

Les syndicats et la politique ⁽¹⁾.

par Marcel GREGOIRE

Président de l'Institut belge de Science politique

★

Une bonne partie de l'opinion a été frappée de constater comment se sont terminées les récentes grèves du Borinage. Le gouvernement avait réuni les représentants des organisations patronales et ceux des organisations ouvrières. Aux uns et aux autres, il avait fait des propositions; il prenait, notamment, l'engagement d'assurer le remplacement de la main-d'œuvre rendue disponible par la fermeture des puits. Ses efforts n'aboutissant pas, les ministres avaient quitté la séance.

Patrons et ouvriers restèrent seuls en présence; une demi-heure après, un accord était conclu et la grève terminée. Il y avait là une nouvelle illustration de la puissance des pouvoirs de fait et une réponse, qui surprend d'ailleurs de moins en moins, à la question du point de savoir qui, réellement, commande en notre pays.

Certes — et M. Jean Meynaud notamment l'a fort bien montré — la volonté des particuliers d'influencer le gouvernement se retrouve tout au long de l'histoire (2). On peut rappeler, par exemple, la lutte menée contre le projet d'union douanière franco-belge du temps de Louis-Philippe et au cours de laquelle furent utilisés les moyens de pression les plus divers.

Par ailleurs, la pression sur les pouvoirs constitue un trait commun à tous les régimes (3). Les plus totalitaires doivent compter avec un minimum d'opinion publique. À quoi rimerait, sinon, la propagande? Pourquoi serait-il nécessaire de parler de « complots » et de se débarrasser de boucs émissaires? Le caractère monolithique de ces systèmes ne l'est qu'en apparence; point n'est besoin d'attendre leur fin — ce qui s'est passé à Berlin Est et à Budapest l'illustre suffisamment — pour apprendre qu'eux aussi ont à faire face à bien des oppositions.

*
**

Il n'empêche: c'est surtout depuis l'apparition des syndicats ouvriers, d'une part, et eu égard, d'autre part, à l'intervention croissante de l'État dans les domaines les plus divers, que se sont constitués d'innombrables « mouvements, associations, syndicats ou sociétés qui, défendant les intérêts communs à leurs membres, s'efforcent, par tous les moyens en leur pouvoir, directs ou détournés, d'influencer l'action gouvernementale et d'orienter l'opinion publique. Ils ne sont rien de moins que des forces sociales, économiques, spirituelles de la nation, organisées et agissantes » (4). Par ailleurs, ces groupes fonctionnent surtout dans les régimes démocratiques du type occidental. En effet, si la démocratie, telle que nous la concevons, « n'a pas créé les pouvoirs de fait, du moins leur a-t-elle donné une voix » (5).

Parmi tous ces groupes, les syndicats ouvriers retiennent tout particulièrement l'attention.

D'abord, parce qu'ils furent pratiquement les premiers à s'organiser en vue d'influencer le patronat et les pouvoirs publics.

Ensuite, parce qu'ils y ont particulièrement réussi. Non pas qu'ils prétendent apporter des solutions originales à l'organisation de la société. Certains, parmi leurs militants, avaient caressé cette ambition. Elle est, à l'heure actuelle, complètement abandonnée. Le syndicalisme, aujourd'hui, ne prétend plus assumer, par lui-même, la prise en charge de l'État. En revanche, il est devenu une force politique de toute première importance, et

(1) Communication faite à l'Institut Belge de Science Politique le

(2) J. Meynaud, *Les groupes de pression*, pp. 13 et 15. Cet ouvrage remarquable doit être consulté par tous ceux que la question préoccupe.

(3) *Ibidem*, p. 17.

(4) André Mathiot, *Les « pressure groups » aux États-Unis*, Revue française de Science politique, 1952, p. ...

(5) Georges Burdeau, *Traité de science politique*, I, p. 363.

qui intervient dans tous les problèmes politiques (5bis). Dans certains milieux, on lui reproche cette immixtion dans des domaines qui, allèguet-on, ne seraient pas le sien. Elle est cependant tout à fait normale. Le syndicalisme, en effet, en se donnant pour tâche l'amélioration du niveau de vie, le développement matériel, intellectuel ou moral du monde des travailleurs, est, du coup, contraint à se préoccuper de la manière dont l'Etat va résoudre tous les problèmes qui lui sont posés.

La défense nationale, car elle pèse lourdement sur la vie des jeunes travailleurs, car l'armée ne peut être une armée de classe, car les dépenses militaires ne peuvent trop freiner le progrès social. L'enseignement, car il doit assurer la promotion des élites ouvrières et le développement culturel des masses. Le Congo, car de son orientation peut dépendre le sort de notre économie, car il y a aussi, là-bas, des travailleurs dont il faut s'occuper, etc. (6).

Si l'on examine le problème sans hypocrisie, il faut même aller plus loin : avec l'évolution des idées, des techniques et des institutions, l'action des syndicats, par les prolongements qu'elle implique, est et deviendra de plus en plus politique (7). Par exemple, la notion du pouvoir d'achat est désormais plus importante que celle du salaire ; or, elle est, en fait, plus politique que professionnelle. D'autre part, la tâche la plus traditionnellement reconnue aux syndicats est très nettement influencée par les décisions de politique économique et financière du gouvernement. D'où le souci normal des syndicats d'intervenir efficacement auprès des instances dont dépendent, en fait, ces décisions.

*
**

Cette action du syndicalisme sur les pouvoirs publics ne va d'ailleurs pas, du point de vue du syndicalisme lui-même, sans certains inconvénients (8).

Le départ entre, d'une part, le professionnel et le technique et, d'autre part, le politique n'est pas toujours aisé. Il est particulièrement compliqué là où les travailleurs n'ont pas de l'organisation sociale la même conception et sont divisés entre eux par leurs opinions philosophiques ou religieuses.

