Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: - (1926)
Heft: 3

Artikel: Le conseil national economique [fin]
Autor: Scelle, Georges
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-759960

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le Conseil National Economique

Par Georges Scelle

Fin

II

Le but commandait en quelque sorte le choix des moyens propres à l'atteindre, c'est-à-dire la composition du Conseil National Economique et ses attributions.

Le Conseil National Economique devait être avant tout composé des représentants de toutes les forces économiques du pays. Comme il a pour mission essentielle de dégager une opinion publique éclairée et technique, et de fournir aux pouvoirs publics une documentation scientifique et pratique, base de son action consultative auprès d'eux, il était nécessaire que ses membres fussent entièrement libres de leurs opinions et aussi représentatifs que possible. Cette nécessité a fait repousser d'une façon absolue toute espèce de nomination ou d'intrusion gouvernementale; les membres du Conseil National Economique sont tous délégués par des groupements corporatifs ou des collectivités économiques et il n'y a que ces membres élus qui puissent avoir dans son sein voix délibérative.

Cela ne signifie pas que les pouvoirs publics soient tenus à l'écart des délibérations du Conseil, car s'il est nécessaire que les pouvoirs publics soient informés par le Conseil des besoins et des aspirations économiques du pays, il ne l'est pas moins que les représentants des intérêts économiques s'inspirent dans leurs travaux des préoccupations du Gouvernement et de l'expérience des administrations. C'est pourquoi on a décidé que les Ministres auraient toujours le droit de se faire représenter au sein du Conseil par les hauts fonctionnaires de leurs départements c'est-à-dire par les grands techniciens de l'Administration. On a de même établi la liaison entre le Conseil et les grandes Commissions des deux Chambres du Parlement qui peuvent elles aussi toujours déléguer un ou plusieurs de leurs membres aux séances du Conseil. Enfin, on a prévu que le Conseil saurait lui-même s'entourer d'avis demandés à des experts techniques, grands industriels, savants, professeurs, etc. Mais dans l'une ou l'autre de ces trois catégories : administrateurs, parlementaires, experts, le Conseil ne trouvera jamais que des collaborateurs et non des collègues. Même pour ceux de ces hommes qui prendront l'habitude de participer de façon permanente à ses delibérations (il en sera ainsi en particulier très vraisemblablement des hauts fonctionnaires et Directeurs des Ministères) il n'y

aura jamais qu'un rôle consultatif. Les décisions, les délibérations du Conseil ne seront l'œuvre que de ses membres titulaires ou suppléants directement délégués par les intéressés. Reste à savoir comment seront faites les désignations et par qui. Ce n'est pas là le problème le moins délicat.

Si, en effet, les intérêts économiques étaient groupés et fédéralisés par catégories, par professions, il eût été assez facile d'organiser un mode de représentation au sein du C. N. E. Ce n'est malheureusement pas le cas. En France, comme dans beaucoup d'autres pays où le syndicat est libre, il n'y a qu'une minorité de professionnels qui soient syndiqués et des quantités d'isolés n'ont même pas le sentiment de la solidarité économique qui les unit. Lorsque les groupements économiques existent, ils sont dispersés, fragmentaires, dans un état d'indifférence ou même d'hostilité vis-à-vis les uns des autres, même s'ils appartiennent à la même catégorie ou à des catégories similaires. On aurait pu songer à tourner la difficulté en créant des collèges électoraux composés de tous les individus appartenant aux mêmes catégories sociales, sans se préoccuper du point de savoir s'ils étaient ou non professionnellement groupés. Mais, outre les difficultés de cette sorte de recensement économique et les complications d'un classement scientifique et exact, on eût abouti ainsi à l'édification d'un corps électoral opposé au corps électoral politique et aussi nombreux que lui, puisqu'il aurait été composé de tous les citoyens de la Nation. Ainsi eût-on par contre-coup transformé le C. N. E. en un véritable Parlement, beaucoup trop nombreux pour travailler efficacement et suspect au point de vue politique, de vouloir substituer son influence à celle du Parlement proprement dit. Force était donc de revenir à un mode de représentation plus restreint, plus approximatif aussi, en se bornant à demander aux groupements économiques actuellement existants des représentants pour composer le C. N. E. Cette solution rapide et commode, mais imparfaite, se présentait aussi comme une solution d'attente, car elle était de nature à inciter les intéressés qui se trouveraient insuffisamment ou même point du tout représentés au Conseil, à se grouper en Associations ou en syndicats afin de pouvoir réclamer à l'avenir une représentation.

