s'exerçait comme elle s'exerce encore aujourd'hui chez nous ; mais à mesure que l'électorat et le système parlementaire ont prévalu et se sont développés dans chacune d'elles, les législateurs ont pris soin de modifier les conditions de cette prérogative souveraine et de l'accommoder aux nécessités nouvelles. Partout les emplois d'ordre général ont été séparés de ceux de l'ordre local : les uns sont restés aux mains du pouvoir central ; les autres ont été dévolus, sous certaines réserves, aux conseils provinciaux et aux conseils communaux ou à leurs délégations. On a réussi par cette première mesure, d'une part, à décharger les ministres, et leurs représentants à l'intérieur, de beaucoup de labours improductifs et de beaucoup de sujets d'opposition ; de l'autre, à faire bénéficier les communes et les provinces d'un élément très utile d'animation et d'éducation civiques. Partout

aussi, au delà de nos frontières, on a reconnu ou l'on reconnaît chaque jour davantage combien il importe à l'État et au pays que les dispensateurs des emplois ne soient pas constamment placés dans l'alternative ou de subir le joug des influences électorales ou de s'exposer eux-mêmes et d'exposer le Gouvernement à des difficultés souvent insurmontables. Le moyen adopté pour conjurer ou atténuer ce péril est le même à peu près dans les principales législations de l'Europe; les candidats aux emplois sont astreints à justifier de leur aptitude par des épreuves de diverses natures. L'avancement est, autant que possible, réglementé. Des voies de recours sont ouvertes contre les révocations arbitraires. Nous-mêmes, depuis quelques années et récemment encore, nous avons réalisé à cet égard quelques progrès, mais très timides et très partiels. Pour la collation et le retrait des emplois, comme pour la police, comme pour le contrôle des affaires locales, nous

conservons les errements du Consulat et du premier Empire. A la règle, aux garanties, nous préférons le pouvoir personnel, même déchu et subordonné en fait.

Ainsi :

1° Nos lois politiques et administratives nouvelles sont en discordance avec l'ensemble de notre organisation intérieure qui date de l'an VIII.

2° Cette organisation, désormais dépareillée et disparate, ne peut plus procurer, à la satisfaction des intérêts publics, l'exercice de trois attributions d'État essentielles, celles touchant :

L'observation des lois et règlements dans toute l'étendue du territoire ;

Le contrôle des affaires et surtout des finances locales ;

La collation et le retrait des emplois.

En d'autres termes, le gouvernement a perdu les moyens de diriger lui-même les esprits et les votes comme il les dirigeait de 1815 à 1870.

II

COMMENT ÉCLAIRER LE SUFFRAGE UNIVERSEL ?

Il résulte de ce qui précède que le Gouvernement n'est plus en mesure de remplir avec efficacité ses attributions essentielles : le suffrage universel, instauré sans préparation, a fait éclater les cadres vermoulus de la législation de l'an VIII ; on a vécu et on vit encore d'expédients et tout reste à faire pour donner à la Nation, devenue souveraine, le moyen d'agir avec discernement.

Désormais les lois d'airain de la concurrence universelle étreignent et régissent, chaque jour avec plus d'âpreté, non seulement l'agriculture, l'industrie et le commerce,

mais encore et surtout les services publics et les gouvernements.

Si nos dix millions d'électeurs souverains n'égalent pas en discernement, en sang-froid, en accord mutuel, en prévoyance, les électeurs anglais, allemands, autrichiens, belges, italiens, américains, etc., leurs *dérivés*, c'est-à-dire nos législateurs, nos ministres, nos généraux, nos diplomates, nos magistrats, nos évêques, nos professeurs, n'égaleront pas, eux non plus, leurs similaires étrangers; par conséquent, à leur insu et sans relâche, ils déposeront dans tous les services publics des germes d'infériorité et de déclin. Que, par exemple, des lois, bien intentionnées sans doute, mais mal étudiées viennent chez nous ralentir et décourager l'esprit d'entreprise ou rendre la main-d'œuvre plus coûteuse et moins productrice qu'elle ne l'est chez nos rivaux, peu après on verra l'incidence inéluctable exercer ses effets sur notre industrie, notre agriculture, notre commerce.

Sedan et la perte de l'Alsace-Lorraine ont été, en très grande partie, la résultante de l'avènement prématuré du suffrage universel.

Notre désarroi présent, les difficultés surhumaines où nous nous débattons, les démissions attristées de quatre de nos Présidents sur sept; successivement l'aventure boulangiste, le long scandale du Panama, l'extraordinaire affaire Dreyfus procèdent en réalité de la même cause : ces crises presque ininterrompues attestent l'insuffisance croissante des principaux facteurs de notre mentalité et de notre esprit public.

Nous nous obstinons à glorifier le suffrage universel tel qu'il est, tel qu'on nous l'a départi en 1848, nous avons même dressé des statues à ses principaux protecteurs.

Comment donc pourrions-nous éliminer ces discordances, ces anachronismes, ces lacunes que nous avons signalés?

Si l'on analyse avec méthode les difficultés

et les périls de l'heure présente, on arrive à se convaincre fermement que le seul moyen dont on dispose est une initiation intellectuelle et des pratiques journalières mieux appropriées à nos institutions politiques existantes.