Les syndicats prennent alors, sur des questions qui sont à la frontière des divers domaines, des

attitudes qui risquent de ne pas rallier la totalité de leurs adhérents. Une série de problèmes intéressent, en effet, ceux-ci en tant que travailleurs, mais ils les affectent aussi en tant que membres d'un autre groupe : un parti ou une église, par exemple. Que les points de vue de ceux-ci ne coïncident pas avec ceux du syndicat, que des options subsistent quant au point de savoir quel est, sur une question déterminée, le véritable intérêt du travailleur en tant que citoyen, et les attitudes que prônent les syndicats peuvent ne pas rencontrer l'adhésion de leurs membres et risquent de les en détacher.

D'autant plus que la lutte pour le pouvoir et l'influence politique a, dans toutes les démocraties à l'occidentale, des aspects inévitables, mais qui, inévitablement, rebutent. Il en résulte une appréciation péjorative de ces aspects de l'action syndicale et, même chez les syndiqués, une tendance à les regretter.

On a trop l'habitude, dans le public, de ne considérer que le poids que les syndicats font peser sur la politique. En fait, l'influence que celle-ci exerce sur eux est au moins aussi grande.

Et d'abord — ce qui, on devra bien l'admettre, n'est pas négligeable — sur les organisations mêmes. Il est clair que, si la défense de l'intérêt professionnel de tous les travailleurs était l'unique objectif du syndicalisme, celui-ci grouperait, dans une même organisation, l'ensemble des salariés. Mais l'amélioration des conditions de vie est postulée au nom et en fonction de certains principes qui vont bien au-delà de l'obtention de certains

(5bis) Faut-il rappeler le plan De Man? Et le plan (de 1934) de la C.G.T. française, qui disait notamment: « Le régime parlementaire, où les masses s'étaient habituées à voir l'expression normale de la démocratie, ne correspond plus, dans sa forme actuelle, aux nécessités de la vie contemporaine. Il était fait pour des tâches politiques. Or, l'Etat intervient de plus en plus dans le domaine économique. Il était fait pour gouverner des individus; or, de plus en plus, il se trouve aux prises avec des collectifs. »

(6) Le syndicat patronal, en revanche, est infiniment plus limité dans ses interventions. Et même clandestinement, il tente rarement d'influencer la politique autre qu'économique et sociale, pour l'excellente raison que, sur tous les autres points, il n'y a point l'avis du patronat, mais presque autant d'avis qu'il y a de patrons. Dire que les régimes occidentaux, à l'heure actuelle encore, sont dirigés et inspirés par les capitalistes, c'est aller à l'encontre des réalités les plus aveuglantes.

(7) R.P. Heckzel, *Les syndicats et la politique*, Revue de l'action populaire, 1959, p. 280.

(8) Sur ces questions, voir notamment J. Meynaud, *op. cit.*, pp. 30 et ss., 178 et ss.; A. Sauvy, *Lobbys et groupes de pression*, dans *Le Pouvoir*, II, pp. 174 et ss.

avantages matériels. Cette référence à une doctrine et à une idéologie divise ; elle provoque le pluralisme syndical, dont on dispute les bons et les mauvais côtés, et ce sur quoi on ne tranchera pas aujourd'hui. En tout cas, dans les relations entre le parti et le syndicat, ce genre de préoccupations risque, en pas mal de circonstances, de mettre celui-ci sous la dépendance de celui-là. Certes, le parti aide le syndicat à réaliser ses objectifs, et cette aide, souvent, est décisive, surtout quand elle doit se traduire en textes législatifs ou en avantages dépendant des pouvoirs publics. Mais le parti, trop souvent, se sert des revendications syndicales pour y mêler d'autres préoccupations, qui sont plus spécifiquement siennes et au profit desquelles il mobilise la force du syndicat : il y a là ce qu'un juriste pourrait appeler un détournement de pouvoir.

Il arguë, par ailleurs, de l'appui qu'il a donné au syndicat pour se le faire payer et parfois avec usure. D'autres considérations peuvent encore jouer, comme le fait pour un militant de considérer son mandat syndical comme le moyen d'assurer sa carrière politique. Il en résulte chaque fois que ce n'est pas le parti qui est à la remorque du syndicat, mais bien le syndicat qui se met au service du parti. Soit positivement, en ce sens que le parti utilise la force du syndicat pour faire triompher des attitudes qui ne rejoignent que très secondairement les véritables préoccupations de ce dernier ; soit négativement, quand le syndicat accepte de sacrifier son point de vue sur l'autel de la solidarité avec le parti et les convenances de ce dernier. Des exemples n'ont pas à être cités : ils sont dans toutes les mémoires.

Certes, la situation peut être inversée ; il arrive que le syndicat oblige le parti à se conformer à ses vues et à faire primer l'intérêt syndical sur l'intérêt politique. Le parti, en ce cas, est un instrument entre les mains des dirigeants syndicaux et il leur sacrifie les préférences des autres catégories sociales qui se réclament de lui. Les plaintes qu'expriment les « victimes » sont suffisamment connues pour qu'il soit inutile, ici aussi, de s'étendre davantage.

Quel est le type des relations auquel obéissent celles qui existent entre nos partis et nos syndicats ? En gros, et sous réserve des exceptions qui s'imposent, on peut dire que, lorsque le parti est dans l'opposition, c'est le syndicat qui bénéficie surtout de sa solidarité avec lui ; l'esprit de reven-

dication se donne alors libre cours. En revanche, lorsque le parti est représenté au gouvernement, il a tendance à imposer les orientations fondamentales. Pour ce motif simple, mais décisif, que le gouvernement a l'obligation de tenir compte de tous les intérêts, et non seulement de ceux d'un milieu ou d'un groupe déterminés ; qu'il s'agit alors, non plus seulement de promettre, mais de tenir. Jouent alors ce que la théologie catholique appelle les charismes, assez semblables à cette sorte de grâce d'état qui, en un autre domaine, transforme le plus redoutable des braconniers en le plus sévère des gendarmes.