Toutefois le problème ainsi simplifié n'était pas encore résolu, puisque les associations, syndicats ou groupements de tous genres, sont légion dans chaque catégorie et que, la Confédération Générale du Travail ou la Confédération Générale du Patronat mises à part, il n'existe que rarement entre eux des fédérations, ou hiérarchies établies. Il n'était pas davantage

possible de créer un Corps électoral composé de tous les groupements existants que de tous les professionnels pris individuellement, car la difficulté se serait doublée d'une autre plus insoluble encore; celle du dosage proportionnel des représentants entre ces innombrables collectivités. Mais ici, on trouvait dans certains textes particulièrement connus un précédent et un exemple. Nous voulons parler de la Partie XIII du Traité de Versailles relative à l'Organisation internationale du Travail et de la façon dont elle a organisé la représentation des patrons et des ouvriers au sein de la Conférence générale annuelle. Ayant eu à examiner le même problème que la Commission qui a préparé les textes du C. N. E. elle l'a résolu en déclarant que les représentants patronaux et ouvriers seraient délégués dans chaque Etat membre de l'O. I. T. par les organismes *les plus représentatifs*. La notion d'organisme le plus représentatif a d'ailleurs été précisée par les avis de la Cour permanente de Justice Internationale. Les promoteurs du Conseil National Economique ne pouvaient donc mieux faire que de s'inspirer de ce grand précédent en déclarant que chacune des catégories représentées au Conseil National Economique le serait par les délégués des organisations les plus représentatives de cette catégorie. On avait d'abord mis le singulier et non le pluriel: *l'organisation la* plus représentative. Après en avoir référé au Conseil de Cabinet, on préféra, selon l'avis du Gouvernement, garder la latitude d'appeler dans chacune de ces catégories, si cela était nécessaire, les deux ou trois plus importantes organisations existantes, et celà pour le cas où il paraitrait difficile de faire un choix entre elles et de déterminer la plus représentative. Restait à savoir comment déterminer la ou les organisations les plus représentatives. On ne pouvait douter des compétitions qui se produiraient entre associations, syndicats et groupements de tous genres. Laisser au Gouvernement le soin de décider sans appel, ç'eût été abandonner la thèse libérale à laquelle on avait décidé d'adhérer en donnant au C. N. E. une autonomie absolue dans ses décisions et une autorité incontestée devant l'opinion. On décida donc que les désignations faites par le Gouvernement pourraient être contestées devant le C. N. E. lui-même et que c'est lui qui statuerait sur les contestations qui viendraient à naître des désignations faites par la Présidence du Conseil après avis des départements ministériels compétents.

Mais dans cette création en somme compliquée, il ne suffisait pas de discuter sur les principes et il fallait en venir aux applications pratiques. La difficulté longtemps reculée subsistait tout entière de savoir quelles seraient les catégories économiques que l'on appellerait à déléguer des représentants au sein du Conseil.

Sur ce point deux conceptions s'opposèrent. Selon une première méthode, on aurait groupé les organisations professionnelles économiques et sociales existantes selon le plan classique de l'Economie politique qui distingue la production, la circulation, la consommation et répartition des richesses, et l'on aurait, dans chacune de ces trois divisions, classé les organisations collaborant à la production, à la circulation et à la consommation. C'est ainsi que dans la première se seraient rencontrées les organisations patronales et ouvrières, dans la seconde le commerce et les transports, dans la troisième les coopératives de consommation, les ligues d'acheteurs, etc.

