



CHAPITRE III

Le contresens du Très Grand État

Il n'y aura pas de monnaie unique sans un Etat européen unique, fédéral ou confédéral. L'euro est expressément conçu pour susciter la création d'un tel Etat continental. Selon la stratégie qui voudrait que le marché unique nécessite une monnaie unique, la monnaie unique appelant à son tour la constitution d'un Etat unique. Mettre en place la monnaie unique conduit donc nécessairement à la construction de l'Etat européen que les fédéralistes appellent de leurs vœux.

Nous avons montré dans le chapitre précédent que le maillon faible de ce raisonnement tenait au passage du marché unique à la monnaie unique. Alors que le marché commun favorise le libre développement des échanges et la croissance économique, même lorsque plusieurs monnaies nationales y coexistent comme le montrent par ailleurs les diverses expériences de libre-échange de par le monde, une politique monétaire uniforme appliquée à des espaces nationaux hétérogènes pénalise inévitablement certains d'entre eux. Elle se révèle donc inférieure, en termes de production de richesse, à des politiques monétaires différenciées qui s'adaptent plus précisément aux besoins locaux.

Un raisonnement analogue à celui qui fait préférer la décentralisation de la gestion, pour un Etat ou pour une entreprise, à la solution d'une hiérarchie unique et centralisée, uniforme et rigide, conduit à conclure à la supériorité de politiques monétaires « sur mesure » par rapport à une politique monétaire commune à plusieurs Etats. Il s'ensuit que le marché unique donne de meilleurs résultats économiques avec plusieurs monnaies nationales que sous un régime de monnaie unique.

Il est bien vrai, par contre, que la monnaie unique appelle un Etat unique. A tel point que les essais de construction de monnaies communes à plusieurs Etats souverains en Europe, tentés en plusieurs occasions depuis le milieu du XIX^e siècle, ont tous avorté au bout de périodes assez courtes. Si l'on veut vraiment une monnaie unique en Europe il faudra donc procéder de toute urgence à la fusion des Etats existants en un super-Etat continental, le « Très Grand Etat ».

Mais en dehors de son rôle éventuel de gestionnaire de la monnaie unique, serait-il d'une utilité quelconque aux économies européennes ? Rendrait-il des services que les Etats nationaux actuels ne sont pas en mesure de fournir ? Et ces services supplémentaires pourraient-ils justifier le coût correspondant aux ressources nouvelles qu'il faudrait prélever sur l'économie pour le financer ? La création d'une strate étatique de plus n'apparaîtra légitime que si elle peut faire la preuve de sa supériorité sur l'organisation actuelle qui fait coexister plusieurs Etats indépendants au sein de l'espace européen. Et un Etat non légitime n'a que peu de perspectives d'avenir dans des sociétés démocratiques.

Dans le domaine de l'entreprise commerciale, la fusion de plusieurs firmes indépendantes peut sembler avantageuse dans la mesure où elle crée un « champion national » plus compétitif sur les marchés internationaux. Mais

cet avantage n'existe souvent que sur le papier des ministères. Une seule grande firme n'est pas nécessairement plus efficace que plusieurs petites. Elle ne peut l'être que dans des conditions économiques très précises. Et le destin décevant de la politique industrielle des champions nationaux montre bien le côté superficiel de cette conception.

Il en va de même des Etats. La construction d'un « Très Grand Etat » par fusion des Etats nationaux existants n'est pas nécessairement une stratégie gagnante si elle accroît les coûts de fonctionnement de la superstructure bureaucratique. Un Etat que sa grande dimension rend inefficace, trop coûteux pour les avantages qu'il procure, obère la production de richesse de la nation. Les « frais généraux » de la société, trop élevés, pénalisent les entreprises et les salariés face à la concurrence internationale.

Alors que toutes les organisations de par le monde cherchent à réduire leur taille pour être efficaces, le Très Grand Etat dont veut se doter l'Europe apparaît comme une sorte de paradoxe. Les services supplémentaires qu'il est censé fournir semblent illusoire. Et l'allégement des dépenses publiques nationales qu'il est supposé faciliter n'a que peu de chances de se produire.

VERS L'ÉTAT UNIQUE

Dès le début de la construction européenne, lors du lancement de la Communauté économique par le traité signé à Rome le 25 mars 1957, un courant étatiste n'a voulu voir dans la création du marché commun qu'un processus devant trouver un jour son achèvement dans la mise en place d'un Etat fédéral continental sur le modèle américain.

Minoritaires à l'intérieur des nations, les fédéralistes amis de Jean Monnet ont recherché avec opiniâtreté le mécanisme institutionnel qui pourrait conduire automatiquement et nécessairement les pays signataires de l'union économique à une union politique qui fonderait le plus puissant Etat du monde, avant même les Etats-Unis. En mettant les peuples européens, a priori non consentants, devant le fait accompli.

Les raisons qui inspirent les fédéralistes sont multiples : pour beaucoup il s'agit de rendre impossible à l'avenir toute guerre entre nations européennes, une fois ces dernières réunies au sein d'un même Etat. Pour d'autres il faut peser sur le destin du monde en redonnant à ces nations le premier rôle, celui qu'elles avaient collectivement détenu jusqu'au début du siècle, marqué ensuite par la domination américaine et soviétique. Pour d'autres encore il est essentiel de construire le plus vaste Etat démocratique de la planète s'inspirant d'une culture ancienne et d'un modèle politique différent de celui des Etats-Unis. Pour certains enfin il n'est que logique de prolonger un mouvement séculaire d'agrandissement de la dimension de la nation, tel qu'il s'était produit dans l'histoire de la France par exemple, et plus récemment de l'Allemagne, mouvement qui leur semble inscrit dans l'ordre naturel de la politique et de l'histoire.

Le passage automatique de l'union économique à l'intégration politique paraissait plausible en première analyse : n'était-ce pas le chemin qui avait conduit, au siècle dernier, du Zollverein au Reich ? Les ambitions des élites dirigeantes, des deux côtés du Rhin, faisaient ainsi écho à l'histoire.

En France, les responsables économiques et financiers étaient traditionnellement obsédés par le choix d'un étalon de change fixe et la constitution d'une grande zone monétaire qui vienne donner au franc l'importance qu'il

n'avait pas, au grand dépit de nos argentiers technocrates. Cette obsession s'était traduite par les tentatives de l'Union latine à la fin du XIX^e siècle, et du Bloc or après la première guerre mondiale. La nostalgie d'un système général de changes fixes devenait d'autant plus forte après la disparition du système de Bretton Woods, en 1971. Le dollar renonçant à jouer un rôle actif de monnaie de référence reposant sur l'or, la voie semblait ouverte aux initiatives françaises pour la reconstruction du système monétaire international sur d'autres bases, en commençant par l'Europe.

DES SOURCES POLITIQUES

De ce double courant, fédéraliste européen d'un côté, de refondation par la France du système monétaire international sur la base de changes fixes, de l'autre, devait naître un projet politique de passage du marché commun à un Etat continental par le truchement de la monnaie. Il prévoyait de doter le grand marché d'un système de convergence des changes qui évoluerait progressivement vers une monnaie unique. Celle-ci à son tour engendrerait la nécessité de construction d'un Etat unique.

Et c'est bien la séquence énoncée, dans sa partie avouée, par le rapport Emerson, « Marché unique, monnaie unique », rédigé à la demande de la Commission de Bruxelles alors présidée par Jacques Delors. La fin du slogan, tenue implicite, étant « A monnaie unique, Etat unique ». Mais cette dernière partie du programme ne devait être rendue publique qu'ultérieurement, en fonction des circonstances.

La démarche était ancienne. Elle s'était mise en place en France d'abord à l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing, en 1979, avec le lancement du système monétaire européen. Dans la mesure où il définissait des

changes fixes mais périodiquement ajustables, comme dans le système de Bretton Woods, le SME était viable, car il ne comportait pas de rigidité véritable ni durable des parités. Mais la deuxième étape du processus, abordée sous le second septennat de François Mitterrand lors du traité de Maastricht de 1991, était beaucoup plus redoutable. Elle prévoyait la fixité définitive des parités présageant le passage à une monnaie unique qui serait gérée par une banque centrale indépendante à la façon de la Bundesbank.

C'est que les circonstances étaient soudain devenues plus favorables à la mise en pratique de l'ambition monétaire internationale des technocrates français.

A la fin des années 80, la disparition de l'Union soviétique et du communisme ouvre tout d'un coup la voie à la réunification de l'Allemagne qui du jour au lendemain cesse d'apparaître comme un rêve lointain pour devenir une possibilité immédiate que saisit le chancelier Kohl. Cependant, dans une Europe pilotée à deux avec la France, il ne peut être question pour Bonn d'opérer une telle fusion sans l'accord de Paris.

La condition mise par François Mitterrand, quelque peu dépassé face à un partenaire puissant et potentiellement dangereux, reproduit exactement la stratégie qu'il avait adoptée en politique intérieure face à ses alliés, et rivaux, communistes : se lier étroitement avec l'adversaire pour mieux le contrôler. Il demande donc à l'Allemagne, comme prix à payer pour le consentement de la France à sa réunification, de fondre le mark dans une monnaie unique que gèrera une super-Bundesbank européenne. L'eurofusion monétaire conduira ultérieurement à l'intégration politique des deux pays et l'Allemagne sera définitivement ligotée, mise dans l'incapacité de nuire.

Le chancelier Kohl, qui de son côté a l'ambition

d'obtenir pour son pays, première puissance économique du continent, un rôle majeur sur la scène politique internationale, accepte le marché dans la mesure où la nouvelle monnaie ne sera qu'une continuation pure et simple du deutsche Mark et gérée comme telle. Ce qui est à la rigueur acceptable pour l'opinion réservée d'outre-Rhin et pour une Bundesbank réticente.