Pour toute la fraction de nos 11 millions 600,000 électeurs qui n'est pas illettrée, par conséquent qui l'emporte notablement par le nombre et l'influence, cette initiation spéciale et ces pratiques nouvelles ne sauraient résulter que de réformes administratives, depuis longtemps en plein exercice à peu près dans toute l'Europe. L'objet de ces réformes serait d'associer beaucoup plus largement qu'aujourd'hui le pays lui-même, non point certes à la politique, dont il n'est déjà que trop saturé, mais aux gestions locales de toute nature. Ainsi seulement s'inculqueraient peu à peu en nous la préoccupation, le goût, une certaine expérience des choses publiques, l'usage constant des contacts et des rapprochements sociaux, l'intuition des responsa-

bilités tant individuelles que collectives, le souci des réalités. Ainsi peu à peu parviendrions-nous à posséder plus de discernement, plus de sens pratique, plus de sollicitude, plus de tolérance, plus de modération, en un mot les facultés et les mœurs rudimentaires d'une nation libre et souveraine.

Condition première et indispensable ! ces réformes, loin d'affaiblir notre pouvoir central, devraient au contraire et tout d'abord, lui restituer certaines attributions d'*État*, dont il s'est imprudemment dépouillé, dans ces dernières années, et même les étendre et les compléter. Il recouvrerait notamment, ou il acquerrait, la police de sûreté et une représentation directe dans le territoire tout entier ; le droit de regard avec vote suspensif, sur tous les actes locaux, et le droit d'annulation, quant à ceux de ces actes qui seraient reconnus préjudiciables à l'intérêt général et au gouvernement établi. Le juge de paix, par exemple, déjà officier de police judiciaire,

serait mis en mesure de remplir plus efficacement son mandat actuel dans toutes les communes du canton et, au besoin, d'obvier à l'insuffisance ou à l'inaction du maire élu. Ce maire élu ne demeurerait un pouvoir unitaire et personnel qu'en sa qualité de représentant de l'État, et à ce titre il serait soumis à l'agrément de l'autorité centrale, la nature elle-même des choses impliquant l'accord entre le mandataire et le mandant. Pour toutes les affaires de la commune, il serait comme il l'est partout au delà de nos frontières, même en Russie, simplement le président et l'agent de la junte exécutive.

Il suffirait que de telles mesures, d'une logique et d'une urgence palpables, fussent adoptées pour que notre gouvernement devint plus fort, plus indépendant qu'il ne l'est présentement et pour que, dans le pays, l'exécution des lois, le bon ordre, la paix et la stabilité fussent mieux garanties.

Ces préliminaires indispensables remplis,

comment réussirait-on à associer les particuliers, dans une proportion beaucoup plus ample qu'aujourd'hui, à la manutention des affaires locales et ainsi à répandre l'éducation en même temps que l'activité civiques, à faciliter le rapprochement des personnes et des classes, à rendre le vote universel plus conscient et plus éclairé?

Il faudrait d'abord nous déterminer à répudier enfin nos vieux et superficiels préjugés contre les pouvoirs *collectifs, locaux*.

Autant l'*unité d'action* est absolument nécessaire dans certaines gestions d'*État*, qui ne sauraient s'exercer sûrement et utilement sans mettre en jeu une responsabilité personnelle et bien distincte (représentation du gouvernement dans le territoire tout entier, police de sûreté, relations extérieures, commandements militaires, recrutement, mobilisation, perception des impôts, nomination et révocation des fonctionnaires et employés d'*État*, etc.), autant cette même unité est

irrationnelle et d'ailleurs, en fait, irréalisable et vaine, quand elle porte sur des intérêts *purement locaux et administratifs*, tels que la gérance des propriétés d'une commune ou d'un département, la préparation, la discussion et l'emploi d'un budget, la surveillance des établissements et des travaux publics, l'assistance des pauvres et des infirmes, etc.

Le système de l'*unité d'action*, embrassant les affaires *administratives et locales*, comme les affaires *générales et d'État*, répondait aux circonstances particulières de l'an VIII ainsi qu'aux principes et aux besoins propres du Consulat et de l'Empire; mais aujourd'hui et déjà depuis 1815, il est devenu un anachronisme criant.

Il exclut la généralité de la nation d'une participation effective et vraie à ses affaires courantes et quotidiennes; il lui ôte la matière elle-même, la substance de l'éducation et de l'activité civiques, des responsabilités, du support mutuel, des rapprochements sociaux.

A notre insu et sans que nous en ayons conscience, il nous dresse, il nous façonne incessamment et il nous attache tous au *pouvoir personnel*, à l'intolérance, au césarisme, au jacobinisme.

Il n'est pas moins urgent que nous augmentions le nombre de nos cadres administratifs, tant principaux que secondaires, et que nous parvenions à rendre la manutention de toutes nos affaires locales non seulement beaucoup plus accessible qu'elle ne l'est aujourd'hui, mais encore beaucoup plus animée, beaucoup plus attractive.