Une seconde conception, et qui a fini par prévaloir, voulait représenter les grandes forces économiques du pays selon un plan composant non plus un tryptique, mais une sorte de tableau à quatre compartiments: le premier étant celui de la force ethnique ou de la population, le second celui du travail, le troisième du capital et le quatrième de la consommation. Ce sont bien là a-t-on pensé les forces sociales en action. L'activité économique du pays dépend en premier lieu de sa vitalité, de l'importance de la population, de la vigueur de la race, des solutions données au problème de la natalité, à celui de l'hygiène publique et de l'éducation. Dans cette catégorie seront représentés outre le producteur initial, c'est-à-dire le père de famille, les représentants de l'hygiène sociale, ceux de l'habitation à bon marché, ceux des groupements mutualistes. La seconde catégorie, celle du travail, ou de la population en action, comprend les représentants de toute espèce de travail, travail intellectuel aussi bien que manuel, travail de direction aussi bien que salarié. Dans le travail intellectuel, rentrent les professions libérales, le travail scientifique et technique et l'enseignement. Le travail de direction ou du patronat, dans toutes les branches d'entreprises, y coudoie le travail salarié proprement dit, travail de la main d'œuvre, des fonctionnaires, des techniciens et des métiers. Le troisième élément le cède en importance au second. C'est le capital considéré comme représentant une force sociale indépendante de ceux qui le mettent en œuvre: propriété mobilière et immobilière, rurale et urbaine, actions et obligations des sociétés, banques, bourses, assurances.

Si l'on a admis sans trop d'opposition les classifications de ces trois premières catégories, des protestations assez vives se sont élevées au contraire contre la quatrième: la consommation. Le consommateur, a-t-on dit, c'est tout le monde; il est par suite impossible de l'identifier et, au surplus, il se trouve déjà représenté dans les trois catégories précédentes

car il n'est pas un producteur, un père de famille, un travailleur, un détenteur de capital qui ne soit en même temps un consommateur. Cette objection n'a pas tenu. Il ne s'agit pas de savoir si les mêmes individus peuvent être ou non représentés plusieurs fois dans les différents groupements qui députent au C. N. E. Il est juste qu'ils le soient si leur activité sociale est telle qu'elle s'exerce dans plusieurs directions différentes, car chacun doit avoir d'autant plus d'influence qu'il met plus d'utilité et développe plus d'activité dans la Nation. Il n'y a de justice que proportionnelle. Mais la question est autre. Il s'agit de savoir si les consommateurs, en tant que consommateurs, représentent *une force économique* et si, à ce titre, ils doivent être représentés. Il semble bien que poser la question ce soit la résoudre. La consommation étant l'aboutissement de la production doit être aussi son régulateur, car le marché intérieur est, en règle générale, infinement plus important pour la production d'un pays que le marché extérieur. Du moment qu'il s'agit de dégager une opinion compétente techniquement sur tous les grands problèmes économiques au fur et à mesure qu'ils se posent, il faut que le consommateur, en cette qualité, soit appelé à faire connaître son avis, car ce ne seront pas les groupements de producteurs ou de commerçants qui pourront dégager son point de vue.

Mais, dira-t-on, où chercher le consommateur puisqu'il n'est pas groupé, ou du moins ne l'est qu'exceptionnellement? On le cherchera d'abord dans les organisations qui ont été créées spécialement pour incarner ses intérêts, en premier lieu dans les coopératives de consommation, ensuite dans les ligues d'acheteurs, les associations d'usagers des services publics lorsqu'elles existent, etc. Mais on peut chercher aussi le consommateur dans des groupements professionnels qui, tout en se formant sur une autre base, ont au premier chef ce qu'on pourrait appeler *la psychologie du consommateur*, parce que chez eux le souci de la consommation domine le souci de la production. Il en est ainsi, par exemple, de tous les groupements d'individus qui vivent d'un salaire périodique fixe et qui sont hors d'état, en règle générale, d'augmenter leurs moyens d'existence en proportion des variations du coût de la vie, par une augmentation de leur production. Il en est ainsi des ouvriers, des fonctionnaires, des retraités, et aussi des petits rentiers, catégories qui, en France sont légion. Or tandis qu'un industriel, un commerçant, un intermédiaire, ou même un individu exerçant une profession libérale, peut augmenter le volume de sa production ou le tarif de ses services proportionnellement aux oscillations de la monnaie, l'individu qui ne dispose que de revenus fixes ne le peut pas, ou ne