Confier la gestion d'une politique monétaire commune à un organisme indépendant calqué sur la Buba présentait, de plus, l'avantage décisif d'engager les deux pays sur la voie de l'union politique mais sans exiger dans l'immédiat la mise en place d'un pouvoir politique unique. On tournait ainsi la difficulté que présentait l'impossibilité d'une démarche consistant à proposer ouvertement à la ratification démocratique des peuples la création d'un Etat fédéral européen, proposition qui n'avait aucune chance d'être acceptée.

On proposait en même temps à l'Allemagne un modèle de gestion économique fort proche du sien. En effet, la puissance de la Bundesbank se nourrit d'un démembrement partiel du pouvoir économique du gouvernement fédéral, solution voulue par l'Amérique en 1949. Pourquoi ne pas adapter la même formule à une Europe qui par définition n'avait pas, et ne pouvait pas avoir dans un avenir prévisible, de pouvoir politique centralisé et fort ?

Cette solution permettait en somme de faire l'économie d'une intégration politique qui effrayait les opinions et aurait été rejetée, comme l'avait été en son temps le projet d'une Communauté européenne de défense, si elle avait été proposée d'emblée et franchement aux électeurs. Par contre, une banque centrale européenne détenant la réalité du pouvoir monétaire constituait, sous le contrôle d'ailleurs mal défini du Conseil des ministres des Etats membres, un substitut de gouvernement européen, qui apparaissait suffisant pour la tâche.

Les technocrates monétaristes remplaçaient du même coup les responsables politiques élus. Mais cela rendait justement l'opération d'autant plus jouable qu'à la faveur de la grande inflation des années 70 la doctrine monétariste s'était répandue dans les milieux politiques et chez les dirigeants des banques centrales. Elle préconisait une gestion « automatique » de la monnaie, excluant les interventions discrétionnaires des gouvernements pour ne suivre que des critères « techniques », tels que la croissance régulière du volume des signes monétaires en circulation, ou encore la poursuite d'un objectif d'inflation stable et proche de zéro. Les conditions particulières des années 80 poussaient donc à la séparation de la politique monétaire de la sphère des responsabilités gouvernementales.

Cette solution séduit d'autant plus le président socialiste de la France qu'elle correspond aux ambitions traditionnelles de la technocratie financière et qu'elle permet, en prime, de réaliser la convergence des centres gauche et droit tout en divisant profondément et durablement les droites. L'UDF et les centristes partagent en effet avec les socialistes l'ambition de créer un Etat européen unique. Leur entente sur une politique monétaire commune qui conduit à cet objectif donne naissance à la « république des centres », ce consensus bipartisan des années 80 qui a constitué la source de la « pensée unique ».

C'est cette dernière, étatiste et européenne, qui est responsable de la plus grave erreur de stratégie politique et économique de la deuxième moitié de ce siècle.

En effet, le projet de création d'un Etat continental par le levier de la monnaie, inspiré de l'expansion des Etats occidentaux du XIX^e et du XX^e siècle, allait se révéler anachronique et contraire aux conditions économiques de fonctionnement des Etats de la fin du millénaire. Un Etat continental est aujourd'hui économiquement inefficace,

va à contresens de toutes les tendances organisationnelles, sera superflu pour la défense des intérêts des peuples européens et, de plus, paralysant pour l'indispensable réforme des structures qui est la clé de la prospérité future du continent.

Cependant, dans l'immédiat, les inconvénients de la construction monétaire deviennent manifestes à mesure que sa réalisation progresse. La fixation des parités de change produit ses effets délétères sur les économies nationales en ralentissant l'activité, en aggravant les déséquilibres des finances publiques et en poussant toujours plus haut le niveau du chômage.

Comme ces difficultés ne peuvent plus être niées, en dépit des propagandes officielles, et tandis que les économistes commencent à s'interroger publiquement, les promoteurs du projet renoncent à la présentation exclusivement fondée sur les avantages économiques de la monnaie unique, désormais peu crédibles, pour se rabattre sur une présentation et une défense plus franchement politiques de la démarche.

Ils amorcent du même coup un divorce avec l'opinion qui ressent directement dans son niveau de vie les inconvénients de la politique de convergence vers l'euro, alors que les gouvernements successifs, tout à leur vision grandiose du Très Grand Etat, négligent superbement ces péripéties subalternes. L'intendance suivra !

RAISON D'ÉTATS

L'argumentation en faveur de l'euro était au départ principalement économique : le marché commun appelait une monnaie unique qui, rendant les prix nationaux immédiatement comparables, favoriserait la concurrence et parachèverait son unité. La monnaie unique était ainsi réputée indispensable à l'unification complète du marché

continental. Elle réduirait à rien le risque de change et les coûts des transactions cambiales lors du déplacement des hommes et des biens entre nations.

Sans réponse convaincante aux difficultés concrètes de la phase de convergence non plus qu'aux arguments économiques qui montrent les coûts majeurs de la construction de l'euro, les fédéralistes se sont progressivement repliés sur l'argument de la primauté du politique. Qu'importaient les coûts pour l'économie quand on s'attelait à la tâche autrement importante de création de l'indispensable Etat européen. Lui seul pouvait garantir la paix en Europe et dans le monde en ne laissant plus le monopole de la sécurité aux mains des Etats-Unis, gendarme de fait de la planète. Lui seul pouvait défendre les intérêts économiques légitimes de la France et de ses voisins continentaux face à la « realpolitik » commerciale de l'Amérique. Et quelle meilleure réponse que le Très Grand Etat opposer à la menace envahissante des marchés mondiaux, c'est-à-dire en fait de ce que les responsables français continuent à concevoir comme l'insupportable hégémonie des opérateurs « anglo-saxons » et japonais ?

Dans un monde qui n'est pas vraiment global mais où règnent la rivalité coopérative de zones commerciales régionales et la « guerre économique », c'est-à-dire le protectionnisme, il nous faudrait impérativement un Etat puissant, c'est-à-dire de dimension continentale.

La réunification de l'Allemagne, qui fait craindre à la fois le retour à son tropisme naturel vers l'Europe centrale et un regain de nationalisme correspondant à sa dimension accrue, tient alors lieu de justification de tous les efforts consentis pour lier indissolublement et politiquement la République fédérale à la République française, argument idéal pour ceux qui ont toujours rêvé de construire un Etat fédéral européen sur le modèle des Etats-Unis.

Cette conception est exposée de façon directe et complète par celui qui fut gouverneur de la Bundesbank dans la période cruciale de 1991 à 1993, Helmut Schlesinger. Dans un article publié par l'hebdomadaire *The Economist* (21 septembre 1996) et intitulé « La monnaie n'est qu'un début », il résume parfaitement la doctrine euro-fédéraliste.

Il n'est pas difficile pour un économiste universitaire, écrit Schlesinger, de trouver des arguments contre la monnaie unique. Déjà, le système monétaire européen en place fonctionne peu ou prou à la manière d'une seule monnaie en laissant cependant aux gouvernements nationaux des marges de liberté macroéconomiques. Qu'apportera de plus la monnaie unique ? Et peut-on considérer que l'Union européenne constitue une zone monétaire optimale ? Est-ce que l'union monétaire ne va pas créer plus de problèmes qu'elle n'en peut résoudre ? Peut-elle contribuer à réduire le chômage ? Et qui peut garantir que les pays qui dans le passé ont eu recours à l'inflation n'y reviendront pas dans le futur ?

Toutes ces questions ont été examinées lors de la préparation du traité de Maastricht, poursuit Schlesinger. Et il faut comprendre que l'Union monétaire se situe au-delà de l'argumentation économique et doit se comprendre essentiellement comme un projet politique, tout comme l'Union européenne elle-même. Et de rappeler les débats allemands du début des années 50, avant la création de la Communauté économique européenne. Ils opposaient le chancelier Konrad Adenauer qui était favorable, comme la France, à une Europe à six, à son ministre de l'Economie, Ludwig Erhard, qui préférait une Europe à seize, conçue uniquement comme une vaste zone de libre-échange.

La plupart des économistes allemands, rappelle Schlesinger, étaient du côté d'Erhard. Et ils se méfiaient de la

planification française. Mais, conclut-il, la stratégie d'Adenauer, reposant principalement sur des considérations politiques, l'emporta et fut, a posteriori, un double succès : la CEE constitua un remarquable pôle d'attraction et compte aujourd'hui quinze membres, tandis que la politique de marché d'Erhard est aujourd'hui très généralement acceptée dans tous les pays de l'Union.

Cette démonstration est cependant curieuse car on peut considérer que c'est en réalité Erhard qui avait raison. Il avait bien vu les possibilités réelles limitées ainsi que les risques inévitables de l'Europe. L'Union européenne d'aujourd'hui, qui est sur le point de s'élargir encore aux pays d'Europe centrale et orientale à l'horizon du début du siècle, n'est avant tout qu'une vaste zone de libre-échange, assortie il est vrai, comme le craignait Erhard, d'une bureaucratie ambitieuse et interventionniste sur le modèle français. Mais elle n'est pas une entité politique convaincante. Ce que rêvent toujours d'en faire les promoteurs de l'opération « monnaie unique ».

C'est bien l'ambition par exemple que lui assigne Schlesinger dans la conclusion de son article. Les pays européens rencontrent aujourd'hui des difficultés face à la concurrence des économies émergentes. Et ce serait, affirme-t-il, bien pire sans l'Union européenne. L'Union monétaire renforcera le poids du continent dans les négociations commerciales internationales, comme le SME l'a fait dans le cadre du Gatt hier, et aujourd'hui dans celui de l'organisation mondiale du commerce.

Certes, l'action commune est beaucoup plus problématique en matière de politique étrangère et de défense. Mais, conclut Schlesinger, une monnaie partagée « fusionnera les nations en une communauté indissoluble ». Elle remettra ainsi en cause toutes les dimensions de la politique qui font aujourd'hui l'objet de choix souverains des Etats membres.

Voilà, clairement exposé par l'un de ses architectes, l'objectif réel du projet euro. Il s'imposerait tout naturellement. Mais est-ce vraiment le cas ?