**

Quoi qu'il en soit, les succès remportés par les syndicats ouvriers ont provoqué une généralisation de la syndicalisation. Toutes les activités professionnelles, pratiquement, se constituent en syndicats. En Belgique, seuls la magistrature et le barreau résistent au courant, encore qu'en leur sein un nombre croissant de voix s'élève pour qu'il en soit autrement. Dès qu'une nouvelle profession se crée, elle donne naissance à un syndicat : qu'on songe à l'association des réviseurs d'entreprises, à celle des réviseurs de banques. Le phénomène s'étend à des activités non lucratives : le syndicalisme étudiant, par exemple ; voire à de simples états : les familles nombreuses, les anciens combattants, les anciens résistants n'empruntent-ils pas aux syndicats beaucoup de leurs techniques et de leurs tactiques d'action ?

D'autant plus qu'on ne prête qu'aux riches.

Il ne s'agit pas, bien loin de là, de méconnaître les immenses services qu'ont rendus et que continuent à rendre aux travailleurs leurs organisations professionnelles. Cependant, grâce notamment à l'état d'esprit qu'ils ont réussi à créer chez les hommes politiques et les dirigeants de nos administrations, — certains, au surplus, leur doivent leur carrière, — il n'est pas difficile d'imaginer les mesures favorables que, spontanément et sans y être contraints, ils sont disposés à prendre, un peu dans tous les domaines, au profit des ouvriers et des employés. Ces mesures ne résultent pas d'une pression de la part des organisations syndicales, d'un manque de résistance soit de l'Etat, soit du patronat : elles procèdent de la nature des choses. Pour s'en convaincre, il suffit d'avoir égard aux opinions de ceux qui les prennent, et qui sont

parfois aux antipodes de celles qui constituent le programme général des syndicats. Il n'empêche que les syndicats auront cette tendance, trop humaine pour ne pas être naturelle, de s'attribuer le mérite des avantages obtenus.

Il est vrai aussi qu'en pareils cas on pourrait parler de « pression virtuelle ou potentielle » (9) de leur part. Ce n'est pas le syndicat directement qui a obtenu satisfaction; l'initiative est venue d'ailleurs, mais elle n'a vu le jour qu'en raison de l'existence du syndicat et pour prévenir, en quelque sorte, des démarches de sa part. C'est loin d'être inexact. Mais ce n'est pas toujours vrai. Il arrive, au contraire, que la poussée contre les pouvoirs publics ou contre le patronat s'exerce malgré les syndicats, dont les dirigeants, mieux avertis que les affiliés de la véritable nature des problèmes, étaient hostiles aux mesures réclamées. Les syndicats en sont alors réduits à cautionner ce qu'ils n'ont pu empêcher; ils transforment volontiers en victoire ce qui, à considérer les choses de plus près, est, en réalité, une semi-défaite de l'organisation, puisque ce qui a été obtenu ne l'a pas été au moment et de la manière voulus par celle-ci.

Le public se fie volontiers à leurs dires. Pour les mêmes motifs qui font qu'on attribue plus volontiers le gain d'un procès à l'habileté de l'avocat ou à la complaisance du juge qu'à la justice de la cause, il met sur le compte de la force ou des capacités manœuvrières des syndicats ce qui, en réalité, était commandé par la justice ou par la raison. D'où les critiques dirigées contre ce que l'on a appelé les abus de pouvoir du syndicalisme.

*
**

On voudrait, ici encore, essayer d'apprécier la situation avec les nuances qu'elle comporte.

Il faut reconnaître tout d'abord que, dans le régime de pouvoir ouvert que constituent nos démocraties, la lutte est un élément, non seulement permanent, mais essentiel. Le progrès est, avant tout, mouvement (10). Toute idée neuve, toute affirmation originale, toute dynamique et donc tout dynamisme produisent, en effet, et inévitablement, ce qui est un désordre par relation avec ce qui est, mais un ordre par rapport à ce qui devrait être. Autrement dit, l'ordre ne se considère qu'en fonction des fins que l'on se propose. Il exige parfois

la conservation de ce qui existe; souvent aussi son amélioration, voire sa disparition. C'est pourquoi, si aucun vrai progrès n'est possible que dans la sécurité, c'est-à-dire en répudiant toute violence individuelle, la plupart du temps, il est le produit de la lutte. La lutte est une condition du développement; là où disparaît l'esprit de lutte et de compétition, le déclin est proche.

Dès lors s'efforcer d'empêcher les syndicats d'influencer les pouvoirs publics aboutirait à paralyser un élément moteur du régime. D'autant plus que, d'une part, la pression qu'ils exercent est contrebalancée par celle que font peser en sens inverse d'autres groupes: le sain équilibre est ainsi, non le résultat de l'immobilisme, mais la résultante des antagonismes. Et que, d'autre part, dans l'état d'apathie qui caractérise trop de citoyens de nos démocraties, l'action de leurs syndicats est souvent la seule qui permette aux gouvernements d'apprendre ce qu'ils désirent réellement (11).

Aussi, plus généralement, la critique porte-t-elle, non pas sur le fait que les syndicats s'efforcent d'influencer les pouvoirs publics pour les gagner à leurs vues, mais sur les procédés qu'ils utilisent à cet effet. Des moyens comme l'intimidation, la menace, le refus d'obéissance, la grève politique, font l'objet de réserves. La manière dont les syndicats se substituent en quelque sorte aux institu-

(9) J. Meynaud, *op. cit.*, p. 282.