le peut qu'après une période d'adaptation extrêmement pénible. De là un déséquilibre économique qui peut engendrer de terribles crises sociales et dont les représentants des intéressés doivent être appelés à indiquer les remèdes. Pour toutes ces raisons, il a semblé qu'il était absolument nécessaire de représenter le consommateur, de l'inciter à se grouper et de reconnaître à la fois l'importance du facteur économique qu'il représente et la justice de la cause qu'il défend. Nous considérons même que son intervention et sa participation à un Conseil appelé à jouer un rôle aussi important auprès des pouvoirs publics est une des innovations les plus heureuses et les plus nécessaires qui aient été consacrées par le Décret organisant le C. N. E.

On a, par ailleurs, critiqué très vivement la répartition faite entre les diverses catégories représentées, par ce décret constitutif,des divers sièges de membres titulaires et suppléants du Conseil National Economique. Il n'est pas douteux que la critique, ici, était aisée car cette répartition était forcément arbitraire. Pourquoi donner, par exemple, tant de sièges aux patrons de la grosse industrie ou du commerce et tant aux diverses fédérations de métiers de la C. G. T.? Pourquoi si peu aux agriculteurs, si peu à la banque et à la Bourse, au commerce d'exportation ou au petit commerce, aux professions libérales ou à l'enseignement? La vérité, c'est que l'on était parti d'un point de vue à priori selon lequel le C. N. E., pour pouvoir travailler utilement, devait être assez peu nombreux. Selon un projet primitif, on avait songé à une centaine de sièges, chiffre suffisant non pas pour appeler tous les éléments qui pouvaient à bon droit ambitionner d'être représentés, encore moins pour le faire avec une proportionnalité exacte, ce qui eut entraîné la nécessité de donner aux groupements les plus importants un nombre de sièges considérable en face de la multiplicité des petits –, mais au moins ce chiffre de cent permettait-il de composer une effigie rappelant approximativement les traits principaux de la Nation économique. Or, l'opposition parlementaire qui eut son écho assez vif au Conseil de Cabinet, obligea le Gouvernement à réduire de moitié ce nombre et à limiter à une cinquantaine les sièges su C. N. E. Ainsi réduit, il ne pouvait gnerre plus être qw'une collection d'échantillons et certaines catégories ont même vu sacrifier presque totalement leur représentation. En réalité, plus on y songe et plus l'on se convainc que le chiffre de cent était lui même trop faible et que l'argument tiré de la nécessité d'avoir une Assemblée peu nombreuse pour faire un travail effectif, tombe devant cette constatation que beaucoup des questions auxquelles s'intéressera le C. N. E. devront être étudiées en commissions ou par des

sections du Conseil et que, même en séance plénière, une partie seulement des membres, ceux qui seront directement intéressés prendront part aux débats ou y assisteront.