TOUJOURS PLUS ?

La doctrine étatiste européenne repose sur l'idée, qui paraît évidente à beaucoup, qu'un Etat étant toujours avantageux, un Etat plus grand est encore plus efficace car il permet, partout et toujours, de mieux défendre les intérêts des populations qu'il encadre et gère.

Idée typique de technocrate d'Etat mais conception en réalité très surprenante, en ce qu'elle va à l'encontre de toutes les évolutions nationales et internationales de cette fin de siècle. Cette idéologie semble une survivance de l'époque de construction des grands empires européens, le témoignage d'un retard historique des idées sur les faits.

Pourtant l'exemple de l'URSS au cours du siècle écoulé devrait au moins nous faire réfléchir. L'empire soviétique a-t-il contribué à améliorer le sort du Russe moyen, ou de l'Ukrainien, du Balte ou du Tchétchène ?

Et si un Etat plus grand est toujours meilleur, comment expliquer la disparition, depuis la dernière guerre mondiale, de tous les grands empires constitués au siècle précédent ? Pourquoi le Reich allemand a-t-il disparu, comme l'empire britannique, l'empire français, et dans une certaine mesure l'empire ou le quasi-empire américain ?

Dans le même ordre d'idées, si plus d'Etat c'est toujours mieux, pourquoi les pays les plus riches comme ceux qui aspirent à le devenir cherchent-ils tous les moyens de réduire la dimension intérieure du secteur public par la privatisation ? Pourquoi veulent-ils absolument amoindrir les recettes financières de ces Etats en

allégeant la fiscalité ? Pourquoi veulent-ils aussi brider les ressources publiques en limitant l'endettement ? Et pourquoi les partisans de l'euro, notamment en Allemagne, veulent-ils des règles budgétaires suffisamment rigides et de sévères pénalités pour dépassement des critères de déficits, règles qui garantissent par avance que les Etats ne dépenseront pas trop ?

Pourquoi enfin, si plus d'Etat c'est toujours mieux, observe-t-on la désintégration d'un certain nombre d'Etats fédéraux, alors même que la formule fédérale est pourtant réputée la moins contraignante, la plus démocratique, et la plus éclairée en matière d'organisation politique ? Pourquoi, partout dans le monde, les minorités ethniques, religieuses ou régionales aspirent-elles à faire sécession, en un mouvement qui n'est pas sans rappeler celui des minorités nationales dans la première moitié du XIX^e siècle ?

En un mot il semble que la justification de la construction politique européenne par l'évidence de la supériorité, pour le bien-être même des populations, d'un plus grand Etat soit bien fragile.

D'ailleurs, cette conception vague conduit directement à la solution extrême d'un Etat mondial unique qui apparaît totalement utopique à tout observateur de bon sens. Sa réalisation ne serait-elle, elle aussi, qu'affaire de volonté ? Ou faut-il admettre qu'il existe des conditions objectives qui autorisent telle construction étatique mais pas telle autre ?

Si l'on reconnaît l'utopie de l'Etat maximal pour ce qu'elle est, une idéologie d'une autre époque aujourd'hui dépassée, il faut alors admettre qu'il existe des facteurs qui rendent praticable ou non la construction de tel ou tel Etat précis, dans des conditions données. Que tout n'est pas possible. Que la dimension d'un Etat peut être trop grande aussi bien que trop faible. Qu'il doit exister en un

mot une dimension optimale pour un Etat dans un contexte géographique donné, à un moment précis de l'histoire.

Faut-il alors que la raison économique s'incline, comme l'y invite Schlesinger, devant la « raison d'Etat » ? Rien n'est moins sûr, car la raison d'Etat est elle-même soumise aux contraintes de l'économie et ne peut s'en affranchir. L'Etat est une organisation, ou une entreprise, qui consomme des ressources pour fournir des services. Il est soumis comme tel à la comparaison des coûts et des avantages, c'est-à-dire à l'impératif de l'économie de moyens.

Toutes les stratégies de développement des Etats ne sont pas également dispendieuses. Le coût économique de certaines les rend prohibitives pour la collectivité, donc impopulaires, et finalement impossibles à mettre en œuvre.

La stratégie politique et organisationnelle du Très Grand Etat fait malheureusement l'impasse sur cet aspect de la question. Elle néglige ainsi de faire entrer en ligne de compte le coût élevé de la grande dimension.

LE COÛT DE LA DIMENSION

L'Etat unique réalisé à l'échelle du continent serait un très grand Etat (TGE), tout comme il y a une très grande bibliothèque ou un train à très grande vitesse. Il fait partie de ces projets grandioses de la technocratie qui fascinent les hommes politiques. On conçoit en effet qu'il soit grisant pour les dirigeants et pour les fonctionnaires d'Etats nationaux de dimension moyenne de passer aux perspectives de carrière d'une entreprise étatique infiniment plus vaste qui se situerait en troisième position dans le monde par sa taille démographique,

dépassée seulement par la Chine et par l'Inde, et en première position pour le niveau du produit national par tête. Avec 280 millions d'habitants et un PNB de plus de 5 700 milliards de dollars, à peine inférieur à celui des Etats-Unis, le TGE serait pratiquement la première puissance mondiale.

Mais la perspective serait-elle aussi stimulante pour les salariés, épargnants et consommateurs du continent qu'elle l'est pour les technocrates et les politiciens ? Quelle serait en d'autres termes l'efficacité économique de la nouvelle entité géopolitique ? Serait-elle capable de contribuer à l'augmentation du niveau de vie des Européens ?

L'analyse économique de la firme met en évidence l'existence d'une dimension optimale définie par l'évolution des coûts en fonction des volumes de production choisis. Nous pouvons déterminer de la même façon une dimension optimale de l'Etat, considéré comme une entreprise productrice de services collectifs.

Ce qui rompt avec le discours habituel concernant l'Etat. Les uns sont « pour », les autres « contre », par principe et sans nuances. Ce qui implique que les uns, communistes et socialistes, veulent un Etat maximal, qui absorbe la totalité ou la majeure partie du produit national. Les autres, libéraux, n'acceptent qu'un Etat minimal, s'inspirant du rôle limité de « gardien de nuit » qui était le sien au XIX^e siècle. En réalité il y a peu de chances pour que l'une ou l'autre de ces deux solutions corresponde à l'Etat optimal.

L'ÉTAT COMME ENTREPRISE

L'Etat est une institution sociale ou plus précisément une organisation. C'est-à-dire une collectivité d'individus rassemblés pour la production de services, ou encore,

dans le langage de la théorie moderne de l'entreprise, une « équipe productive ».

Les progrès de l'analyse de ces « équipes » ont consisté, depuis quelques années, en un élargissement du champ d'application de la théorie à toutes les sortes d'organisations, privées et publiques, à but lucratif ou non lucratif. Toutes en effet offrent des biens ou des services grâce à l'utilisation de travail et de capital dans des proportions variables, et selon des dimensions diverses.

L'Etat est une entreprise à but non lucratif qui fournit aux autres producteurs et aux consommateurs, dans la zone géographique qu'il contrôle, des services complémentaires indispensables à leurs propres activités. La sécurité en premier lieu, sans laquelle toutes les productions et les consommations deviennent aléatoires et difficiles à mettre en œuvre. Mais aussi les infrastructures matérielles et intellectuelles telles que l'éducation, et les diverses réglementations publiques qui instituent des normes de comportement et, réduisant ainsi les coûts de l'échange dans la vie sociale, favorisent la production de richesse.

C'est dire, en termes économiques, que l'Etat est un facteur indispensable de la production nationale, complémentaire à ce titre de toutes les autres productions.

Pour cette raison, l'activité des entreprises se situant dans le cadre institutionnel des Etats-nations n'est donc pas indépendante de la bonne gestion de ces derniers. D'autant plus que l'Etat prélève des impôts pour se financer, ce qui affecte les décisions de tous les agents économiques et en particulier leur offre de travail et leur niveau de production.

Il existe pour l'Etat comme pour toute entreprise un niveau de prestations qui minimise les coûts. La production est sujette à des « économies de dimension », c'est-à-dire qu'elle s'effectue dans un premier temps à rende-

ment croissant (ou à coût décroissant) tandis que les coûts vont ensuite progressivement augmenter lorsque les quantités produites s'accroissent. Un Etat trop léger ne va pas être en mesure de fournir au secteur privé les services publics que ce dernier attend. Un Etat trop important va l'accabler d'un prélèvement trop lourd pour le montant de services qu'il lui fournit. Il existe donc une « bonne » dimension de l'Etat, celle qui va maximiser la production de richesses privées.

C'est la conception que retient désormais la théorie moderne qui s'attache à mesurer précisément la contribution de l'Etat à la croissance des produits nationaux. Les nouveaux modèles de croissance intègrent l'Etat comme un facteur de production parmi d'autres et permettent de définir ce qu'est sa meilleure dimension, celle qui porte la richesse économique à son niveau maximal.

Sur ce point les recherches récentes sur les rythmes de croissance comparés convergent : il apparaît que la dimension optimale de l'Etat proprement dit, hors investissements et systèmes de sécurité sociale, se situe aux alentours de 22 ou 23 % du produit national si l'on en croit des auteurs tels que Robert J. Barro¹, Robert E. Hall et Charles I. Jones², Gerald W. Scully³, et Georgios Karras⁴.

Alors que la théorie libérale traditionnelle ne conçoit que l'Etat minimal et la théorie socialiste traditionnelle l'Etat maximal, on comprend aujourd'hui qu'il existe un Etat optimal et que dans la pratique les dimensions des Etats réels sont fort proches de cette norme.

Dans cette approche, la dimension de l'Etat est mesurée par le seul volume de ses dépenses en proportion de la production totale du pays.

Cependant, tout comme une entreprise peut changer de dimension en accroissant le volume de ses ventes à une clientèle donnée, ou en vendant un service constant à

chaque consommateur mais en multipliant le nombre de ses clients, l'Etat peut accroître ses dimensions soit en augmentant ses prélèvements en pourcentage du produit national au sein d'une zone géographique donnée, soit en fournissant le même niveau de services à un ensemble géographique élargi.