(10) Sur la question, voir F. Nitti, *La Démocratie*. L'ouvrage est mal construit, mais contient des remarques très pertinentes. Voir aussi le célèbre passage de Montesquieu dans *Les Causes de la grandeur et de la décadence des Romains*: « Toutes les fois que l'on verra tout le monde tranquille dans un Etat qui se donne le nom de République, on peut être assuré que la liberté n'y est pas. Ce que l'on appelle l'union dans un corps politique est une chose très équivoque; la vraie est une union d'harmonie qui fait que toutes les parties, quelque opposées qu'elles nous paraissent, concourent au bien général de la société, comme des dissonances dans la musique concourent à l'accord total. Il peut y avoir de l'union dans un Etat où l'on ne croit voir que du trouble, c'est-à-dire une harmonie d'où résulte le bonheur qui est seul la vraie paix. »

(11) On s'est volontairement cantonné, car le sujet l'exigeait, sur le terrain politique. Faut-il faire remarquer que, sur le terrain économique-social, le syndicat est beaucoup mieux à même que ses adhérents de décider à quel moment et dans quelle mesure une revendication a des chances d'aboutir. Le salaire, la durée du travail, les cadences dépendent, non seulement de la prospérité de l'entreprise ou de la branche d'entreprises, mais de l'Etat, de l'opinion, de la conjoncture économique, bref, d'éléments qui échappent de plus en plus à l'entendement d'un travailleur livré à ses seules ressources. La promotion ouvrière, donc l'action syndicale sont, à leur tour, devenues une technique, qui, au fur et à mesure qu'elle se perfectionne, devient plus savante et plus compliquée. Elle aussi a des spécialistes, des « technocrates », dont le risque est de perdre le contact avec leurs troupes.

tions légales pour prendre des décisions qui intéressent la collectivité entière inquiète ; on y voit des empiètements sur le domaine des pouvoirs constitués et, plus spécialement, du pouvoir législatifs. D'aucuns vont jusqu'à se demander, comme M. le professeur W. Ganshof van der Meersch, « si le recours renouvelé à ces procédés ne consacrerait pas la dépossession progressive de la représentation politique au profit de la représentation professionnelle, supplantant le parlement et le gouvernement dans l'orientation de la politique générale et dans leur pouvoir de décision » (12).

D'où le souci que l'on a vu apparaître, d'une part, de mettre fin à certains procédés incompatibles avec les nécessités de la vie sociale, d'autre part, d'assurer la prééminence des autorités et des institutions officielles sur ces autorités et institutions officieuses, en les intégrant, les englobant, les absorbant dans un pouvoir de droit. Le problème est à coup sûr délicat ; en supposant même que les inéressés s'y prêtent, comment « institutionnaliser » le syndicat sans le déviriliser, l'officialiser sans le paralyser et le priver des qualités d'initiative, de mouvement et de souplesse indispensables à l'accomplissement de sa mission ?

*
**

Si l'on veut y voir clair, il faut bien réaliser ce que sont les tâches du syndicat.

Il a d'abord, et avant tout, une mission d'éducateur, de moteur et d'éveilleur. Il groupe des intérêts individuels ; il préconise, pour les défendre, une série de mesures ; il vise à orienter, vers des buts qu'il indique, l'ensemble des travailleurs. Il est à la masse des travailleurs ce que le parti est par rapport à la masse des citoyens, en différant par ses buts, ses méthodes et les personnes auxquelles il s'adresse. À ce titre, il a besoin d'une indépendance aussi large que possible, de manière à assurer cette promotion dont il s'est chargé (13) et à maintenir avec les masses ces rapports de confiance sans lesquels il se nierait lui-même.

Le syndicat a encore un rôle d'encadrement des masses. La critique et la revendication sont nocives lorsque, objectivement, il n'existe aucune possibilité de les satisfaire. En ce cas, le syndicat — « courroie de transmission » comme on l'a dit — doit, non pas transmettre les exigences des masses aux auto-

rités, mais faire comprendre par les masses les difficultés gouvernementales. Le phénomène est poussé dans toute sa logique — d'ailleurs inadmissible, il faut immédiatement l'ajouter, — là où les organismes syndicaux sont un des rouages de l'Etat et une forme de ses expressions. Il existe aussi dans nos pays, et il est normal et heureux qu'il en soit ainsi. C'est que lorsque, comme en l'espèce, une institution s'accroît en surface et en profondeur, elle s'exerce non plus seulement à faire valoir les droits de ses ressortissants, mais aussi à leur imposer des devoirs en vue d'un intérêt qui, confiné d'abord au niveau de la profession, finit par s'élever à celui de la communauté plus vaste dont elle fait partie.

Des esprits superficiels ont baptisé, péjorativement, cette attitude d'embourgeoisement. Or, il s'agit, chez ceux qui l'adoptent, d'un phénomène de mûrissement, de maturation, de prise en conscience de ses responsabilités, du passage de l'état d'adolescent à l'état d'adulte. En faire une qualité dont la bourgeoisie aurait l'exclusivité, c'est vraiment lui faire un honneur aussi excessif qu'immérité (14).

L'expression, cependant, traduit le risque que comporte l'attitude : celui d'une perte de contact. Il se traduit notamment par des grèves que l'on appelle « sauvages », l'apparition des « meneurs » qui n'appartiennent pas à la hiérarchie syndicale, mais dans lesquels, ne fût-ce que pour un temps, les travailleurs se reconnaissent davantage que dans les chefs officiels. Le syndicat ne peut se permettre de le courir trop souvent.

Aussi faut-il être indulgent à certains discours, certaines attitudes de dirigeants syndicaux qui, selon les canons de la pure sincérité, apparaissent comme teintés de démagogie. Pour pouvoir diriger leurs troupes, il leur faut être proches d'elles.

(12) W.J. Ganshof van der Meersch, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, p. 155.