Ces avantages essentiels seront obtenus :

D'une part en adjoignant des conseils provinciaux et des conseils cantonaux à nos conseils actuels municipaux, d'arrondissement, généraux; et en pourvoyant tous ces conseils de délégations exécutives permanentes, à l'image de celles qui existent en Belgique, en Italie, en Angleterre, en Allemagne, en Autriche, en Suisse, etc...

D'autre part, et selon aussi ce qui se pratique dans ces contrées, en remettant au pays lui-même, au suffrage des intéressés eux-mêmes, le recrutement, le *fréquent recrutement*, de tous ceux de nos comités administratifs et locaux qui n'exigent pas des aptitudes techniques : bureaux de bienfaisance, commissions des hospices et asiles, commissions vicinales, commissions et délégations scolaires, commissions hygiéniques, commissions pénitentiaires, conseils de fabrique, commissions pour l'entretien des cimetières, commissions des habitations insalubres et des habitations à bon marché, commissions pour l'exécution de certaines lois ouvrières, etc

Quoi de plus contradictoire, de plus extraordinaire que nous ayons maintenu, déjà sous nos monarchies parlementaires de 1815 et 1830 ; qu'aujourd'hui encore, sous notre troisième République et en plein suffrage universel, nous maintenions les *uniques* cadres administratifs de l'an VIII et de 1804,

d'une époque où prévalait le gouvernement d'un seul, où notre population n'était que de vingt-cinq à ving-sept millions d'âmes; où le nombre et l'importance des affaires courantes, l'instruction, l'aisance, les moyens de circulation étaient incomparablement moindres qu'au jour actuel.

Quoi de plus extraordinaire, aussi, qu'ayant soudain et sans réserve, abandonné, en 1848, au suffrage universel et, depuis, itérativement maintenu à ce suffrage l'élection de nos assemblées législatives, de nos conseils départementaux et municipaux, c'est-à-dire toute notre destinée nationale elle-même, tous nos intérêts communs les plus ardues, les plus compliqués, les plus périlleux, nous n'osions pas, présentement encore, lui confier le recrutement de nos conseils et comités administratifs d'ordre inférieur et local, c'est-à-dire des sujets d'activité civique tout à fait inoffensifs, simples, à notre portée immédiate, éminemment propres à initier le grand

nombre à une certaine connaissance des choses publiques, à nous mettre en rapports assidus les uns avec les autres, à nous préparer, à nous accoutumer, à nous exercer au vote *fréquent et réfléchi*.

La rareté de nos cadres administratifs et notre système général de l'*unité d'action*, étant venus en 1815 coexister avec le parlementarisme et avec les libertés qui s'y rattachent, ont eu dès lors une première conséquence très grave, généralement inaperçue, à savoir : que le principal et presque le *seul* aliment offert à nos préoccupations et à nos débats d'intérêt public se trouve être toujours la *politique* ou plus exactement l'opposition au gouvernement établi avec ses corollaires inévitables d'excitations et de mirages, et qu'actuellement encore sur onze millions 600,000 électeurs, 463,188 seuls, les *élus*, sont admis, non pas à pratiquer l'*action*, l'*initiative*, l'*entente mutuelle*, la *prévoyance*, la *responsabilité*, mais uniquement à *examiner*, à *discuter*, à *décider*. Presque

tous, nous n'avons à prendre souci, quant aux affaires de l'État, des départements et des communes, que de notre *vote*, d'un vote émis à de rares intervalles, tous les trois, quatre, six et neuf ans.

Une telle manière d'être générale ne doit-elle pas fatalement nous conduire à n'avoir le plus souvent, dans les sujets politiques et sociaux, que des conceptions superficielles, téméraires, provenant d'entraînements impulsifs et d'illusions, bien plus qu'acquises par l'observation, l'étude, la pratique des réalités et des possibilités existantes.

Ce n'est qu'à l'aide d'un exercice très *fréquent* de l'électorat *administratif* et *local*; d'un électorat portant sur des matières d'un intérêt populaire et presque universel, sur des matières variées, d'une compréhension facile, que le grand nombre pourra arriver à se munir peu à peu des facultés d'esprit et des habitudes de conduite que nécessitent le suffrage universel et le gouvernement du pays par le pays.

Au delà de nos frontières, en général, la plupart des conseils et comités d'ordre communal se renouvellent chaque année par fraction : « Ce n'est qu'en forgeant qu'on devient forgeron. » Ce n'est qu'en élisant souvent et diversement qu'on apprend à bien élire.

A ce même vice de notre législation, ne faut-il pas attribuer également, en grande partie, l'influence et le prestige si excessifs et si pernicieux qu'exercent sur nos idées et sur nos votes le don de la parole, les formules retentissantes, le parti pris systématique et outrancier ?

Depuis 1815, surtout depuis 1848, combien nous ont manqué de plus en plus les législateurs et les hommes d'État ! Combien, au contraire, ont abondé les orateurs et les politiciens médiocres ou dangereux qui se sont imposés uniquement par la parole !