La première stratégie est celle de la croissance intensive. La seconde celle de la croissance extensive.

LA DIMENSION OPTIMALE DES NATIONS

A revenu par tête identique, la dimension absolue de l'Etat d'un pays de cinq millions d'habitants, mesurée par le montant des ressources qu'il prélève sur l'économie, est nécessairement plus faible que celle de l'Etat d'un pays de cent millions d'habitants, même si le premier prélève 80 % du PIB alors que le second n'en obtient par l'impôt que 10 %.

Elle dépend de deux variables : la dimension de la nation qu'il gère d'une part, et la part du produit national qu'il contrôle d'autre part. La première variable constitue la dimension externe de l'Etat, la seconde sa dimension interne.

Considérer la dimension externe de l'Etat comme une variable stratégique, qui peut faire l'objet d'une décision, conduit à s'interroger sur la dimension optimale de la nation, c'est-à-dire celle du groupe social et de l'aire géographique que l'Etat gère.

C'est là le problème que pose inévitablement la stratégie européenne des fédéralistes. Savoir si un Etat de dimension continentale serait avantageux revient à se demander si l'Europe constitue une « zone étatique optimale ».

De ce point de vue il est pratiquement certain que l'Union européenne ne constitue pas une telle zone opti-

male. Même si les managers de ces Etats, constatant que leur marché intérieur est saturé et la voie de la croissance intensive par conséquent fermée, espèrent trouver de nouveaux débouchés par la croissance externe sur les marchés d'Etats voisins, il est plus probable que les Etats nationaux existants ont une dimension géographique préférable du point de vue de l'efficacité. Les nations traditionnelles sont certainement plus proches des conditions de l'efficacité économique que l'hypothétique nation continentale.

Qu'est-ce qui fait la « bonne » dimension d'une organisation ? A la fois les économies d'échelle qui proviennent de l'existence d'indivisibilités dans la production, et d'autre part le coût du contrôle croissant de la bureaucratie qui détermine des déséconomies d'échelle.

Les économies d'échelle se manifestent par la baisse du coût moyen de production lorsque le volume de cette production augmente. Elles découlent de l'existence dans toute organisation de coûts fixes, indivisibles. Ce peut être le cas d'une chaîne de production dans une entreprise automobile qui n'est rentabilisée qu'au-delà de la fabrication de quelques centaines de véhicules par jour. Le coût moyen diminue avec le volume de la production parce que l'on divise le coût fixe de l'investissement dans la chaîne par un nombre croissant de véhicules produits.

Quand les ordinateurs étaient volumineux et très coûteux seules les grandes entreprises et les administrations pouvaient en disposer, parce qu'elles seules pouvaient en amortir le coût sur un volume de production suffisamment important. Les grandes organisations étaient, de ce fait, plus efficaces que les petites qui ne pouvaient s'offrir la technologie informatique. Avec l'ordinateur individuel un artisan est désormais aussi efficace dans sa gestion informatique qu'une grande multinationale.

Mais, d'un autre côté, si les indivisibilités donnent une

prime à la grande dimension, cette dernière comporte aussi des coûts inévitablement croissants. Ce sont les coûts du contrôle bureaucratique.

Une grande entreprise emploie un personnel nombreux. Elle s'appuie sur plusieurs niveaux de hiérarchie. Il lui faut alors s'assurer que chacun fournit effectivement le travail pour lequel il est rémunéré et fait correctement ce que l'entreprise lui demande. Ce contrôle est plus difficile dans une grande collectivité humaine que dans une petite parce que la détection des erreurs et tricheries est beaucoup plus coûteuse en présence d'un grand nombre d'acteurs. Les pertes de production croissent alors beaucoup plus vite que le nombre des employés au sein de l'organisation.

L'augmentation de la dimension ira donc de pair avec une perte de contrôle bureaucratique, une moindre efficacité de la surveillance, qui va autoriser de multiples gaspillages. On sait ainsi que le « coulage » dans les super et hypermarchés représente un pourcentage non négligeable du chiffre d'affaires, alors qu'il est insignifiant pour un commerçant individuel ou pour l'artisan qui n'a que deux ou trois employés sous ses ordres.

Il faut par conséquent que les indivisibilités soient très fortes pour justifier la mise en place de grandes structures d'organisation, compte tenu du coût rapidement croissant de la gestion bureaucratique.

Lorsque les indivisibilités diminuent, c'est-à-dire lorsque les « investissements fixes » de l'entreprise deviennent moins onéreux relativement aux coûts des autres facteurs de production, les économies de dimension se réduisent également. Il n'est alors plus aussi avantageux de produire à une vaste échelle pour étaler les frais fixes sur un grand nombre d'unités vendues. Lorsqu'il n'y a plus du tout de frais fixes, il n'y a plus aucun avantage de la dimension. Les firmes les plus petites sont tout aussi

L'erreur européenne

efficaces que les grandes firmes. Elles offrent de plus l'avantage d'éviter les coûts et pertes d'efficacité de la bureaucratie de gestion.

Depuis le début des années 70 la tendance est ainsi à la réduction de la dimension des entreprises. Mais les facteurs qui sont en cause affectent aussi toutes les autres organisations, associations à but non lucratif et administrations publiques, et par suite le conglomerat d'administrations et d'entreprises qu'est l'Etat. C'est le phénomène général de l'atomisation des organisations, ou « atomisation institutionnelle ». Celle-ci consiste en une réduction des dimensions de l'équipe productive par recentrage sur son métier principal, la « re-spécialisation », qui entraîne aussi le laminage des hiérarchies, leur « aplatissement ».

C'est à cette tendance, qui concerne les Etats comme toutes les autres organisations productives, que vient se heurter de plein fouet le projet de l'Etat unique. L'atomisation institutionnelle révèle l'avantage que donne la réduction de la dimension externe.

L'ATOMISATION INSTITUTIONNELLE

Le projet européen, et l'erreur européenne majeure de cette fin de siècle, consiste à vouloir construire un Etat fédéral continental à contresens de la tendance au « downsizing » des organisations, la recherche universelle d'une taille plus réduite. L'ambition euro-fédéraliste, conçue à une époque différente, dans un contexte économique d'expansion continue des dimensions qui n'est plus le nôtre, ne tient pas compte des dimensions optimales nouvelles qui s'imposent aux entreprises commerciales comme aux Etats.

Que les sociétés européennes, qui sont déjà parmi les plus étatisées du monde depuis la disparition du commu-

Le contresens du Très Grand Etat

nisme, adoptent comme stratégie géopolitique la croissance externe par fusion de plusieurs Etats existants et choisissent de renforcer encore, par une strate administrative supplémentaire, leurs hiérarchies publiques hypertrophiées défie le bon sens.

Sauf si elles entendent ainsi compenser l'accroissement de leur dimension externe par la décroissance interne. C'est ainsi que les fusions-acquisitions d'entreprises ont justement pour objectif de réduire les frais généraux de la nouvelle firme issue de l'opération. Mais le succès n'est pas acquis. Ces grandes manœuvres se révèlent le plus souvent perdantes pour la firme qui en prend l'initiative. Et la principale vertu de l'OPA est de changer l'équipe dirigeante de la firme cible. On ne voit pas que ce soit l'enjeu de la construction d'un Très Grand Etat en Europe, les responsables politiques et les fonctionnaires français ne pouvant prétendre à remplacer leurs homologues allemands ou britanniques à Berlin ou à Londres.

Par contre, ils peuvent espérer que de nouvelles strates administratives supranationales viendront créer des perspectives supplémentaires d'emploi et de responsabilité aux débouchés nationaux désormais stagnants.

L'opération de fusion des Etats européens ne constituerait pas alors une OPA en vue d'une restructuration visant une amélioration de l'efficacité d'ensemble. Il s'agirait plutôt de la création d'une coalition permanente et institutionnalisée d'Etats-nations, d'un cartel étatique qui aurait pour objet d'échapper à la nécessité du « downsizing » qui affecte toutes les organisations contemporaines.

*LA RESTRUCTURATION MONDIALE DES FIRMES
ET LA RECHERCHE DE LA VALEUR*

Partout dans le monde, sous le contrôle des clients et des actionnaires qui demandent la valorisation de leurs titres, les entreprises se restructurent pour rechercher la plus grande efficacité par réduction systématique de leur taille.

Les opérations de fusion et acquisition aboutissent à multiplier le nombre des petites entreprises spécialisées en démembrant allègrement les grands groupes diversifiés. L'heure n'est plus aux conglomérats.

De Taylor à la petite entreprise. Les années 70 ont marqué sur ce plan un tournant très important. La tendance longue qui poussait, depuis la fin du XIX^e siècle, à la centralisation de la production a pris fin. Une tendance inverse s'est instaurée.

Depuis Ford et Schumpeter on pensait que les entreprises géantes, intégrées verticalement, qui participaient à un modèle de développement cohérent reposant sur la production de masse de produits standardisés à l'aide d'équipements spécifiques et d'innovations technologiques, permettaient de minimiser les coûts en déversant de grandes quantités de produits standardisés sur de vastes marchés en expansion continue.

Les entreprises américaines bénéficiaient ainsi d'un avantage unique en raison de leur marché intérieur aux dimensions continentales, naturellement protégé de la concurrence extérieure par la distance, les coûts de transport, et l'avance technologique que la dimension elle-même avait favorisée.

L'organisation taylorienne (ou « fordiste ») du travail était la clé de la prospérité. Elle consistait à diviser les tâches pour les mettre à la portée d'une main-d'œuvre

peu qualifiée dans des entreprises très hiérarchisées, gérées de façon bureaucratique, où le personnel était étroitement surveillé. Ce modèle de développement industriel décrivait bien les réalités de l'entreprise jusqu'au début des années 70⁵.