(13) Il est clair, en effet, que les travailleurs ont encore bien des revendications à faire valoir ; de toute manière, et au minimum, ils doivent veiller à ce que leur revenu croisse en fonction de l'augmentation du revenu national. Il est vain d'imaginer que de telles revendications seront satisfaites *proprio motu* par en haut, en l'absence d'exigences, suffisamment puissantes pour s'imposer, venues d'en bas.

(14) L'expression, au surplus, est équivoque. Que les travailleurs désirent l'auto, la radio, le frigidaire et le confort « bourgeois », c'est, une fois encore, une preuve de bon sens. Que cette recherche soit érigée en idéal étouffant toute autre préoccupation, on ne saurait assez le déplorer. Les « bourgeois » n'ont pas que des qualités : il s'en faut de beaucoup.

Quand ils n'ont pas réussi à les élever jusqu'à leurs conceptions, il leur faut redescendre au point où en sont restées celles de leurs adhérents. Là encore, le cas des dirigeants d'un syndicat est à assimiler à celui des dirigeants d'un parti.

Le syndicat, enfin, a un rôle de représentation. Il exerce alors une fonction, celle d'être le mandataire non pas seulement de ses adhérents, mais de tous ceux qui, à l'extérieur de lui, sont indifférents, épars ou inorganisés. C'est ainsi qu'il se présente quand il s'agit de fixer les conditions générales du travail et le niveau du salaire. C'est ainsi aussi qu'il apparaît quand il appartient à ce que, d'une expression heureuse, on a appelé « l'administration consultative ». Légalement, institutionnellement, les syndicats interviennent de plus en plus activement dans l'élaboration du droit. Non seulement en participant directement à l'élaboration de réglementations que le pouvoir se borne, ultérieurement, à sanctionner, mais en intervenant, en fait, dans la création de la loi. D'abord, en la suggérant, en la négociant, parfois même en l'imposant; ensuite, en étant de plus en plus souvent consultés à son sujet; enfin, en participant à son exécution par les arbitrages qu'ils provoquent.

Encore une fois, il n'y a là rien qui doive choquer. En effet, à partir du moment où l'Etat entreprend sur ce qui constitue le champ d'action normal des organisations professionnelles, il est tout à fait naturel qu'en réponse à cette action, et par une espèce de choc en retour, ces organisations entendent être admises comme telles (et non pas seulement pour la médiation des partis politiques) dans les instances où se préparent et se prennent des décisions directement utiles pour les intérêts qu'ils représentent (15). Les milieux patronaux sont d'ailleurs logés à la même enseigne (16).

* *

Dans sa mission de pionnier et même dans celle d'éducateur, le syndicat a besoin, essentiellement, de liberté. Pour l'étude et la défense des intérêts qu'il a assumés et parce qu'il peut y avoir, pour cette étude et pour cette défense, diverses façons de voir (17), il est indispensable de donner à ces diverses tendances leurs organes facultatifs.

En revanche, le correct accomplissement d'une fonction d'autorité publique exige une déontologie autre que l'exercice de la liberté. Un spécialiste du

droit public l'a fait remarquer : « L'organe doit être unique et obligatoire, puissant, mais subordonné. Si un groupement professionnel est chargé de représenter et de régir la profession, il doit être composé de tous les membres de celle-ci; la volonté exprimée en son nom doit émaner de la leur à tous, elle doit s'imposer à eux tous; les scissions, les rivalités de chapelles, la « neutralité » de « tiers », doivent être exclues; tous doivent cotiser, obéir, et voter ou pouvoir voter. L'organe, d'autre part, doit être coordonné avec les autres institutions sociales; et s'il doit régenter, il doit à son tour être surveillé. Là où il y a puissance particulière, l'Etat ne peut pas ne pas lui superposer la sienne propre pour la refréner; là où il y a service, l'Etat ne peut pas ne pas vérifier le fonctionnement et en harmoniser les horaires et les trajets avec les autres fonctions sociales. Le syndicat ne se limitant plus à exprimer les tendances et à défendre des points de vue, mais imposant des conditions et des états de chose, son problème n'est plus celui de la liberté d'une tribune, mais celui de la coordination d'une police. La rédaction de ses statuts, la désignation de ses chefs, les actes de son autorité, doivent être astreints à une tutelle étatique, à des agréments, des sélections, des infirmations. La fonction syndicale postule l'unité syndicale, la discipline syndicale, mais aussi le contrôle sur les syndicats (18). »

On croit entendre, au travers de ces affirmations d'un vigoureux rigorisme, l'écho puissant des sévères consignes régaliennes. Peut-on les appliquer? Il reste, en effet, que le syndicat est un. Lui enlever son indépendance, le soumettre à un statut, lui enlever sa liberté au nom des impératifs de la fonction représentative, c'est sacrifier son rôle de moteur, d'éducateur, d'éveilleur de la classe ouvrière. Ces deux exigences sont parfaitement légitimes. Comment, dès lors, les concilier?

* *

Deux solutions sont possibles :

Ou bien, à côté des syndicats, une formation nouvelle engloberait, obligatoirement, tous les mem-

(15) Hackzel, *op. cit.*, p. 181.

(16) Dans une sphère plus réduite, pour les motifs indiqués à la note 6.

(17) Charlier, *Les contradictions internes des groupements*, R.F. Sc. Pol., 1951, p. 465.