La juxtaposition, en 1815, de la centralisation impériale et du parlementarisme a eu

une autre conséquence non moins funeste : elle astreignit déjà et elle astreint aujourd'hui plus que jamais nos principaux représentants du pouvoir central, nos ministres en particulier à un surmenage ininterrompu. Elle leur enlève la possession d'eux-mêmes ; elle les oblige à penser et à n'agir le plus ordinairement qu'en hâte, au jour le jour, sous la pression du moment ; elle les use et les épuise dans des difficultés inférieures et de détails, dans des obsessions de toutes sortes, personnelles, locales, générales, électorales, parlementaires.

Les mêmes causes engendrent un dernier effet encore plus subversif.

Nos cadres administratifs et nos cadres politiques ne donnent accès en totalité qu'à 917,188 particuliers dont 454,000 sont fonctionnaires ; il s'ensuit que 463,188 *élus* peuvent seuls concourir effectivement aux affaires publiques, dans les conditions très restreintes, très superficielles, que nous avons indiquées.

Ce chiffre de 463,188 *élus* n'est-il pas en disproportion choquante avec celui des électeurs, onze millions 600,000 avec spécialement cette partie de la population que nous appelons les *couches nouvelles*, si étendues dans notre pays, grâce à nos habitudes d'épargne, à la fertilité de notre sol, à la diffusion de notre propriété mobilière et immobilière, à certaines de nos lois civiles? Chacune de nos révolutions, depuis la chute du premier Empire, offre à cet égard des enseignements aussi méconnus que décisifs. Celle de 1830 n'a-t-elle pas eu, pour principal motif et pour principale suite, de déterminer un avènement plus complet de la classe moyenne à la direction du pays, d'abaisser le cens de l'électorat et de l'éligibilité, d'étendre l'électivité aux conseils municipaux, aux conseils d'arrondissement, aux conseils généraux, d'abolir l'hérédité de la pairie? L'origine de celle de 1848 n'a-t-elle pas été le refus opiniâtre et déraisonnable opposé à l'adjonction

des 16 à 20,000 capacitaires? L'homme, dont le rôle, en septembre 1870, fut prépondérant, ne le dut-il pas à ce qu'il était la personification la plus saillante des *couches nouvelles* du moment? On n'a pas oublié combien, sous le second Empire, ces *couches nouvelles*, avaient été favorisées, quant au nombre, par la création des chemins de fer, par l'extension du machinisme, par la prospérité industrielle et commerciale et, quant à l'influence, par l'oisiveté civique et politique, par la débilité de nos classes conservatrices, oisiveté et débilité qui, elles-mêmes, étaient et sont encore, en grande partie, le fruit de notre centralisation.

Une troisième condition resterait à réaliser par le législateur pour que nos idées dominantes, nos mœurs publiques, nos esprits pussent peu à peu s'adapter à nos institutions politiques présentes. L'objet synthétique de cette décentralisation *administrative* et *individuelle* que nous venons de résumer à grands

traits, devant être de livrer à des particuliers l'examen et le règlement d'un très grand nombre d'affaires rudimentaires et locales, on comprend à quel point il importerait que cet ample élargissement des prérogatives et des franchises civiques fût accompagné de garanties propres à rassurer pleinement l'État, le pouvoir établi, les intéressés eux-mêmes. On atteindrait ce but en facilitant, en mettant à la portée de tous, dans l'ordre administratif, l'exercice du droit de plainte et de recours, en l'organisant de telle manière qu'il obtienne l'entière confiance du pays. Certaines combinaisons consacrées à l'étranger par l'expérience pourraient servir de guide à cet égard.

Chez nous, qu'un particulier se trouve lésé par un acte émanant soit d'un pouvoir d'État (maire, sous-préfet, préfet, ministre), soit d'un pouvoir élu (conseils locaux), notre législation lui ouvre deux voies pour qu'il parvienne à la réformation de cet acte : il peut s'adresser ou par la voie *gracieuse*, aux supé-

rieurs de l'agent mis en cause, ou par la voie *contentieuse*, au Conseil de préfecture ou au Conseil d'État.

Chez certains peuples qui nous sont limitrophes, la réglementation de cette fraction du service public est plus éducative, plus libérale, en même temps que plus protectrice autant des intéressés que du gouvernement. Les plaintes et recours, en matière administrative, sont déférés à trois juridictions spéciales, celle de première instance, celle d'appel, celle de pourvoi suprême. Les deux premières siègent au chef-lieu d'arrondissement et du département. Elles sont composées de trois fonctionnaires d'*État* : le sous-préfet ou le préfet président, un fonctionnaire légiste et un fonctionnaire financier, et de trois *élus* désignés par le conseil d'arrondissement ou le conseil général. Le pourvoi suprême est réservé à une des sections du Conseil d'État, dont les membres inamovibles doivent être ou d'anciens magistrats ou d'an-

ciens administrateurs. Ce système, que complète une procédure sommaire et gratuite, a pour avantage d'éviter aux plaignants des lenteurs, des déplacements et des dépenses; d'unir, dans des collaborations et des responsabilités communes, des *fonctionnaires* et des *élus*, au grand profit des uns et des autres; de décharger le gouvernement de difficultés, de labours et de griefs, qui lui sont très souvent dommageables; enfin de répandre très utilement, dans toutes les couches de la population, l'esprit de légalité.

