Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: - (1926)
Heft: 2

Artikel: Le conseil national economique
Autor: Scelle, Georges
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-759946

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: 07.01.2026

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

Le Conseil National Economique

Par Georges Scelle

I

Le Conseil National Economique institué en France par décret du 16 Janvier 1925, c'est-à-dire sous le Ministère Herriot, a commencé à fonctionner sous le Ministère Painlevé. C'est dire qu'il y a là une innovation qui se rattache à la politique inaugurée depuis les élections de Juin 1924 par ce qu'on a appelé le Bloc des gauches ou le Cartel. Quelque chose d'analogue avait été proposé en 1920 au précédent Gouvernement par les dirigeants de la Confédération Générale du Travail. Mais cette suggestion n'avait pas été retenue et c'est précisément parce que le Gouvernement du Bloc National n'avait pas jugé opportun de prendre sur ce point une initiative, que la C. G. T. avait créé le Conseil Economique du Travail ou le C. E. T. qui fit à l'époque couler pas mal d'encre et fut considéré dans certains milieux comme une tentative révolutionnaire. Nous ne croyons pas que le C. E. T. eût ce caractère. C'était avant tout un organe d'études destiné à mettre au point une technique de fonctionnement des grands services publics et des entreprises industrielles nationalisées. Il faisait appel au concours des fonctionnaires, des techniciens et des savants, en même temps qu'aux forces syndicales et aux représentants des consommateurs. Mais il ne prétendait pas recourir à la force pour modifier l'état politique ou économique du pays et mettre la main sur les pouvoirs publics. C'était, nous le répétons, un organe d'étude et dans une démocratie il ne nous paraît pas discutable qu'on ait le droit d'associer des compétences pour dresser un plan idéal d'organisation économique. Il n'en reste pas moins que l'initiative prise par le Ministère Herriot a été considérée dans les milieux conservateurs et industriels, comme étant la suite directe de l'effort tenté en 1920 par la C. G. T. et comme dégageant un relent de syndicalisme révolutionnaire et de socialisme. De là l'opposition et les critiques.

Il n'est pas douteux qu'il y ait une filiation d'idées entre le Conseil Economique du Travail de 1920 et le Conseil National Economique de 1925. Mais à ce compte on pourrait aussi dénoncer les rapports qui existent entre ce C. N. E. et les projets d'Etats généraux élaborés dans certains milieux conservateurs ou nationalistes et où l'on a pu suspecter des arrières pensées de politique monarchiste. La vérité, c'est que depuis très longtemps en France, comme dans d'autres pays, l'idée était dans l'air.

Elle l'est partout où l'on mesure les inconvénients de l'inorganisation économique des forces sociales; où l'on s'aperçoit des périls que crée la forme exclusivement politique de l'Etat, l'espèce d'anarchie que développe le régime, dit capitaliste, de l'initiative privée souveraine, des abus qu'engendre la carence de l'autorité publique dans ce domaine. Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'on parle de représentation professionnelle, de régionalisme économique, de syndicalisme obligatoire, de conciliation et d'arbitrage également obligatoires en matière industrielle; ce n'est pas hier que l'on a crée tant de conseils et de commissions parlementaires administratives ou gouvernementales en matière économique. Pendant la guerre on a vu fleurir tout un système étatique et interallié pour donner satisfaction à des besoins exceptionnels, et l'expérience a prouvé depuis que leur prolongation dans le régime de la paix, adaptée aux circonstances nouvelles, aurait pu présenter une utilité permanente non moins grande, à telle enseigne que les institutions internationales de la Société des Nations ont amorcé sur beaucoup de points une organisation économique internationale plus poussée qu'elle ne l'est à l'intérieur même de la plupart des Etats. Tout cet ensemble d'efforts qui paraît disparate lorsqu'on envisage isolément chacun d'eux, dérive en réalité d'une préoccupation identique: celle de mettre fin dans le domaine national comme dans le domaine international à cette espèce d'anarchie, je répète le mot, qu'a engendré le dogme jadis incontesté de l'Economie orthodoxe du laisser-faire et du laisser-passer. Considéré comme devant aboutir à l'harmonie providentielle l'on a constaté qu'il conduisait tout au plus à des équilibres paradoxaux et instables qui ne sont acquis qu'au prix de luttes incessantes et de conflits d'ordre interne et international.