(18) *Ibid.*, p. 467.

bres d'une même activité professionnelle. Ceux-ci formeraient le corps professionnel, comme l'ensemble des citoyens constitue le corps électoral. Ils éliraient leurs représentants, et ceux-ci, véritablement représentatifs cette fois, pourraient élaborer des règlements qui s'appliqueraient à l'ensemble de la profession. Cette solution serait saine. Elle permettait aux intéressés, dont on serait sûr qu'ils seraient représentés, de régler ensemble leurs problèmes communs et de prendre, d'une manière qui englobe tous les intéressés en présence, les décisions à tous les niveaux, y compris le niveau national. Sans nier le pouvoir et même, en certains cas, le devoir de l'Etat d'intervenir en matière économique, il faut dire que la tendance actuelle à régler les problèmes sociaux par un recours systématique au pouvoir exécutif fausse les perspectives. Elle alourdit l'Etat, effrite son autorité et politise inévitablement toutes les questions. L'étonnant, ce n'est donc pas, comme le déplorent certains, qu'il y ait eu des Conférences du Travail dont les conclusions ont été entérinées par le Parlement, mais bien qu'une institution comme les Conférences du Travail ne soit pas dotée d'un statut qui lui conférerait une capacité permanente. Si les syndicats étaient amenés à participer à l'élaboration des règlements intéressant les travailleurs, si, plutôt que de tout attendre du législateur et de l'Etat, ils avaient à compter davantage sur leur esprit d'initiative et leur imagination, n'y aurait-il pas là un retour aux sources syndicales les plus pures ?

Pareille solution n'a cependant aucune chance de triompher dans l'état actuel des esprits. Elle fleurit trop, en effet, le corporatisme, et celui-ci continue à avoir mauvaise presse. La représentation des intérêts a beau s'insinuer partout, elle a beau renaître sous de multiples formes, parfois même les moins admissibles, et se faire reconnaître des droits, parfois les moins justifiés, elle n'est qu'un bâtard qu'on n'avoue pas ; longtemps encore, on se refusera à la traiter en enfant légitime.

Il reste alors à distinguer parmi les fonctions qui incombent aux syndicats. Et à institutionnaliser toutes celles où le rôle du syndicat n'est plus celui d'un groupement privé et facultatif, porte-parole des travailleurs plus ou moins nombreux qui se réclament de lui, mais où il apparaît comme une espèce de gouvernement professionnel, dictant sa loi à tous ceux qui exercent la même activité. Partout où c'est l'ensemble des travailleurs qui doivent

être représentés et non pas seulement une partie d'entre eux, fût-ce les plus dynamiques, toutes mesures devraient être prises pour qu'il soit effectivement tenu compte des opinions et des intérêts de cet ensemble.

Ici encore, la comparaison du syndicat avec le parti est éclairante. Le parti n'est qu'une partie, il n'est pas le tout du corps électoral. Il ne représente pas l'ensemble des électeurs, et, dès lors, son bureau et ses dirigeants ne peuvent prétendre, en tant que tels, élaborer des réglementations qui obligeront cet ensemble ; ils n'y réussiraient que par le truchement d'instances et d'institutions auxquelles ils se seront fait élire ou déléguer. De même, il ne se concevrait pas que, dans un conseil communal, les partis obtiennent un certain nombre de sièges sans que les effectifs qu'ils allèguent fassent l'objet d'aucun contrôle.

La mesure préconisée peut d'ailleurs se réclamer de précédents. La manière dont sont constitués les conseils de prud'hommes, les conseils d'entreprise, les comités de sécurité et d'hygiène, la délégation syndicale (là où elle est élue), sont autant de formes institutionnalisées de la fonction représentative des syndicats. Il suffirait de généraliser le système et de dire que, chaque fois que l'ensemble des travailleurs est intéressé par une mesure prise en son nom, le corps tout entier, directement ou par l'intermédiaire de représentants qu'il aura désignés, aura l'occasion d'exprimer son opinion par une procédure appropriée.

La mesure peut encore se réclamer des exigences d'une véritable démocratie dans les relations internes entre les affiliés à un syndicat. Déjà, à l'intérieur des syndicats, il y a, sur toute une série de questions, une minorité d'approbateurs résolus de la direction, une minorité d'opposants actifs et, entre les deux, une grande masse d'indifférents dont le silence est interprété comme un accord tacite à la politique des chefs, mais qui pourrait révéler une autre signification si les intéressés étaient priés de faire connaître leur avis. Ce n'est pas toujours un mal. Très souvent, en effet, les dirigeants syndicaux comprennent mieux que leurs adhérents les nécessités et les complexités de la vie économique. Mais s'il ne peut être question de toucher au crédit des chefs, au moins est-il souhaitable que ce soit l'ensemble des travailleurs, y compris ceux qui ne font pas partie des syndicats, qui élisent ceux qui ont qualité pour parler en leur

nom. Conseil central de l'Economie, conseils professionnels, Conseil national du Travail, commissions paritaires, devraient être constitués à la suite d'une procédure du même genre que celle relative aux conseils de prud'hommes et aux conseils d'entreprise. Ces diverses procédures se dérouleraient d'ailleurs au même moment, en vue d'éviter de trop nombreuses répétitions et la lassitude qui en est la rançon. Les travailleurs voteraient donc le même jour, pour la composition de plusieurs conseils, comme ils votent, le même jour, pour constituer le Sénat, la Chambre et le Conseil provincial.

Les avantages de cette mesure seraient considérables, et, pour en être convaincu, il suffit d'avoir égard au climat des institutions constituées de cette manière. D'abord, elles sont reconnues comme vraiment représentatives, et pas seulement comme les plus représentatives : ce globalisme a sa valeur. Ensuite, elles traduisent et encadrent toute la pensée et toute la volonté de la profession envisagée comme telle, comme cause et non pas comme prétexte, sans que des disputes sur l'école publique ou privée, des controverses sur la religion et sur le scientisme, des animosités linguistiques, nationalistes, internationalistes, que sais-je encore ! viennent s'interférer et compliquer, alourdir, envenimer ou égarer dans des chemins de traverse les combats déjà si tendus et déjà si douloureux qui divisent le monde du travail. Les problèmes économiques et sociaux seraient ainsi abordés dans la perspective qui leur est propre, sans être subordonnés à des préoccupations qui devraient leur rester étrangères. Les syndicats accompliraient le grand rôle politique qui leur incombe, mais à leur rang, et, à ce rang, ils pourraient même l'amplifier.