Des mesures législatives devraient, d'autre part, dès maintenant, rectifier le suffrage universel, tout en respectant scrupuleusement le principe : les seules qui, en ce moment, dans quelque éclaircie, seraient susceptibles peut-être de devenir au moins un sujet d'études sérieuses et d'utiles discussions, consisteraient, semble-t-il, dans la combinaison suivante :

1° La fixation du droit de suffrage non

plus à vingt et un, mais à vingt-cinq ans;

2° L'adoption du vote plural comme le pratique la Belgique;

3° L'adoption de la représentation proportionnelle;

4° A titre transitoire, l'obligation légale du vote.

Sur dix millions d'électeurs, c'est à plus de deux millions que s'élève le nombre des jeunes gens de vingt et un à vingt-cinq ans admis à la souveraineté nationale. Si l'on veut bien se représenter avec quelque attention les conditions intellectuelles inhérentes à l'âge de ces nouveaux électeurs, la supériorité relative de leurs connaissances acquises, enfin nos mœurs familiales du présent, on demeurera convaincu que cette fraction du suffrage universel à la fois la plus *active* et la plus *inexpérimentée* est celle en même temps qui peut le plus sur le vote total et par suite sur la direction elle-même de nos affaires publiques. La plupart des nations européennes qui sont entièrement

régies par le suffrage universel, la Belgique, la Hollande, l'Allemagne (Reichstag), la Saxe, le Wurtemberg, etc., n'accordent l'électorat qu'à l'âge de vingt-quatre ou vingt-cinq ans. Les uns et les autres cependant sont beaucoup plus protégés que nous ne le sommes nous-mêmes contre les périls du nombre. En Suisse, le droit s'ouvre dès l'âge de vingt ans ; mais cette république voisine est fédérative, neutre, exempte de divisions profondes, habituée depuis un temps immémorial à la gestion du pays par le pays, peuplée seulement de trois millions d'habitants : combien donc la pratique de la souveraineté nationale doit être plus aisée et moins redoutable que chez nous ?

Il convient d'expliquer sommairement ce qu'est le *vote plural* dont la loi constitutionnelle du 12 avril 1894 a doté la Belgique.

Est électeur tout citoyen belge domicilié depuis un an et dans la même commune, âgé de vingt-cinq ans, pour la Chambre des repré-

sentants et de trente ans pour le Sénat.

Un *vote supplémentaire* est accordé à l'électeur de trente-cinq ans, marié ou veuf, ayant une descendance légitime et payant à l'État au moins cinq francs d'impôt et dès l'âge de vingt-cinq ans à l'électeur propriétaire d'immeubles d'un revenu cadastral de 25 francs ou d'une rente de 100 francs inscrite au grand-livre de la dette publique ou à la caisse nationale d'épargne et de retraite.

Deux *votes supplémentaires* sont attribués à l'électeur âgé de vingt-cinq ans soit possédant des diplômes ou certificats, soit remplissant ou ayant rempli une fonction publique, soit occupant ou ayant occupé une position, exerçant ou ayant exercé une profession privée de nature à attester, les unes et les autres de ces conditions, que leurs titulaires ou bénéficiaires ont acquis les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur.

Quiconque ne cède pas au parti pris ou à la passion, reconnaîtra que ce système du suf-

frage universel est libéral, qu'il concorde avec la réalité des choses et qu'il favorise autant que possible la sage conduite des affaires. Il n'exclut de la souveraineté nationale pas même l'illettré absolu, pas même le mendiant professionnel; mais selon les exigences de la civilisation et du progrès, il distingue le mérite de l'ignorance, l'activité de l'incurie, la prévoyance du désordre; il consacre la supériorité du bien sur le mal et il encourage au travail, à l'épargne, au développement de la population. Au contraire, notre équivalence des votes, dans une matière aussi ardue que le gouvernement de 38 millions d'âmes; en d'autres termes, les dispositions constitutionnelles qui assignent autant d'influence dans nos gestions publiques à l'ivrogne ignare et abruti qu'à un Montesquieu, à un Pasteur, est une conception radicalement artificielle et fautive contre laquelle se révoltent le bon sens et la conscience. Cette conception nous a déjà conduits en moins d'un demi-

siècle à de grandes calamités nationales. On peut affirmer avec une entière certitude qu'elle nous en fomente de nouvelles. Elle accumule sur notre gouvernement établi, quel qu'il soit, des difficultés inextricables; elle nous condamne à lutter inégalement sur tous les sujets avec nos concurrents et nos rivaux. Elle a déjà déterminé notre déchéance (1); elle déterminera fatalement notre ruine.

La représentation proportionnelle, la représentation des minorités serait, elle aussi, un préservatif bienfaisant contre les erreurs inséparables de l'omnipotence du nombre. Malheureusement, en l'état présent de notre éducation politique et de nos antagonismes intérieurs, cette réforme rencontrerait sans doute encore plus de difficultés que les précédentes. Elle contribuerait beaucoup cependant à nous assurer un exercice plus vrai et plus complet de la souveraineté nationale;

(1) Législation, marine marchande, colonisation, finances, natalité.

elle régulariserait et canaliserait l'opposition, enfin et surtout elle nous plierait peu à peu à une habitude d'esprit, à une vertu républicaine qui nous manque essentiellement : le respect de l'opinion d'autrui, la tolérance. Quoi de plus contraire à l'équité et aux principes dont notre constitution se réclame que dans chacune de nos élections, soit politiques et administratives, la moitié plus un des citoyens puisse priver l'autre moitié de toute représentation, de tout concours aux affaires, « que la moitié plus un soit tout, que la moitié moins un ne soit rien » .