Le Conseil National Economique, dans l'esprit de ses créateurs, constituait l'un de ces efforts vers l'organisation économique. Mais son but était singulièrement plus précis et plus modeste que celui du C. E. T. Son rôle avait été conçu sur le plan administratif. On faisait de lui au maximum un rouage gouvernemental. On n'avait nullement en vue, comme le syndicalisme et la C. G. T., l'édification d'un plan méthodique d'action susceptible de transformer l'Economie nationale par un système d'industrialisation nationalisée des services publics et des entreprises. Le Conseil national économique devait s'adapter non seulement au régime capitaliste, non seulement au régime politique de la constitution de 1875, mais à l'organisation gouvernementale et administrative actuelle et traditionnelle de la France. C'était simplement un Conseil nouveau mis à la disposition du Président du Conseil des Ministres. Tout au plus

pouvait on considérer comme une innovation importante ce fait de l'avoir placé auprès du Premier Ministre considéré comme tel et non auprès de l'un des départements ministériels. Il constituait ainsi l'amorce de ce rouage gouvernemental qui s'appelle la Présidence du Conseil (avec ou sans portefeuille) lequel, à la différence de certains autres pays, n'existait pas encore en France mais y était réclamé depuis longtemps et vient d'être réalisé par le Ministère Painlevé. Mais, à part cette innovation dont nous verrons les raisons essentielles, le Conseil National Economique était un Conseil comme les autres.

Dès lors se pose la question primordiale de l'utilité de cette création nouvelle, car la multiplicité des grands conseils administratifs est aussi flagrante que l'inefficacité de beaucoup d'entre eux.

Le Conseil National Economique devait d'abord avoir cette particularité d'être inter-ministériel. On voit en France naître et mourir beaucoup de Commissions inter-ministérielles qui étudient à un moment donné certains problèmes intéressants divers départements administratifs. Mais il n'existe pas d'organisme permanent destiné à coordonner de façon permanente les efforts de différents départements ministériels dans les domaines où ils peuvent avoir des préoccupations communes. Il existe seulement des grands conseil permanents destinés à éclairer chaque Ministre sur telle ou telle branche particulière de ses attributions. Le système des grands conseils est donc conçu sur le mode analytique et fragmentaire de la spécialisation et non sur le mode synthétique de la coordination. On ne peut guère citer en sens inverse qu'un Conseil d'ailleurs de création récente, institué, lui aussi, près de la Présidence du Conseil des Ministres, et qui s'appelle le Conseil de la Défense nationale.

En matière économique, aucun organe consultatif n'existait qui pût coordonner les efforts et les préoccupations des différents départements ministériels ayant le soin de l'Economie nationale et qui sont : le Ministère des Finances, le Ministère du Travail et de l'Hygiène, le Ministère du Commerce avec le sous-Secrétariat des P. T. T., le Ministère des Travaux publics dans les attributions duquel rentrent les Transports, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère des Colonies. Il n'est pas douteux qu'aucun de ces grands départements administratifs ne peut exercer son activité dans l'une quelconque de ses attributions, sans que ses initiatives ou ses décisions aient immédiatement leur contre-coup sur les intérêts dont la gestion est confiée aux autres. En particulier, sans qu'il soit besoin d'insister ici sur les exemples topiques qui viennent immédiatement à l'esprit, on sait quelle solidarité matérielle étroite unit les problèmes

agricoles ou commerciaux aux problèmes fiscaux ou a ceux de la main-d'œuvre et des transports. Or, il est arrivé trop souvent à nos départements ministériels d'étudier ou de résoudre en vase clos et comme s'ils étaient séparés par des cloisons étanches, des questions qui ressortissaient à leur compétence et qu'ils estimaient leur appartenir exclusivement, alors qu'en fait elles ne les intéressaient que principalement. La création du Conseil National Economique visait à remettre les choses au point et, puisqu'on ambitionnait de coordonner de très haut l'activité de nombreux Ministères, (on pouvait même supposer que dans certains cas tous les Ministères seraient intéressés) on ne pouvait rattacher le Conseil National Economique à aucun d'entre eux: il fallait le placer auprès du Ministre à qui incombe la responsabilité de la politique générale, c'est-à-dire auprès du Président du Conseil.