Le syndicat ne peut faire œuvre de réelle éducation politique que s'il laisse les esprits disponibles pour d'autres préoccupations, s'il les laisse aptes à d'autres choix. Il doit les aider à dépasser le point de vue syndical ; autant il doit les pousser à s'ouvrir à d'autres aspects, autant il ne peut empiéter sur la fonction du parti ni chercher à abuser de son influence pour dicter à ses membres leur conduite politique. Sa tâche est autre, sauf dans les grandes circonstances ou encore si son existence et son action se trouvaient menacées (19). Cette loyauté dans l'action sera d'ailleurs récompensée par l'efficacité dans les résultats. C'est, en effet, une vérité d'expérience — elle s'est manifestée

cruellement ailleurs — qu'un syndicalisme qui veut faire de la politique partisane nuit et au syndicalisme et à la politique : ce sont deux maîtres qu'il est difficile de servir à la fois.

*
**

Il me reste à dire un mot de la grève : j'abrègerai, car il se fait tard et le résumé qui vous a été remis s'explique déjà fort longuement.

Il y a deux motifs pour institutionnaliser la grève — ou du moins d'essayer : c'est, d'abord, qu'elle intéresse tout un ensemble de travailleurs, soit d'une entreprise, soit d'une branche d'industrie, soit d'une région, soit du pays. Et c'est pourquoi, pour le dire en passant, il est assez saugrenu de faire du droit de grève, comme l'ont fait certaines constitutions, un droit individuel. C'est par essence, comme l'a fait remarquer dans une étude extrêmement lucide le professeur Rivero, un droit collectif (la grève d'un seul est un non-sens), et il doit être envisagé comme tel, sinon la volonté d'un seul gréviste, dès qu'il use de son droit, ne pourrait être violente par d'autres volontés (20).

C'est, ensuite, le caractère moderne de la grève (21). La grève d'aujourd'hui intéresse rarement une entreprise isolée. L'organisation syndicale, la substitution de la réglementation au libéralisme font que la plupart des entreprises sont soumises aux mêmes conditions de salaire et de rythme de travail ; la concentration industrielle a, par ailleurs, abouti à ce résultat que l'entreprise concentrée tient sur le marché une place si large que, pratiquement, elle l'occupe tout entière. Qu'une grève, dès lors, paralyse l'ensemble des entreprises d'une même branche d'industrie ou bien l'entreprise mono- ou quasi monopolisatrice, et c'est la production entière qui en est affectée. Par ricochet, le consommateur se trouve atteint. Et finalement, c'est l'Etat qui est, en réalité, visé. L'Etat, parce qu'il édicte des réglementations, dispense

(19) Les syndicalistes ne peuvent oublier la leçon de la République de Weimar. Lors du déferlement du nazisme, les puissants syndicats sociaux-démocrates restèrent passifs et se laissèrent démanteler sans réaction. Il est clair que, dans des cas de ce genre, les syndicats auraient plus que le droit, mais le devoir, de s'allier aux partis politiques pour défendre les institutions.

(20) Jean Rivero, *La réglementation de la grève, Droit social*, 1948, p. 60.

(21) Il est admirablement analysé et non moins remarquablement exprimé par l'article précité, qui serait à reprendre en entier.

des subsides et parce que c'est vers lui que se tournent fort naturellement le consommateur meurtri et le producteur aux abois. Dans la grève moderne, les grévistes s'attaquent moins aux entreprises, à leur arrêt et à leur capacité de résistance qu'aux tiers qui dépendent de ces entreprises : fournisseurs, clients, usagers, consommateurs. Ils cherchent à leur causer le maximum de gêne afin qu'à leur tour ils fassent pression sur l'Etat et l'obligent à imposer une solution. Il arrive d'ailleurs à l'Etat d'être directement mis en cause. Par exemple, quand la grève éclate dans les services publics. Par exemple aussi, quand la grève est politique. Quand la grève est-elle politique ? On répond généralement : « Quand son but est moins professionnel que partisan. » On n'est pas encore, avec cela, très avancé. Dans la pratique des choses, en effet, il est extrêmement difficile de distinguer l'un de l'autre, d'autant plus que les mobiles peuvent être mélangés. Il faut se garder, d'ailleurs, contre la tendance qu'ont d'aucuns de qualifier de « grève politique » celle qui a pour but de protester, en effet, contre une certaine politique qui consiste précisément à sacrifier les intérêts économiques ou sociaux des travailleurs. Au fond, la meilleure façon d'éviter les grèves vraiment politiques est encore de consulter à leur sujet l'ensemble des travailleurs ; eux aussi, comme tous les autres citoyens, répugnent en général à user de moyens professionnels pour faire triompher des objectifs principalement politiques.

Autre remarque, qui a été si justement faite par M. Rivero. Le droit de grève peut être assimilé au droit de légitime défense. C'est un procédé brutal, une épreuve de force, mais qui se justifie quand c'est le seul moyen d'assurer sa protection. Il serait à la fois injuste et vain de l'interdire. Mais de même que le progrès des institutions a fait en sorte que le droit de légitime défense individuelle trouve de plus en plus rarement l'occasion de s'exercer, grâce à une protection de plus en plus grande des individus, on ne voit pas pourquoi les syndicats se refuseraient à des réformes qui permettraient aux travailleurs d'assurer le succès de leurs revendications par des moyens pacifiques, si ces moyens pacifiques se révèlent aussi efficaces que les violents. Quitte d'ailleurs à revenir à ceux-ci si ceux-là n'ont pas suffi. On ne saurait cependant assez y insister : le véritable progrès, des mœurs sans cesse plus civilisées supposent qu'au maximum du possible la négociation se substitue à la violence.

Ce qui est vrai des rapports internationaux l'est au moins tout autant des relations internes (21 bis).