Comme nos pères sous l'ancien régime, nous-mêmes aujourd'hui sous la troisième République, nous nous persuadons que l'exclusivisme est un instrument nécessaire autant qu'efficace d'action et d'assimilation politiques. En 1685, Louis XIV et la généralité de ses sujets ne doutaient pas, eux non plus, que la révocation de l'édit de Nantes ne dût servir la religion et l'intérêt public. Per-

sonne n'objecta quelles conséquences nous encourûmes. En 1793 nos révolutionnaires et leurs majorités légales regardaient comme certain que la Terreur mettrait à néant les résistances et qu'elle fonderait définitivement la République. Cent ans après, à l'heure actuelle encore, nos haines intestines ne prouvent que trop l'erreur de cette odieuse parole attribuée à Robespierre : « Les morts ne reviennent pas. »

Si les minorités des corps électoraux, sous la Restauration, sous la monarchie de Juillet, sous le second Empire avaient pu faire entendre régulièrement leurs voix, Charles X eût-il rendu les ordonnances du 28 juillet 1830, Louis-Philippe et son dernier ministre eussent-ils repoussé l'adjonction des capacités; Napoléon III eût-il été entraîné à la guerre d'Italie, à l'expédition du Mexique, au conflit lui-même avec la Prusse? Un gouvernement quel qu'il soit, dans un pays comme le nôtre, à suffrage universel non

éclairé et sans contrôle peut, les circonstances aidant, s'installer par la force ; il peut aussi conquérir des majorités et, sous prétexte qu'elles sont ennemies, frapper légalement d'ostracisme civique et politique certaines catégories de citoyens ; mais il ne cessera de n'être qu'un parti, il n'obtiendra l'investiture nationale qu'à une seule condition, celle de garantir au pays plus d'union, plus de prospérité, plus de respect au dedans et plus d'ascendant au dehors qu'il n'en existait sous les régimes antérieurs.

La représentation des minorités est déjà pratiquée avec succès, partiellement ou intégralement en Italie, dans certains cantons suisses, dans plusieurs des États de l'Amérique du Nord, dans certaines élections en Allemagne.

Enfin notre passé politique et les mœurs qu'il nous a inculquées paraissent imposer, pendant quelques années au moins, un dernier amendement à notre système électoral :

l'obligation légale du vote. Nous sommes, parmi les peuples parlementaires de l'Europe, celui où l'abstention sévit avec le plus d'intensité. En dépouillant nos scrutins électoraux depuis vingt-cinq ans, on arrive à constater que sur dix millions d'électeurs, plus de trois millions d'entre eux, en moyenne, restent étrangers à toute élection. Certainement cette défectuosité de nos mœurs est de caractère atavique. Depuis trois siècles, la centralisation n'a pas discontinué ouvertement ou artificiellement de nous détourner des labeurs et des responsabilités publics. La notion elle-même du devoir en cette matière n'existe pas, ou n'existe qu'imparfaitement, dans la partie aisée comme dans la partie illettrée de notre population; si elle se manifeste, ce n'est le plus souvent qu'à la suite de pressions d'ordres divers, contingentes et extérieures. La décentralisation administrative et le temps pourront seuls nous délivrer de ce mal héréditaire et nous faire sur ce point

contracter de nouvelles mœurs en harmonie avec nos institutions. Mais on ne saurait trop se hâter d'obvier par une disposition transitoire à une discordance qui altère la pratique de la souveraineté nationale et aggrave les dangers de notre vote universel.

Le vote est obligatoire en Belgique.

Les adaptations et les élargissements qui viennent d'être précisés non seulement seraient exempts de charges nouvelles; mais encore ils impliqueraient beaucoup de suppressions d'emplois, plus ou moins parasites. Tant qu'ils n'auront pas été accomplis, il est interdit d'espérer que la partie aisée et instruite de notre population cesse de pratiquer en général, relativement aux affaires publiques, la passivité, l'inertie et souvent l'abstention; qu'elle cesse, par conséquent, de s'annuler chaque jour de plus en plus.

On objectera que ces adaptations de nos pratiques administratives, de nos idées et de nos mœurs à nos institutions politiques existantes auront principalement pour destinataire la partie de la population qui est affranchie du travail manuel et possède des loisirs.

Nous répondrons qu'au contraire leur effet le plus considérable sera, en réalité, d'*ouvrir la chose publique* à la classe peu aisée, d'en faciliter l'accès à cette classe, de l'initier à des connaissances, à des sollicitudes, à des contacts sociaux, à des responsabilités, qui nécessairement la rehausseraient, l'éclaireraient, la tempéneraient, l'approprieraient à l'exercice de ses droits en même temps que de ses devoirs civiques et politiques.