Il reste à dire quelques mots d'un problème qui a fait couler beaucoup de paroles parce que lui aussi soulevait certaines susceptibilités, notamment dans le monde parlementaire. Quels seraient exactement les pouvoirs confiés au C. N. E.? Nous l'avons dit. Son rôle n'a jamais été conçu que comme un rôle consultatif, mais encore y a-t-il plusieurs façons de donner des conseils. On peut attendre qu'ils soient sollicités par ceux que l'on doit conseiller, en l'espèce les pouvoirs publics, ou bien on peut prendre l'initiative de les donner sans qu'ils aient été demandés. La plupart des grands Conseils institués auprès des Ministères n'ont pas la maîtrise de leur ordre du jour. Ils donnent leur avis sur les affaires qui leur sont soumises. L'autonomie dont on voulait doter le C. N. E., l'importance morale et sociale qu'on voulait qu'il prît, n'a pas permis de le borner à ce rôle effacé. On a décidé qu'il pourrait lui même se saisir librement de toute question, de tout problème d'ordre économique dont il estimerait opportun de se préoccuper. On a voulu qu'il pût transmettre aux pouvoirs publics, c'est-à-dire au Président du Conseil et, par l'intermédiaire de celui-ci, au Parlement, les conclusions des études auxquelles il se serait livré. On avait même, dans un avant-projet, été beaucoup plus loin, en exigeant que le Président du Conseil fût tenu de saisir les deux Chambres de celles des délibérations du Conseil National Economique qui lui auraient été communiquées sous forme de *recommandations* après avoir été votées à la majorité des deux tiers des membres présents. Le Président du Conseil, s'il n'était pas d'accord, aurait eu seulement le pouvoir de demander au Conseil une seconde délibération, mais devait après celle-ci transmettre la recommandation au Parlement. Remarquons que la souveraineté gouvernementale et parlementaire n'était en rien affectée par cette procédure qui laissait entière la liberté du Président du Conseil d'apprécier devant les Chambres la recommandation à lui transmise, et entière la liberté du Parlement d'en tenir le compte qu'il voudrait. On a estimé néanmoins que c'était là donner au C. N. E. une sorte de participation à l'initiative des lois peu conforme à l'esprit de la Constitution. La dispositiou a disparu et il est resté seulement que les « recommandations » constituent des avis plus solennels à la suite desquels le Président du Conseil est tenu de répondre dans le délai d'un mois en indiquant la suite donnée ou en demandant un nouvel examen de la question. Le Gouvernement doit également adresser pour information

au Conseil National Economique tous les projets ou propositions de lois pouvant l'intéresser, de même que toute loi d'ordre économique peut prescrire la consultation obligatoire du C. N. E. pour l'élaboration des réglements d'administration publique nécessaires à son application. Notons enfin que le C. N. E. élit dans son sein une Commission permanente pour maintenir sa continuité d'action dans l'intervalle de ses sessions et qu'il est doté d'un secrétariat également permanent installé auprès de la Présidence du Conseil. Ces dispositions sont suffisantes à lui permettre de jouer un rôle considérable et à exercer une réelle influence. Tout dépend de la façon dont on saura l'utiliser et de la conscience qu'il prendra lui même de sa tâche et de sa mission.

Jusqu'ici le Conseil National Economique ne s'est guère réuni que pour élire son bureau et constituer sa Commission permanente. Il a, non sans raison, émis certaines critiques au point de vue de sa composition. Sa Commission permanente a été saisie par le Secrétaire d'Etat auprès de la Présidence du Conseil du problème du logement. C'est évidemment là à l'heure actuelle une question ardue, d'importance et d'actualité. Toutefois, on peut s'étonner que le Conseil National Economique, à l'heure où le problème capital et angoissant en France est le problème financier, n'en ait pas été saisi, ou ne s'en soit pas saisi lui même comme ses pouvoirs l'autorisaient à le faire. Une partie de ses membres, ceux qui représentent le haut commerce et la grande industrie n'ont vu l'institution nouvelle qu'avec quelque méfiance. Pour leur donner satisfaction on a déjà modifié le décret constitutif en prévoyant deux vice-Présidents au lieu d'un, le Président du Conseil des Ministres étant Président de droit. On a voulu ainsi faire la part égale aux deux tendances sociales qui divisent l'opinion publique en France: la tendance conservatrice et la tendance avancée. Cette première retouche peut-être considérée comme conforme à l'esprit qui a inspiré les auteurs de l'institution. Mais si le Conseil National Economique devait devenir une sorte de Conférence académique, et ne s'intéressait qu'à des problèmes théoriques ou d'intérêt secondaire, cela tendrait à démontrer que ni les pouvoirs publics, ni l'opinion, n'ont encore saisi en France tout l'intérêt de son rôle et toutes ses possibilités d'action.