C'est le moment où David Birch, économiste du Massachusetts Institute of Technology, publia une étude qui fit le tour du monde. Dans son analyse de 1979, *The Job Generation Process*⁶, il soutenait que la majorité des nouveaux emplois aux Etats-Unis étaient le fait des petites entreprises. Tendance confirmée par une étude de l'Ocde⁷. Ce rapport concluait que la création nette d'emplois avait été particulièrement forte dans les petites entreprises durant les dix à quinze années qui précédaient.

Reprenant ses travaux en 1987, Birch constate alors que 88 % des créations nettes d'emplois intervenues aux Etats-Unis entre 1981 et 1985, ont eu lieu dans des entreprises de moins de vingt employés, et que pratiquement la totalité des créations nettes revient aux entreprises de moins de cent employés.

Une étude plus récente de Gary Loveman de la Harvard Business School et Werner Sengenberger de l'OIT⁸ confirme les conclusions de l'abondante littérature qui remet en question les avantages de la grande dimension, de la production de masse, et de la standardisation.

Il ressort de leurs données qu'aux Etats-Unis, au Japon, en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie, le début des années 70 a été marqué par une nette remontée, en pourcentage de l'emploi total, des entreprises ayant respectivement moins de cent et moins de cinq cents employés, aussi bien dans l'ensemble de l'économie que dans le secteur industriel. Et ce phénomène ne résulte ni du développement des activités de services, ni du ralentissement ou de l'accélération de la croissance.

Des séries historiques longues, qui remontent à 1882 et 1902 respectivement pour l'Allemagne et les Etats-Unis, montrent à l'inverse une décroissance régulière de l'emploi dans les petites entreprises, tendance qui se poursuit jusqu'en 1970. C'était l'époque de la croissance de dimension des organisations productives.

Le retournement spectaculaire intervenu récemment en faveur des petites ou des très petites entreprises apparaît aujourd'hui confirmé. L'avantage des grandes entreprises est un concept du passé.

La spécialisation flexible remplace la production de masse. Elle est aussi bien le fait de petites firmes indépendantes que le résultat de la décentralisation des plus grandes. Une réorganisation radicale décompose les entreprises géantes en une myriade de petites firmes qui décident de leur propre stratégie même si leur capital appartient à une même société mère. La sous-traitance et la désintégration verticale prennent une ampleur jusque-là inconnue.

Les conséquences du phénomène sont générales et importantes. Elles affectent ainsi le style de gestion et le mode de fonctionnement de toutes les organisations. Le processus de décision et de contrôle qui correspond à la hiérarchie classique (« top-down ») est de plus en plus remplacé par l'initiative venue de la base (« bottom up »). On passe ainsi de la « monarchie » à la « république », évolution que nous retrouverons également dans les domaines politique et administratif.

Le retour à la spécialisation. Les fusions et acquisitions des années 80 et suivantes offrent ainsi un complet contraste avec celles des années 50 et 60. Il n'est plus question aujourd'hui de racheter des firmes disparates pour constituer des empires industriels hétérogènes. La mode n'est plus au « star-system » portant au pinacle des managers vedettes censés disposer de capacités excep-

tionnelles qui leur permettent de gérer aussi bien des compagnies de transport aérien que des firmes informatiques ou des studios de cinéma. Le mot d'ordre des années 90 c'est le « refocusing » et le « chop shop ». C'est-à-dire le dépeçage des firmes diversifiées et le recentrage sur le métier principal.

En octobre 1987 se tenait dans le petit village de Melvin, dans le New Hampshire aux Etats-Unis, un colloque organisé par la Federal Reserve Bank de Boston, et consacré aux vagues de fusions d'entreprises. Le mouvement général des acquisitions se traduit désormais par des restructurations, la revente de filiales et de divisions opérationnelles, la réduction du nombre des emplois, et en particulier de ceux des cadres moyens. Sous la pression de la concurrence internationale.

Ces opérations de grande ampleur, financées par endettement, se traduisent souvent par des OPA « hostiles », c'est-à-dire refusées par les managers en place qui craignent pour leurs « avantages acquis ». Elles ont pour résultat de valoriser les cours boursiers et apportent des gains considérables aux actionnaires.

L'équilibre des pouvoirs au sein de l'entreprise est profondément bouleversé. Les propriétaires exercent désormais un contrôle accru sur les managers salariés. C'est la fin, peut-être provisoirement, de l'« ère des managers » décrite par Burnham ainsi que Berle et Means dans les années 30, qui avait pour résultat de détériorer sensiblement la performance des entreprises⁹. C'est alors le retour au pouvoir du capital et l'abaissement du « capitalisme managérial », celui d'entreprises gérées discrétionnairement, en fonction de leurs intérêts personnels, par des dirigeants qui se souciaient assez peu de leurs actionnaires.

Le nouveau capitalisme des années 90 exerce une pression beaucoup plus forte sur les dirigeants salariés. Il

apparaît que les managers réagissent désormais à toute menace de rachat de l'entreprise en supprimant d'eux-mêmes les divisions peu rentables, en revendant les filiales peu efficaces et en consacrant davantage d'efforts aux produits de base de l'entreprise¹⁰, attitude qui tient à l'intensification de la concurrence et à la révolution de l'information et des communications.

L'évolution ne vient pas, en effet, d'un soudain souci de la meilleure gestion qui affecterait simultanément tous les dirigeants d'entreprise, jusque-là moins consciencieux ou moins bien formés. Elle résulte de la concurrence accrue sur les marchés des biens et services qui accroît la pression sur les managers. La moindre inefficacité de gestion se traduit, beaucoup plus rapidement que par le passé, par une désaffection des consommateurs qui se tournent vers les produits des firmes rivales.

Dans le même temps, la concurrence s'intensifie aussi sur le marché des capitaux, notamment en raison de l'ouverture internationale accompagnée de la montée en puissance de la gestion institutionnelle de l'épargne. D'énormes fonds de pension qui gèrent les capitaux accumulés pour la retraite mettent en compétition les gestionnaires d'entreprise de la planète tout entière.

Mais il y a aussi des raisons technologiques au succès grandissant des petites entreprises. Nous avons cité plus haut le rôle de l'indivisibilité des équipements dans la définition des économies de dimension des organisations. La révolution de l'informatique et des communications a pour effet de supprimer ou de réduire fortement ces économies d'échelle. La fabrication en petite série est aujourd'hui aussi performante, ou plus performante, que la production de masse. Les grands marchés et les grandes entreprises ne dominent plus le paysage économique.

Les progrès considérables réalisés dans le stockage, le

traitement et la transmission de l'information nous ont fait passer dans une société où elle est surabondante, ce qui veut dire bon marché. Chacun en utilise de plus grandes quantités en raison de la baisse vertigineuse de son coût. Les ordinateurs aux mémoires toujours plus vastes et au temps d'accès réduit, Internet, les téléphones mobiles et les bases de données spécialisées changent les conditions de production.

Or l'un des avantages décisifs de la grande entreprise tenait à ce qu'elle avait les moyens de se procurer des informations très coûteuses dont l'achat ou la production interne représentaient une indivisibilité massive. La baisse du coût de l'information profite donc aujourd'hui aux petites entreprises en contribuant, elle aussi, à supprimer ou réduire les économies de dimension.

L'entreprise est en effet, pour l'essentiel, un centre de production et de stockage d'information. Elle permet de l'accumuler et de l'économiser en la centralisant pour l'utiliser de façon économe. Elle constitue de ce point de vue un mécanisme économique rival de celui du marché.

Ce dernier aussi permet de produire, d'utiliser et de transmettre l'information, en particulier par l'intermédiaire des prix et des quantités échangées. Mais il fait appel à des flux beaucoup plus nombreux, diversifiés et complexes que ceux de l'entreprise, laquelle est en somme une machine à économiser le plus possible l'information dans la société. Le marché au contraire est un énorme utilisateur et producteur d'information, comme l'a montré Friedrich A. Hayek dans un article célèbre¹¹.

Quand le coût de l'information chute, les entreprises deviennent relativement moins avantageuses, car l'incitation à économiser une ressource devenue surabondante est moins forte, et elles tendent alors à se contracter tandis que les marchés se multiplient. C'est un mouvement de désintégration des firmes (le « downsizing ») et de

développement de la sous-traitance, dans laquelle les relations productives passent davantage par des échanges sur des marchés au lieu de prendre place principalement au sein des unités organisationnelles importantes, gérées selon les règles hiérarchiques, que sont les entreprises.

Ces évolutions fondamentales ont des conséquences majeures pour les équilibres sociaux et politiques. Toute entreprise ou organisation est affectée par ces transformations. Or l'organisation hiérarchique est caractérisée par un conflit fondamental, une divergence inévitable entre les intérêts des gestionnaires et ceux des propriétaires ou des mandants.

Dans la théorie de l'entreprise cette divergence est désignée comme le « problème de l'agence ». Le manager salarié ne tirant pas d'avantage direct de la valorisation de l'action, il peut préférer accroître la dimension de l'entreprise, son « royaume », qui lui donne prestige et rôle social ainsi que des salaires majorés par la dimension, plutôt que de rechercher en priorité le profit qui rémunère l'actionnaire-propriétaire.

La grande dimension des entreprises, obtenue notamment par la diversification, correspond ainsi fondamentalement à l'intérêt des managers, pas nécessairement à celui des actionnaires. Dans les conditions économiques d'avant 1970, il se trouvait que la présence d'économies d'échelle massives faisait coïncider la grande dimension de l'entreprise et le profit. Mais cela ne vaut plus en cette fin de siècle. Le conflit entre dirigeants et actionnaires est ainsi devenu progressivement plus aigu.

Une dimension réduite de l'entreprise permet une plus grande transparence de la gestion, d'autant plus qu'elle résulte d'une plus grande abondance de l'information. Elle conduit par conséquent à une meilleure information des actionnaires et à un contrôle plus étroit des décisions

des managers. C'est le contrôle accru des premiers qui pousse les seconds à rechercher la rentabilité en priorité, le recentrage sur le métier et la dimension plus réduite, toutes opérations qui profitent à l'actionnaire.