Un ouvrier, surtout s'il est père de famille, loin d'ambitionner cet honneur, ne saurait trop redouter que quelque entraînement passager l'improvise tout à coup législateur. Une fois pourvu d'un siège de député ou de séna-

teur, il ne tarderait pas à reconnaître qu'il manque tout au moins de la sécurité et de l'indépendance personnelles qu'exige un mandat aussi précaire. Ce mandat, qu'il vienne à le perdre, l'ouvrier, hier législateur, retrouvera-t-il son ancienne valeur propre, ses anciennes habitudes spéciales, ses anciennes ressources? La loi supérieure et inéluctable de l'effort et du temps (combien on doit s'en persuader!) régit l'ascension de chacun de nous à une condition meilleure, comme tous les autres sujets de l'activité humaine : *Natura non facit saltus*.

Mais autant il est d'une trompeuse et nuisible imprévoyance d'*attirer* les ouvriers dans les assemblées *politiques*, autant, à tous les points de vue, il importe que cette portion si notable de la population soit représentée efficacement dans nos conseils municipaux, dans nos bureaux de bienfaisance, dans nos commissions hospitalières, sanitaires, scolaires, vicinales, paroissiales, économiques,

pénitentiaires, etc. Cette participation des ouvriers à la chose publique n'aurait rien d'inconciliable avec leurs intérêts et leurs obligations, soit personnels, soit familiaux; elle ne les assujettirait ni à des déplacements, ni à des dépenses, ni à des changements d'habitudes; elle réaliserait avec beaucoup plus de sincérité et de vérité qu'à l'heure présente le gouvernement du pays par le pays. Elle propagerait, dans les rangs les plus nombreux de nos concitoyens, une certaine expérience des affaires, le goût et le plein usage des contacts sociaux, la perception plus étendue, plus précise des réalités et des responsabilités, l'habitude des élections fréquentes; par conséquent peu à peu et sûrement, elle améliorerait la mentalité générale et le vote.

On louait beaucoup naguère, et on loue aujourd'hui encore quelquefois, une constatation, une sorte d'axiome préconisé, sous des formes diverses, par Royer-Collard,

Tocqueville, Louis Blanc, Laboulaye, Lanfrey, Taine, Cavour, Gladstone, Gneist, etc. :

« La commune, c'est l'école de la liberté. »

Qu'avons-nous fait pour introduire dans nos lois, dans nos pratiques quotidiennes et dans nos mœurs cet axiome si manifestement, si nécessairement vrai, d'une portée pratique si suprême ?

Depuis surtout l'avènement du suffrage universel en 1848 et plus encore depuis la révolution du 4 septembre 1870 et l'adoption de nos lois relatives à l'électivité des maires, aux cabarets, au droit de réunion, à la presse, aux syndicats professionnels, qui ont tant diminué l'ascendant du gouvernement sur les électeurs et, par contre, tant accru les sujets d'excitation et de licence, l'œuvre urgente, capitale, que nous avons à accomplir était précisément d'obvier à la lacune et au danger mortel dont nous avaient avertis depuis longtemps des voix si autorisées. Il eût fallu, sans retard, instituer dans la commune elle-

même et dans le canton, à la portée immédiate de chacun, même des plus humbles, l'*apprentissage électoral*, l'*éducation civique*, une éducation civique, non pas seulement *scolaire* et abstraite, de mémoire et de surface, mais *positive et réelle*, de pratiques quotidiennes et d'habitudes d'esprit pleinement acceptées. A ces vieux et invariables procédés de direction, à la contrainte morale, plus ou moins déguisée, à la *candidature officielle* devenue illicite et le plus souvent impuissante, il eût fallu nous hâter de substituer la *préparation régulière, libérale du vote* et à ces fins, répétons-le, élargir, ouvrir toutes les gérances d'ordre communal et local que nous avons énumérées, les rendre électives, attractives, véritablement éducatives. On ne saurait nier, qu'au contraire, ces gérances, tant les anciennes que les nouvelles, sont demeurées telles ou que les avait conçues ou que pourrait les concevoir le législateur de l'an VIII : subordonnées, ina-

nimées, presque fermées, intellectuellement, socialement, politiquement à peu près nulles et stériles.

Qu'on considère par exemple nos bureaux de bienfaisance, celle de ces gérances locales dont la destination est de soulager la misère, de régir et de distribuer les fonds de secours, de mettre en contact habituel ceux qui ne sont pas et ceux qui sont favorisés du sort. Dans plus de 20,000 de nos communes, cette gérance n'existe pas. Dans nos plus grandes villes même, elle est concentrée aux mains seulement de *six* administrateurs, nommés pour *six* ans, quatre par le préfet et deux par le conseil municipal, sous la pression, conséquemment, d'influences très souvent exclusives. Est-il possible qu'une institution d'assistance, réduite ainsi, jusque dans des villes de plus de 100,000 âmes, à *six* administrateurs, se perpétuant pendant *six* ans au moins, attire l'attention, la faveur et les libéralités publiques, qu'elle développe l'esprit de