Enfin, le droit de grève doit se concilier avec les nécessités de la vie publique. Dans certains cas, la cessation de toute activité n'est pas admissible, car la défense d'intérêts particuliers ne peut se faire au détriment de l'intérêt général.

*
**

Telles sont les considérations qui sont à la base des propositions formulées. On peut les résumer comme suit :

1° La grève légitime suspend le contrat d'emploi ou de travail ;

2° Elle est illégitime dans tous les cas où elle met en péril l'existence de la collectivité, sans qu'à cet égard il faille faire de distinction entre entreprises publiques et entreprises privées, fonctionnaires, semi-fonctionnaires ou non-fonctionnaires. Le critère est celui qui justifierait la réquisition. Quelques cas, indiscutables (police, services de santé, gaz et électricité), peuvent être fixés à l'avance. Pour ces cas, l'arbitrage obligatoire s'impose. La difficulté — elle n'est pas mince — est de trouver un arbitre qui le soit véritablement. Etant donné la manière dont il est recruté, ne pourrait-on songer au Conseil d'Etat (22) ? Pour tous les autres cas, le Parlement, à l'occasion d'une grève déterminée et suivant les circonstances, aurait à approuver des mesures de réquisition proposées par le gouvernement. En ce cas également, l'arbitrage serait obligatoire.

Car l'interdiction risquerait d'être vaine si elle ne permettait à la collectivité des travailleurs de faire entendre ses revendications avec la même force que celle qu'ils puiseraient dans la grève. Le droit de grève, comme le droit de légitime défense,

(21bis) Des syndicats modernes l'on compris. Il est caractéristique qu'un récent Congrès de Plakpool, les *Trade-Unions* aient recherché les moyens de remplacer la grève comme instrument de lutte ouvrière.

(22) Les commentaires ultérieurs ont révélé que ni les syndicats ni les membres du Conseil d'Etat n'étaient favorables à cette suggestion. Dans ces conditions, ne faudrait-il pas prévoir que les syndicats désignent un arbitre, les patrons un autre et que les deux arbitres ainsi nommés se chargeront de choisir le troisième ? Il y a des risques, mais toute action en comporte. Et il ne faut rien connaître à la psychologie pour ne pas réaliser que le grand souci des arbitres — pour peu qu'on les choisisse bien — sera de faire, entre eux, l'unanimité.

ne peut être supprimé qu'à la condition d'être remplacé par un substitut d'égale valeur.

On peut, dès à présent, faire à cette proposition diverses objections. Je laisse de côté celle suivant laquelle personne n'en voudrait. S'il en était ainsi, il n'y aurait, en effet, qu'à s'abstenir et à regretter cette nouvelle manifestation d'immobilisme. Sinon, la première objection, c'est que la procédure envisagée, en prenant du temps, risque d'enlever à la grève son effet de surprise, gage de son succès. Réponse : la grève est un moyen et non un but ; elle vise à obtenir une solution. N'est-il pas préférable de « causer » tout de suite, plutôt que de ne le faire lorsque, de part et d'autre, on se sera fait beaucoup de mal ?

D'autre part, une grève peut être voulue ou repoussée par les travailleurs contrairement à l'opinion des syndicats : que faire en ce cas ? Laisser jouer les influences réciproques, au regard de ce grand tribunal qu'est l'opinion publique et dont l'avis, en fin de compte, est, en régime démocratique, déterminant.

Enfin, on dira que le procédé ne supprimera pas les grèves : il y en aura encore. Sans doute, et l'objection répond à ceux qui craignent surtout qu'il ne puisse plus y en avoir. Toutefois, il y en aura moins et sans dommage pour les intéressés. Ce serait donc un progrès. Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que bien des grèves s'expliquent parce que, dans l'état actuel des procédures, la grève est trop souvent le seul instrument dont disposent les travailleurs pour que leurs revendications soient prise en considération. Qu'on en crée un autre, plus satisfaisant à cet égard, et il est à peu près certain qu'il se révélera utile. Il aura d'ailleurs, indirectement et suivant la loi des incidences, d'autres effets bénéfiques. Il amènera probablement les parties à multiplier et à préciser davantage les con-

ventions collectives, en tenant compte, par ailleurs, de leur nature particulière. La convention collective, en effet, à la différence de la convention entre particuliers, ne cliche jamais une situation ; une des parties au moins — le syndicat ouvrier — ne la considère que comme un palier sur l'escalier sans fin de la promotion ouvrière et qui, au moment autorisé par le progrès technique, permet l'octroi de certains avantages.

Mais elle est bien décidée à de nouvelles revendications, dès que les circonstances seront à nouveau favorables. Cette conception est source de progrès ; mais, en contrepartie, elle engendre une permanente insécurité, préjudiciable à la conduite des entreprises.

L'existence d'un recours institutionnel poussera donc les parties à prévoir que la convention collective serait appliquée telle quelle pendant une période à convenir. Bientôt, elle les incitera à aller plus loin, à prévoir le progrès technique et à partager, à l'avance, le profit. Le souci de progrès social jouerait, ainsi, à plein et sans contrepartie, son rôle de stimulant.

C'est ce souci — on voudrait y insister — qui, seul, peut inspirer des réformes. La réglementation du droit de grève, si utile et peut-être même si nécessaire eu égard aux dangers qui menacent le régime, serait sans valeur aucune si elle ne procédait de cet esprit. Elle ne peut se borner à traduire un souci d'ordre (23) ; elle doit veiller, avant tout, à traduire cette préoccupation de progrès social qui, seule, peut la rendre acceptable à tous.

(23) On répètera ce qui a été dit plus haut, à savoir qu'il y a deux manières de concevoir l'ordre : par rapport à ce qui est et par rapport à ce qui devrait être. C'est pourquoi le conservatisme et la « révolutionnité », dès qu'ils sont systématiques, sont, l'un comme l'autre, fauteurs du désordre.