Il en va de même des organisations productrices que sont les Etats. Les progrès des technologies de l'information et la concurrence internationale ont pour effet de réduire le pouvoir des dirigeants, de favoriser la recherche d'une plus petite dimension, stratégies qui s'avèrent favorables aux intérêts des clients-propriétaires que sont les citoyens-électeurs.

L'atomisation des Etats est le pendant politique exact de celle des entreprises commerciales.

L'ÉCONOMIE DE LA SÉCESSION

Dans l'ensemble de l'industrie mondiale des Etats on observe la même tendance à l'atomisation que celle qui bouleverse les entreprises commerciales. Elle résulte à la fois de la croissance plus forte des petits Etats par rapport aux plus grands et de la décomposition de quelques-uns des grands Etats. La restructuration et la spécialisation des entreprises trouvent leur équivalent dans la sécession au sein des grands Etats, et dans la privatisation qui les amène à limiter la gamme des services qu'ils produisent à ceux pour lesquels ils ont un avantage incontestable sur les entreprises privées, c'est-à-dire les fonctions régaliennes ou d'administration générale de la nation.

Si nous concevons l'ensemble des Etats qui existent dans le monde comme un ensemble d'entreprises produisant les mêmes services publics pour des « clientèles » régionales ou locales, nous observons les mêmes phénomènes que ceux qui affectent toutes les entreprises et tous les secteurs : la dimension moyenne des entreprises

tend à se réduire, leur organisation tend à devenir moins hiérarchique, plus « plate », et le degré d'ensemble de concentration du secteur diminue. Les grands conglomérats tendent à disparaître, à se fractionner.

Pour l'industrie mondiale des Etats-conglomérats, le début du siècle a été caractérisé au contraire par une concentration de plus en plus forte obtenue par croissance externe et aboutissant, à l'issue de la seconde guerre mondiale, au « duopole » des super-puissances, les Etats-Unis et l'Union soviétique. Après élimination des deux autres grandes puissances, les nations de l'Axe, l'Allemagne et le Japon.

Pour ce qui est de la dimension interne, la période se prêtait également à une croissance soutenue par diversification des activités, atteignant son point extrême avec l'absorption de toutes les autres activités de production de la société dans le cas du communisme ou dans l'étatisation totale du fascisme. Il se produisait, en termes économiques, un mouvement de concentration conglomérale de l'activité du secteur.

Mais la période de retour à l'ouverture internationale qui a suivi la fin du conflit a été marquée par un renversement de tendance, avec déconcentration de l'industrie étatique mondiale, en dépit de la poursuite d'une guerre froide entre les deux super-puissances et leurs alliés ou leurs empires.

La déconcentration d'une industrie vient à la fois de l'accroissement du nombre des entreprises et de la diminution de la part des plus grandes dans le produit du secteur, soit du fait de la croissance du nombre des plus petites, soit du fait de l'augmentation de la taille de celles-ci par croissance interne, soit aussi en raison de la réduction de la dimension des plus grandes.

Pour les Etats-nations qui constituent ensemble la population mondiale de cette industrie, la diminution du

degré de concentration va se traduire par la baisse du poids relatif des plus grands d'entre eux.

L'augmentation du nombre des Etats. Le nombre d'Etats-nations indépendants existant dans le monde est passé de 74 en 1946 à 192 en 1995. Ce qui correspond, en termes d'économie, à une « atomisation » de la population des entreprises considérées. Lorsque le nombre des producteurs, dans une industrie donnée, augmente beaucoup on dit habituellement que l'offre devient « atomistique », c'est-à-dire très concurrentielle.

De fait, beaucoup des nouveaux Etats sont des « entreprises » de très petites dimensions. En 1995, 87 des 192 Etats existant dans le monde avaient moins de 5 millions d'habitants. Et parmi ceux-ci 58 avaient moins de 2,5 millions d'habitants, et 35 moins de 500 000 ressortissants.

Nombre des nouveaux pays qui se sont créés sur les décombres de l'ancienne Union soviétique sont dans ce cas. Par exemple la Lettonie n'a que 1,7 million d'habitants, le Turkménistan 4 millions, la Moldavie 4,5 millions, et la république Kirghize 4,8 millions. Plus de la moitié des pays du monde (98 nations) ont une dimension démographique inférieure à celle de l'Etat américain du Massachusetts, qui avait 6 millions d'habitants en 1990, ce qui constitue la dimension « médiane » de l'entreprise étatique.

Cette atomisation de « l'industrie des Etats » découle pour partie de la désintégration des empires, notamment lors de la décolonisation de l'Afrique mais aussi plus récemment avec l'implosion de l'URSS. La plus spectaculaire a été sans conteste la disparition pure et simple de l'Union soviétique. Mais, en laissant comme seule super-puissance en lice les Etats-Unis, elle a occulté leur perte de pouvoir relative.

Nous assistons en effet au déclin de l'importance des

Etats-Unis dans le monde, en tant que puissance économique et comme empire.

Sur le plan économique il est clair que le développement accéléré des autres nations, en Europe et au Japon dans les années d'après-guerre, puis dans les nouveaux pays industriels plus récemment, et actuellement même en Chine, a fait régresser le poids des Etats-Unis dans le produit économique mondial. C'est le phénomène du rattrapage des pays économiquement les plus avancés par les pays retardataires.

Là où le produit national américain représentait, en 1948, un peu plus de 30 % du PNB mondial il n'en représente plus que 24 % en 1992. Et le mouvement se poursuit¹².

De plus, tous les pays à faible niveau de vie n'ont pas encore réussi à se lancer dans le rattrapage. Celui-ci dépend d'un certain nombre de conditions politiques et économiques initiales : formation des hommes, ouverture de l'économie aux échanges internationaux, politique d'endettement et fiscalité « raisonnable » de l'Etat. Le rattrapage ne semble possible et manifeste qu'à partir d'un niveau minimal de PIB par tête, comme le constatent Hall et Jones, Barro, et les autres théoriciens spécialistes de la croissance économique. Mais lorsqu'il est sérieusement amorcé il devient inéluctable, chaque fois que le coût de l'imitation est plus faible que le coût de l'innovation. Les Etats-Unis restent sans doute le pays le plus créatif du monde, et l'un des plus riches, mais leur tâche est beaucoup plus difficile que celle des suiveurs qui, de plus en plus nombreux, les imitent.

En politique internationale, ils n'échappent pas plus que les autres grandes puissances avant eux à la disparition de leur empire. Le phénomène est moins évident que dans le cas de la France ou de l'Union soviétique, parce que l'appartenance à la sphère américaine prenait

des formes plus diverses, moins avérées. Mais il n'en est pas moins réel comme le montre en particulier Leonard Dudley¹³. Et si l'influence internationale de l'Amérique reste considérable et difficile à mesurer, il est clair cependant qu'elle a été mise en échec par de plus petits pays comme le Vietnam et l'Iran.

Si l'on prend le club des grandes puissances de 1945 il apparaît, cinquante ans plus tard, que leur poids économique et militaire sur le reste du monde tend à diminuer et que cette évolution se poursuivra avec la diffusion du progrès technique et de la croissance économique à l'ensemble de la planète.

L'industrie mondiale des Etats subit ainsi un double mouvement de déconcentration, d'une part en raison du rattrapage économique des Etats dominants par les retardataires, et d'autre part du fait de la désintégration de grands Etats qui se divisent pour être remplacés par plusieurs firmes étatiques de plus faibles dimensions.

On observe ainsi une tendance certaine à la fragmentation des Etats qui à la fois ont une dimension importante et sont caractérisés par le regroupement de composantes économiques dissemblables, mais cela vaut aussi pour de petits Etats dont la population et la culture sont particulièrement hétérogènes.

La création de petits Etats tout comme la désintégration des empires peuvent s'expliquer par le jeu de facteurs économiques tels que le développement de marchés mondiaux avec la libéralisation des échanges, mais aussi par le coût social croissant de la fiscalité nationale dans un monde de mobilité des biens et des personnes. Enfin la nouvelle abondance de l'information réduit l'avantage comparatif des grands Etats, tout comme elle réduit celui des grandes firmes.

Avec l'ouverture et la libéralisation du commerce mondial, voulues par les Etats-Unis et par les Nations

unies après 1945, il est devenu possible pour les minorités ethniques au sein d'ensembles étatiques hétérogènes de prendre leur indépendance sans subir de réduction de leur niveau de vie. Au lieu de bénéficier des grands marchés accessibles au sein de la grande nation ou de l'empire auquel elles appartenaient, elles peuvent avoir accès librement et directement au grand marché mondial ou aux multiples marchés des nations qui participent au système de libre-échange.

Les entreprises des petites nations, ou des micro-nations, peuvent donc être aussi efficaces que celles des grands pays parce que les marchés mondiaux leur permettent d'atteindre la taille minimale qui permet d'être efficace, alors même que leur marché national est de très faible dimension.

Les minorités régionales ou culturelles peuvent donc « s'offrir le luxe » d'une sécession parce que les frontières politiques ne coïncident plus avec les marchés économiques. La globalisation du commerce tend ainsi à susciter un mouvement de désintégration politique et de sécession.

De plus, l'ouverture des économies et la mobilité des facteurs de production qui l'accompagne, et qui concerne le travail comme le capital, font que le pouvoir fiscal des Etats est amoindri. Il est difficile d'imposer lourdement des spécialistes qui peuvent facilement trouver du travail dans d'autres nations, ou des capitaux qui peuvent sortir instantanément du pays pour émigrer vers des cieux fiscaux plus cléments.