charité, de solidarité et de concorde ; qu'elle suffise pour la recherche, le soulagement et le relèvement des indigents malheureux, pour l'équitable et efficace distribution des secours. Les mêmes motifs (chacun peut s'en rendre compte par le moindre examen sur place) frappent ou d'insuffisance ou d'improductivité totale nos commissions et délégations scolaires, nos commissions vicinales, hygiéniques, économiques, pénitentiaires, nos commissions concernant les habitations insalubres, les habitations à bon marché, etc. On se sent péniblement ému lorsqu'on se représente par la pensée l'incalculable quantité de services à rendre, de bien à réaliser, de contacts sociaux à établir, de forces et de bonnes volontés à tirer du néant que susciterait un autre régime dans nos gérances locales ; un régime qui serait en harmonie, non plus avec le Consulat, l'Empire ou les procédés tant avoués que subreptices de la candidature officielle, mais avec nos institutions politiques

existantes, avec les nécessités et les aspirations actuelles. Ne parviendrions-nous pas notamment à être plus unis, plus modérés, plus respectueux envers le gouvernement établi si notre activité civique et politique, qui n'a guère aujourd'hui d'autre aliment que l'esprit de parti, que l'anticléricalisme et le cléricalisme, le nationalisme et l'antinationalisme, que les violences de la presse, que la brigue des emplois et des décorations, venait à se trouver fortement attirée et orientée vers les gérances locales de toute nature, vers le développement de l'esprit d'association, de la mutualité, de la coopération, vers l'amélioration de l'assistance publique et privée dans les villes et les campagnes, vers l'éducation et l'instruction primaires, vers l'hygiène publique, vers enfin les dangers si redoutables et si prochains dont nous menacent l'état de notre natalité, l'alcoolisme, la tuberculose.

D'autres réformes encore eussent, sans

aucun doute, été nécessaires si nos législateurs et nos ministres, pour organiser la République et la *nationaliser*, s'étaient déterminés à suivre, au lieu de vieux errements, une méthode nouvelle, concordant avec le but à atteindre; celle qui, sous des formes variées, a prévalu dans tous les pays libres sans exception.

Cette méthode, quelques lignes peuvent la résumer, au moins quant à son caractère et à sa portée; elle eût consisté :

1° Dans l'amélioration de notre électorat politique et administratif, de telle manière que le principe du suffrage universel fût scrupuleusement respecté, mais que le *nombre*, c'est-à-dire fatalement l'*inexpérience*, ne restât pas l'arbitre *unique, absolu, omnipotent*, de tout notre avenir, à l'intérieur et au dehors;

2° Dans l'adaptation de notre régime administratif à notre régime politique, laquelle adaptation nous ferait acquérir, peu à peu,

et de proche en proche, les idées dominantes, les pratiques journalières, les mœurs qu'impliquent le vote universel, le parlementarisme et la liberté; en d'autres termes nous conférerait graduellement l'APTITUDE A NOUS GOUVERNER NOUS-MÊMES.

Ainsi « notre édifice constitutionnel » verrait s'ajouter « à sa façade et à ses pièces d'apparat, des *compartiments à usage courant* » où s'effectueraient le concours du grand nombre aux affaires, son initiation aux devoirs et aux responsabilités publics, le rapprochement permanent des personnes et des classes, et il cesserait de ne reposer que sur des *assises superficielles* : la faveur des masses, la popularité, cette force capricieuse et aveugle, si justement appelée dans l'antiquité romaine *aura popularis*, un souffle, une fumée...

Ainsi également se réaliseraient peut-être

« cette éducation des hommes, cette notion civilisatrice de la puissance publique » que Michelet réclamait déjà en 1853, et qui nous manque de plus en plus.



TABLE DES MATIÈRES

NOTE DE L'ÉDITEUR.....	I
Notice sur la vie et les œuvres de M. Joseph Ferrand, lue à l'Académie des Sciences morales et politiques, par M. E. Cheysson.....	v
AVANT-PROPOS. — L'incompatibilité de notre système administratif et de notre système politique.....	1

CHAPITRE PREMIER

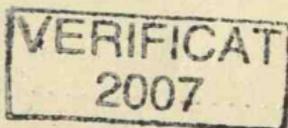
§ 1. — Que notre organisation intérieure de l'an VII n'était appropriée qu'au mode de gouvernement institué en même temps qu'elle.....	17
§ 2. — Comment notre organisation intérieure de l'an VIII, maintenue par le gouvernement parle- mentaire de 1814-1815, était incompatible avec ce gouvernement.....	23
§ 3. — Pourquoi le gouvernement de juillet 1830 a eu le même sort que celui de la Restauration.....	44
§ 4. — Que l'organisation intérieure de l'an VIII a été aussi funeste à la seconde République et au second Empire qu'elle l'avait été aux gouvernements de 1815 et de 1830.....	54

CHAPITRE II

Comment nos institutions administratives ont, depuis 1870, désarmé l'État sans instruire la Nation	77
---	----

CHAPITRE III

Quelles sont les idées directrices qui devraient présider à notre organisation administrative et politique?..	177
§ 1. — Le gouvernement doit pouvoir défendre avec efficacité certains des intérêts essentiels	179
§ 2. — Comment éclairer le suffrage universel?	216



PARIS

TYPOGRAPHIE PLON-NOURRIT ET G^{ie}

Rue Garancière, 8.