Mais aussitôt l'objection se présente: cette coordination des efforts ministériels n'a-t-elle pas un organe naturel, ou même deux: le Conseil de Cabinet et le Conseil des Ministres? C'est évidemment à ces organismes suprêmes de gouvernement qu'appartient le dernier mot en matière gouvernementale. Mais il faudrait connaître bien peu la réalité pour croire que le Conseil de Cabinet et surtout le Conseil des Ministres puissent étudier sérieusement et résoudre à bon escient un problème tant soi peu technique et ardu de politique économique générale. Au risque de provoquer des désillusions, avouons nettement que dans la complexité actuelle et toujours croissante des tâches gouvernementales, c'est là quelque chose d'impossible, surtout en régime parlementaire. Les Ministres, en régime parlementaire, ne sont généralement pas, et même, à notre avis, ne doivent pas être des techniciens et des spécialistes. Cela leur ôte leur liberté de jugement. Il est déjà très beau qu'ils possèdent une certaine compétence générale des affaires de leur département. Ce qu'il leur faut surtout, c'est la faculté de jugement objectif et l'énergie de la décision indépendante. C'est surtout vis-à-vis de leurs bureaux que cette indépendance sera précieuse, mais il faut bien constater qu'ils ne l'ont pas toujours. Un Ministre, soit au Conseil de Cabinet, soit au Parlement, arrive généralement armé de la documentation et de la doctrine qui lui a été fournie par ses Directeurs. Il est fort rare qu'il ait eu le temps d'étudier à fond une question par lui même; son point de vue est exclusif. Celui de chacun de ses collègues ne l'est pas moins; ils arrivent aussi avec leur bréviaire dans leur serviette, c'est-à-dire avec le dossier d'un de leurs bureaux. Et dès lors au sein du Conseil de Cabinet la discussion s'engage entre les doctrines opposées de gens très compétents (les Directeurs absents) mais qui n'ont

généralement eu les uns avec les autres aucun contact préalable. Sans doute la synthèse peut se faire, mais elle se fera d'autant plus difficilement que les Ministres hésiteront davantage devant la perspective d'entamer, une fois de retour à domicile, une lutte particulière avec leurs subordonnés, lutte qui viendra les absorber au milieu des autres préoccupations multiples qui les assiègent journellement dans l'expédition des affaires courantes de leurs différentes directions. Une affaire qui accroche risque d'embouteiller tout le mécanisme.

Au surplus, les Ministres auraient-ils le courage de s'atteler journellement à la synthèse des problèmes communs qui sont soumis à leurs délibérations gouvernementales, qu'ils n'en auraient pas matériellement le temps? Lorsqu'ils tiennent conseil trois ou quatre fois par semaine, c'est un grand maximum. Cela leur prend trois ou quatre demi-journées qui, s'ajoutant à l'obligation où ils sont de suivre les débats des Chambres, lorsqu'ils y sont individuellement ou collectivement intéressés et, surtout, à l'obligation infiniment plus pesante encore de recevoir les incessantes visites des parlementaires avec leurs cortèges de délégations et leurs continuels marchandages de faveurs ou de services, – finiraient par rendre totalement impossible à un Ministre de suivre l'activité de son département et de faire chaque jour la signature. Il s'en suit que le travail en commun du Conseil des Ministres ou du Conseil de Cabinet est forcément un travail hâtif, superficiel, où les problèmes défilent parfois au kaléidoscope et où fatalement les questions de politique pure, c'est-à-dire celles qui intéressent la vie toujours menacée du Cabinet, l'emportent et de beaucoup sur les préoccupations d'ordre technique. On peut regretter cet état de choses, y voir un des vices du régime parlementaire, mais on ne peut le nier. On ne pourrait s'en désespérer que si le mal était sans remède, mais précisément il y en a un : c'est de confier à un organisme situé auprès du Gouvernement le travail que le Gouvernement ne peut pas faire sérieusement et ne fera jamais sérieusement. Ce travail de coordination et d'étude technique des problèmes gouvernementaux d'ordre économique, c'est le C. N. E. qui doit le faire à tête reposée, non pas en se substituant aux Ministres, mais en leur fournissant sous une forme réduite et facilement accessible une documentation et des éléments de solution qui leur permettront, individuellement, de contrôler le point de vue de leurs bureaux et, collectivement, de décider en connaissance de cause. D'ailleurs leurs Directeurs, nous le verrons, doivent être appelés à suivre les travaux du Conseil.