La capacité d'extraction fiscale des Etats, à assiette fiscale inchangée, tend donc à diminuer à cause de l'augmentation de l'évasion légale résultant de la mobilité internationale accrue – ce qui les oblige à réduire leurs dépenses ou au moins à ne pas les augmenter. Il est naturel dans ces conditions de remettre en question les

dépenses effectuées dans les territoires les moins centraux pour la nation. Cela affecte en premier lieu les protectorats d'un empire, les territoires d'outre-mer, puis les régions frontalières les plus distantes.

La réduction des dépenses de l'Etat central, y compris de celles de maintien de l'ordre et de police, favorise l'essor des mouvements indépendantistes. Ce qui pousse au « downsizing » des Etats-nations.

On peut en effet concevoir la dimension démographique ou géographique d'un Etat comme résultant d'un arbitrage entre les économies qui résultent du fait que l'on peut étaler les dépenses correspondant à des biens publics sur une population plus vaste de contribuables, d'une part, et les coûts croissants qu'entraîne la fourniture de ces mêmes biens collectifs à une population de plus en plus vaste, et donc probablement de plus en plus hétérogène, de l'autre.

Un bon exemple d'économie de dimension favorisant un Etat de grande dimension est fourni par la défense nationale. Un investissement aussi massif que celui qui consiste à acquérir l'arme nucléaire ne peut être supporté que par un nombre très élevé de contribuables, de façon que le fardeau par tête soit modéré. Ainsi, un investissement militaire de 200 milliards de francs va coûter 1 million par tête au contribuable d'un pays de 200 000 habitants, mais 10 000 francs par tête seulement dans un pays de 20 millions d'habitants, et le montant plus modeste de 1 000 francs par contribuable dans un pays de 200 millions d'habitants.

C'est pourquoi l'Albanie ne peut pas se procurer le même armement nucléaire moderne que la France, ou a fortiori que les Etats-Unis. Il en va de même pour les investissements collectifs que constitue un système juridique (comme le montre le coût de mise en place d'un tel système dans les pays ex-communistes et notamment en Russie), éducatif, ou monétaire.

Une monnaie est d'autant meilleure qu'elle est utilisée dans le monde par un nombre plus élevé d'investisseurs et de consommateurs. C'est pourquoi elle est presque toujours émise par un Etat : celui-ci impose au départ son utilisation à l'ensemble de ses citoyens, ce qui fournit un marché captif de départ et donne a priori un avantage à cette monnaie sur d'autres instruments qui, devant faire l'objet d'un libre choix individuel, seront moins répandus et ne bénéficieront pas de cet avantage initial.

Mais d'un autre côté, pour beaucoup de biens collectifs, le service de populations plus nombreuses signifie aussi le service de populations plus hétérogènes. Ce qui accroît le coût du service collectif. Ainsi, un système juridique commun coûte beaucoup plus cher lorsqu'il est appliqué à des populations qui ne parlent pas la même langue que lorsqu'il s'applique à une seule communauté linguistique. De ce point de vue le coût d'un empire ou d'une fédération multinationale ou multiethnique est plus élevé que celui d'une nation unitaire. Que l'on pense par exemple au coût de la gestion bureaucratique de la Communauté européenne, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de traduction des débats et documents officiels en plusieurs langues.

L'une des raisons pour lesquelles la performance des petites nations a été aussi satisfaisante dans la période récente vient de ce que les économies d'amortissement des biens collectifs sur de vastes populations ont probablement diminué avec les progrès de la technologie. Beaucoup de petits pays s'offrent aujourd'hui l'arme nucléaire, ne serait-ce que sous licence, voire « d'occasion », alors qu'en 1944 seule l'immense puissance américaine pouvait consentir les dépenses énormes que nécessitaient sa mise au point et sa fabrication. De même l'ordinateur, qui n'était à la portée que des plus grandes organisations mondiales dans les années 50, est aujourd'hui accessible à n'importe quel particulier. Les « indivisibilités » de l'investissement tendent à disparaître. Ce qui rend plus compétitives les petites organisations par rapport aux plus grandes comme nous l'avons déjà vu.

Nous en avons une indication en matière de défense nationale par exemple. Si les indivisibilités y étaient fortes, les plus grands pays dépenseraient moins, en pourcentage de leur produit national, que les petits pays. Or on constate dans les faits qu'il n'y a pas de rapport entre le ratio des dépenses militaires au PIB et la dimension des pays.

Bien entendu il est à certains égards inefficace pour un Etat qui se veut souverain d'être trop petit : Monaco ne peut pas déclarer la guerre à la France. Mais par contre l'histoire militaire récente, notamment celle de la décolonisation française mais aussi celle du Vietnam et de l'Afghanistan, a bien montré que la dimension n'était plus un facteur décisif de pouvoir militaire. C'est ce qui a facilité les guerres d'indépendance et les sécessions. Les économies de dimension dans la production des biens collectifs ne sont plus ce qu'elles étaient.

Cela nous amène aux interrogations contemporaines sur l'avenir des Etats-nations. Un article récent paru dans *l'International Herald Tribune*¹⁴, rendant compte d'un colloque sur ce thème organisé à Salzbourg, était titré de façon significative et provocante : « L'Etat-nation a-t-il encore un avenir ? » La question posée était de savoir si cette forme particulière d'organisation sociale, créée il y a cinq siècles, voyait aujourd'hui son règne s'achever pour céder la place à des entités régionales au sein d'une société globale caractérisée par des rivalités tribales et ethniques. Les participants au colloque répondaient cependant de façon nuancée. Il se pourrait que dans un futur proche, au XXI^e siècle, le nombre de nations indépendantes atteigne quatre cents dans le monde.

Tout cela résulte de la conjugaison de la globalisation et de la révolution de l'information et des communications. Les firmes multinationales assemblent aujourd'hui des biens dont les composants proviennent d'usines installées partout dans le monde. L'unité centrale de l'ordinateur sur lequel j'écris ces lignes a été fabriquée en Ecosse. L'écran vient de Singapour et les microprocesseurs internes des Etats-Unis. Quant à l'imprimante elle est importée de Taiwan.

Dans les services également, juridiques, comptables, publicitaires, de conseil informatique, il semble que le monde ait aboli les frontières nationales. A Moscou les grandes firmes de consultants américaines et européennes aident aussi bien le gouvernement russe que les filiales locales de firmes allemandes, américaines ou japonaises.

Les marchés financiers sont globalisés. Là où les Etats-nations essayaient jadis de fixer les taux de change, des opérateurs privés décident désormais de mouvements de capitaux au rythme à peine croyable de 1,3 trillion (1 300 milliards) de dollars par jour.

Les facteurs que nous venons d'évoquer conduisent les Etats-nations les plus importants, et donc les plus hétérogènes, à se remettre en cause. Le cas le plus spectaculaire a été celui de l'URSS. La raison en était finalement simple. En compétition permanente et intense avec les Etats-Unis, l'URSS a dû investir massivement dans les industries militaires et la défense. Or son économie centralisée était moins performante dans le long terme que celle, décentralisée et privée, des Etats-Unis, et ne générait qu'une moindre production de richesses et par conséquent moins de ressources fiscales pour l'Etat central. Ce qui lui imposait de sacrifier d'autres prestations de services publics. D'autre part l'hétérogénéité des populations était bien plus forte dans l'empire sovié-

tique que dans les cinquante Etats de l'Amérique. D'où des coûts de gestion et de contrôle plus importants. Pour finir, l'URSS s'est désintégrée parce qu'elle a fait faillite : elle n'était plus capable de payer son armée ni de maintenir l'ordre dans les pays satellites, ou même dans ses propres régions intérieures peuplées de minorités ethniques. Chacune des nations qui la composaient a saisi alors l'opportunité de se doter de son propre Etat tout en s'ouvrant sur les marchés internationaux.

D'autres pays ont suivi la même voie : la Yougoslavie s'est enfoncée dans une guerre civile due à l'imbrication géographique complexe, voire inextricable, de populations d'ethnies différentes. Mais également la Tchécoslovaquie, qui a résolu le problème de façon pacifique en raison de la séparation géographique et économique très claire des Tchèques et des Slovaques.

On observe aussi des tendances centrifuges en Irlande, en Espagne, et en Italie. Au Canada, traditionnellement tiraillé par des tensions culturelles et linguistiques, les élections de 1997 ont été marquées par une extrême polarisation ethnique et régionale. Les trois principaux partis, le parti de la nouvelle démocratie à gauche, les libéraux au centre, et le parti conservateur progressiste à droite, en sont venus à représenter de façon presque exclusive des régions particulières. Ainsi les libéraux ont obtenu les deux tiers de leurs sièges dans une seule province, l'Ontario, raflant au passage cent un sièges sur les cent trois dont dispose la province. D'autre part au Québec, le Bloc québécois a obtenu la majorité des sièges. Dans les provinces de l'Ouest c'est le parti de la réforme, qui est surtout anti-Québec, qui obtient 70 % des sièges, sans en gagner un seul dans les autres régions du pays. En somme le Canada est sur le point de se fracturer en plusieurs morceaux séparés.

Faut-il démembler l'Amérique? Une interrogation

semblable sur les vertus de la sécession se fait même jour aux Etats-Unis dont l'unité fédérale semblait jusqu'à présent à l'abri de toute critique.

Dans un article remarquable publié en novembre-décembre 1994 dans la revue *Challenge*, Thomas Naylor, qui a été professeur d'économie et de gestion à l'université Duke, pose la question choquante et taboue dans un pays qui a connu la guerre de Sécession : faut-il en venir au démembrement de l'Amérique ?

L'essentiel de son argumentation est que, de même que l'Union soviétique était devenue « ingérable » car il était impossible de donner satisfaction simultanément à 285 millions d'individus depuis un bureau central installé à Moscou, de même, comme la Chine, le Japon, l'Inde, et le Brésil, les Etats-Unis ne sont plus gérables sous leur forme actuelle. Tout comme Mikhaïl Gorbatchev constata l'impossibilité de diriger l'URSS depuis sa capitale, la Maison Blanche et le Congrès constatent également, selon l'auteur, qu'il est futile de chercher à imposer d'en haut, de Washington, des solutions concoctées par les bureaucrates fédéraux aux problèmes de la pauvreté, des SDF, du racisme, de la drogue, du crime et des échecs scolaires.