Cette même utilité consultative et documentaire, le Conseil Economique National devait, dans l'esprit de ses promoteurs, l'avoir vis-à-vis du Par-

lement. Le Parlement partage avec le Gouvernement l'initiative des lois. C'est lui qui les fait; c'est lui également qui contrôle le Gouvernement dans son œuvre réglementaire exécutive et administrative. Mais il est mieux armé que le Gouvernement pour procéder à l'étude réfléchie des problèmes économiques. Par l'intermédiaire de leurs grandes Commissions, la Chambre et le Sénat peuvent étudier et mûrir tous les problèmes; leurs rapporteurs sont faits pour les éclairer, la multiplicité de leurs origines leur permet de trouver, dans leur sein même, des techniciens. Le procédé de l'enquête peut leur donner le concours de toutes les compétences. Si l'on en jugeait uniquement par la durée de la gestation qu'exige un projet ou une proposition pour devenir loi, on devrait en conclure qu'aucun texte législatif ne voit le jour avant d'avoir été soigneusement assimilé, discuté, et mûri. Malheureusement, la mauvaise qualité de la production législative, de jour en jour plus patente, accuse toute la distance qu'il y a entre les possibilités et les réalisations. C'est que là encore les préoccupations d'ordre politique l'emportent le plus souvent sur celles d'ordre technique.

Pourtant s'il ne s'agissait que de technicité et de compétence, la création du C. N. E. ne s'imposerait pas à l'égard du travail parlementaire comme à l'égard du travail gouvernemental. Dans cet ordre d'idées, il s'agit de faire au jouer au C. N. E. un rôle assez différent de celui que nous avons envisagé tout à l'heure et qui, nous le verrons, a beaucoup influé sur la composition qu'on a été amené à lui donner. Il s'agira ici non plus de coordonner les points de vue des administrations centrales compétentes, mais de permettre aux Chambres, si l'on veut nous passer cette expression familière, de tâter, à tout moment, le pouls de l'opinion. Sans doute les élus du suffrage universel sont mieux à même que quiconque d'incarner l'opinion, mais ils l'incarnent en matière politique, non en matière technique. Théoriquement, députés et sénateurs sont les élus de collèges électoraux essentiellement différents, mais toujours à base territoriale. Il se peut que certaines circonscriptions soient surtout paysannes ou surtout urbaines, surtout agricoles ou surtout industrielles, mais en principe les collèges électoraux comprennent exclusivement des *citoyens*, sans aucune distinction de classes, *de professions*, de religions, etc. Ce n'est que par hasard, d'une façon non constitutionnelle et nous dirons même d'une façon *anti-constitutionnelle*, que les intérêts professionnels, c'est-à-dire les intérêts économiques, peuvent avoir des représentants. Il en résulte que contrairement à toute justice, il y a certains intérêts professionnels ou économiques qui peuvent être abondamment représentés dans les Chambres, tandis que d'autres n'ont aucune chance d'y trouver jamais une

représentation cohérente et homogène. On voit, par exemple, se former des groupes de députés agricoles, industriels, ouvriers, on n'en voit pas qui représentent les professions libérales, ou le petit commerce, ou l'enseignement. En outre cette représentation extra-constitutionnelle, qui se dégage cependant parce qu'elle devient chaque jour davantage l'expression d'un besoin et la traduction de la réalité, se dégage d'une façon pour ainsi dire subreptice, en marge de la vérité légale. Il arrive même qu'on la sente dans la coulisse sans pouvoir l'identifier ou la dénombrer avec exactitude. Il peut y avoir là un véritable danger car ce qui est occulte devient aisément malfaisant. C'est ainsi par exemple que l'on a accusé certaines grandes organisations capitalistes d'avoir à leur dévotion, au sein du Parlement, un groupe compact de représentants à l'élection desquels elles avaient contribué. On comprend que dans ces conditions le système parlementaire peut se trouver entièrement faussé, que les représentants des circonscriptions électorales les plus diverses puissent devenir les agents politiques d'une ploutocratie et qu'il se forme ainsi des majorités qui soient les servantes de l'intérêt d'un groupe ou d'une minorité et non point celles de l'intérêt général. Dans ces conditions les décisions législatives ou politiques du Parlement peuvent être aisément surprises ou faussées et il peut devenir extrêmement utile d'instituer à côté de lui un organe qui reflète dans les questions économiques et techniques l'opinion avertie; non pas l'opinion amorphe et fluctuante de l'homme dans la rue, mais l'opinion des intéressés, l'opinion des professionnels qui peuvent être touchés par une mesure gouvernementale ou législative. Le Conseil National Economique, s'il est constitué d'une façon propre à lui permettre d'incarner non pas l'opinion publique au sens large du mot, mais l'opinion technique de tous les citoyens actifs qu'intéresse un problème économique déterminé, peut jouer un rôle utile de redressement et comme une sorte d'arbitrage moral entre les Chambres du Parlement, le Parlement et le Gouvernement, le Parlement et l'opinion publique, au sens large. Il va de soi que ce rôle est très différent de celui que nous envisagions plus haut pour le C. N. E. lorsqu'il ne s'agissait que de coordonner l'action gouvernementale, qu'il est encore plus important et lui confère une toute autre portée sociale. Bien qu'on n'ait songé, ici encore, à lui donner qu'un rôle purement consultatif, on ne s'en est pas moins heurté à une méfiance non déguisée de la part des parlementaires qui ont voulu voir dans cet embryon la menace d'une compétition, d'une concurrence, le germe d'un Parlement économique dressé en face du Parlement politique. Cette méfiance est-elle in-

justifiée? Dans la conception actuelle du C. N. E. nous ne le croyons pas. Le Parlement reste pleinement souverain et possède seul le dernier mot. Il n'est jamais venu à l'esprit de ceux qui ont préparé le Conseil National Economique d'amorcer la création d'une troisième Chambre. Ceux mêmes qui étaient partisans d'une représentation professionnelle estimaient que dans l'état d'inorganisation économique actuelle de la France, ç'eût été prématuré. Il faudrait d'ailleurs une revision constitutionnelle pour modifier aussi profondément le régime purement politique de nos institutions représentatives. Et vouloir y procéder d'une façon détournée serait courir au devant de toutes les difficultés et de tous les conflits. Ce serait créer le désordre général pour remédier à des inconvenients localisés.

On a cependant songé à tenter une grande expérience. On a voulu rapprocher les représentants des collectivités économiques existantes dans un but à la fois d'étude et de conciliation. Les groupements économiques sont trop souvent dans un état d'esprit antagoniste qui les porte à voir toujours les oppositions d'intérêt qui les séparent et jamais la solidarité qui les unit. Producteurs et consommateurs, industriels et commerçants, patrons et ouvriers, pour ne citer que ces catégories, vivent dans un état d'hostilité qui tient le plus souvent à ce que chaque groupe considère exclusivement ses intérêts professionnels sans tenir compte de ceux des autres groupes, la plupart du temps même sans pouvoir les connaître. Le Conseil National Economique a été conçu comme une sorte de Chambre de compensation où chacun des représentants qualifiés des collectivités professionnelles appelées à députer dans son sein, instruira les autres de ses conceptions et de ses besoins et recevra de tous ses collègues la même initiation. Ainsi, par une connaissance plus solide des rapports qui les unissent, les groupements économiques se trouveront portés à se consentir réciproquement des sacrifices, à réaliser des transactions pour sauvegarder l'essentiel de leurs intérêts vitaux dont l'ensemble constitue l'intérêt national. On constate, en effet, que la plupart du temps les conflits économiques comme les conflits politiques, à l'intérieur des Etats entre collectivités nationales, aussi bien qu'entre Etats dans la communauté internationale, ont pour origine beaucoup plus l'incompréhension et l'ignorance mutuelles que la mauvaise volonté. Il nous semble donc que c'est une idée élevée que de vouloir confier aux représentants directs des intéressés le soin d'élaborer eux-mêmes, au creuset de leurs discussions approfondies, la conciliation de leurs intérêts respectifs. Que si vraiment il y a là une utopie et que de telles rencontres il ne puisse sortir que des coalitions égoïstes, il resterait toujours aux pouvoirs publics demeurés entièrement maîtres de leurs

décisions souveraines, le soin de dégager, par voie d'arbitrage, le sens de l'intérêt général qui n'aurait pu l'être par la libre discussion et l'entente coopérative. En tout cas, l'essai valait d'être tenté car il y a des précédents nombreux et encourageants dans l'expérience multiple qui a été faite après guerre, en matière industrielle notamment, dans plusieurs Etats, et à Genève, dans le domaine international.

Tels sont les divers objectifs que l'on s'est proposé d'atteindre en créant le Conseil National Economique: coordonner l'action administrative et gouvernementale; éclairer les pouvoirs publics et en particulier le Parlement; dégager la solidarité économique des différents groupements et collectivités qui composent la Nation active. (A suivre)