C'est d'ailleurs le même genre de constat qui est fait en Europe à propos des directives de Bruxelles sur la chasse et la pêche en Languedoc ou les normes concernant la fabrication des fromages. On peut aussi évoquer la difficulté, c'est-à-dire le coût élevé, de la gestion d'immenses bureaucraties comme l'Armée rouge, qui était la plus importante au monde en nombre de personnes employées, ou la deuxième administration mondiale par ordre d'importance numérique, qui est le ministère français de l'Éducation nationale.

Les solutions ne peuvent être trouvées et mises en œuvre que sur le terrain, localement, de façon à prendre

en compte les demandes spécifiques des consommateurs. Les Etats-Unis en particulier sont trop vastes et trop divers, de sorte que les problèmes de Los Angeles et de Chicago n'ont guère de rapport avec ceux du Texas, du Vermont, de l'Oregon ou du delta du Mississippi. Les habitants de Richmond en Virginie sont totalement indifférents aux problèmes de Harlem et vice versa. Les essais de mise en place de solidarités effectives, financées par l'impôt, sont donc à la fois inefficaces et coûteux, et de plus mal acceptés politiquement en raison de l'indifférence des électeurs pour les résidents d'autres villes situées dans des Etats trop distants.

Il n'y a pas de véritable sens de l'appartenance à une même communauté entre les habitants de cinquante Etats disjoints. Ce qui contraste clairement avec la situation que l'on peut observer en Suisse, en Autriche, en Finlande, en Norvège et en Suède, voire à Singapour. Mais ce sont là des collectivités de dimensions restreintes dont les membres peuvent encore éprouver un sentiment d'appartenance commune.

On peut certes objecter que l'hétérogénéité des Etats-Unis n'est pas une nouveauté. Ce qui a changé par contre ce sont les raisons qui poussaient à l'unité des cinquante Etats, ainsi que l'avantage relatif de l'union par rapport à l'indépendance. La disparition de l'ennemi menaçant qu'était l'Union soviétique a affaibli l'utilité escomptée de l'Etat central et révélé pleinement les inconvénients de l'hétérogénéité. La raison d'être de l'Etat fédéral semble aujourd'hui faible ou inexistante, selon Naylor, malgré les efforts consentis notamment au cours de la guerre du Golfe pour faire de l'Irak le successeur de l'URSS dans le rôle de l'ennemi extérieur menaçant dangereusement la sécurité des Etats-Unis.

Ce qu'il faut aujourd'hui, selon Naylor, c'est une solution radicale, la sécession. Des Etats tels que l'Alaska,

Hawaï, l'Oregon et le Vermont devraient être autorisés à sortir de l'Union, chaque Etat devant faire le calcul coût-avantages de sa participation au financement de l'Etat fédéral. Le Vermont par exemple a financé à hauteur de 80 millions de dollars le sauvetage des caisses d'épargne qui a coûté au total 500 milliards. Cela en valait-il la peine ? L'Idaho et l'Etat de Washington financent actuellement l'approvisionnement en eau de Los Angeles et s'en plaignent amèrement. Est-ce vraiment nécessaire ?

La sécession ne concernerait pas que les grands Etats – comme la Californie qui abrite près de 31 millions d'habitants, ou l'Etat de New York qui en compte 18,1 millions, ou le Texas qui atteint les 17,7 millions, ou encore la Floride avec ses 13,5 millions de résidents. Cependant ces Etats eux-mêmes pourraient avantageusement recourir au fractionnement interne. La Californie pourrait se séparer en trois Etats indépendants. Et des villes comme New York, Washington DC, Los Angeles, Houston et Miami auraient avantage à se désintégrer en plusieurs communautés locales plus petites.

Remplacer la fédération actuelle par une confédération plus lâche entre Etats plus ou moins indépendants pourrait bien être une solution avantageuse pour tous.

C'est sur cet arrière-plan qu'il faut situer l'entreprise fédéraliste européenne héritée de la période de reconstruction des années 50, et marquée par la guerre froide et la menace soviétique. Faut-il vraiment créer un super-Etat continental pour intégrer 350 millions d'Européens qui disposent déjà d'Etats-nations de dimensions imposantes, alors que les tendances à la désintégration s'affirment partout ailleurs ?

Une telle superstructure serait-elle de nature à améliorer le sort des populations diverses qui sont concernées ? Il faudrait pour cela qu'elle soit seule capable d'offrir des services nouveaux que ne pourraient rendre les Etats nationaux existants, ou qu'ils rendraient mal.

C'est ce que soutiennent les partisans du Très Grand Etat. Lui seul serait capable de garantir la paix entre Etats en Europe et de défendre notre continent dans la guerre commerciale internationale.

DES AVANTAGES ILLUSOIRES

On observe bien entendu dans le monde actuel des Etats qui survivent avec des dimensions très différentes, de la Suisse aux Etats-Unis, sans compter Singapour et la Chine. Autour de la valeur médiane de 6 millions d'habitants en 1990 se répartissent en quantités égales des Etats de dimensions démographiques très diverses, qui s'expliquent par les conditions d'homogénéité plus ou moins grande de la population (sur les plans ethnique, culturel et linguistique, religieux), par les conditions géographiques et les coûts de transport, par l'intensité des liens économiques avec les nations voisines ou éloignées, par l'ouverture plus ou moins grande de l'économie et par le régime politique de chaque pays.

En Europe même, sans compter le Luxembourg, les dimensions s'étagent entre l'Irlande et le Danemark, qui abritent respectivement 3,6 et 5,2 millions d'habitants, et la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne qui dépassent les 50 millions.

La géographie de chaque Etat doit correspondre à un principe d'optimisation comme nous l'avons vu plus haut, même si cette optimisation n'a fait l'objet d'aucun calcul délibéré. Le « principe du survivant », que le prix Nobel d'économie George Stigler appliquait aux entreprises et que les biologistes connaissent bien, veut en effet que les espèces ou les individus qui subsistent dans un environnement caractérisé par la compétition pour des ressources rares soient ceux et celles qui sont supérieures-

ment adaptés à leur milieu, fût-ce celui d'une simple « niche » écologique. L'Union soviétique a disparu par inefficacité généralisée, mais les petits Etats qui prospèrent doivent probablement disposer de certains avantages compétitifs.

Mais à côté de la dimension pure, d'autres facteurs s'opposent plus directement à la construction du Très Grand Etat continental. Comparée aux Etats-Unis par exemple, c'est une banalité de constater que l'Europe est d'une plus grande hétérogénéité linguistique et culturelle, ce qui implique un coût élevé de production des services étatiques alors même qu'elle est déjà surétatisée et à un coût non négligeable. Les transferts que met en œuvre la politique régionale de l'Union européenne sont au moins aussi indifférents au résident de Hambourg lorsque les bénéficiaires sont napolitains qu'à l'habitant de Richmond lorsqu'ils sont versés à des résidents de Harlem. Inversement, les réglementations centralisées de Bruxelles provoquent mécontentement et protestations en Normandie ou en Calabre.

Mais surtout, les avantages politiques et économiques invoqués en faveur d'un super-Etat ne correspondent pas aux conclusions que l'on peut tirer de l'analyse de l'industrie mondiale des Etats. Tant pour ce qui est du risque de guerre entre Etats européens que pour les avantages potentiels que le continent tirerait de son unité dans la guerre commerciale mondiale entre zones continentales que certains voient à nos portes, argument qu'invoque notamment Helmut Schlesinger dans l'article précédemment cité.

Deux arguments politiques en faveur du Très Grand Etat constituent en fait deux avantages illusoire : il garantirait la paix en Europe, d'une part, et il permettrait de faire la guerre commerciale à l'extérieur, de l'autre.

LA PAIX PAR L'UNION?

L'atomisation des Etats réduit les probabilités de conflit entre eux – ce qui affaiblit sensiblement la portée de l'argument en faveur d'un grand Etat européen. Personne n'accepte plus la perspective de nouvelles guerres franco-allemandes. C'est une justification très souvent évoquée de l'union fédérale autour de la monnaie unique.

Mais elle reste superficielle. D'abord parce que les guerres civiles existent, et sont même particulièrement fréquentes au sein d'Etats fédéraux hétérogènes. Si d'aventure, pour une raison difficile à imaginer aujourd'hui, des conflits d'intérêts majeurs devaient à l'avenir opposer la France à l'Allemagne, qu'est-ce qui les empêcherait de s'exprimer au sein d'une fédération européenne, tout comme le conflit entre la Russie et les Tchétchènes ou celui de la Serbie, de la Croatie et de la Bosnie dans le cadre de l'ex-Yougoslavie ?

D'autre part, l'analyse moderne de la politique internationale, comme celle d'Edward Mansfield¹⁵, montre que la probabilité des guerres interétatiques augmente avec la concentration des Etats. Lorsque, au contraire, l'industrie mondiale de ceux-ci se désintègre, se déconcentre, comme c'est le cas en cette fin de siècle, la probabilité de guerres entre eux tend à diminuer.

En effet, la motivation d'extension de la dimension externe des Etats tend à disparaître lorsque ces derniers recherchent en priorité une dimension réduite et la contraction de leur aire géographique. L'heure n'est pas alors à la constitution d'empires et aux conflits d'intérêts qu'ils provoquent entre les grandes nations. La question conflictuelle aujourd'hui est plutôt pour un Etat donné d'ordre interne : doit-il accepter que telle ou telle de ses

régions fasse sécession? Mais des Etats en cours de contraction ou de démembrement ne sont pas sur une trajectoire conflictuelle avec d'autres Etats engagés dans un processus semblable.

La question a été obscurcie par la guerre froide russo-américaine, qui donnait lieu à la division de beaucoup de pays limitrophes des zones d'influence respectives en un Etat favorable aux Etats-Unis et un autre favorable à l'URSS. Il y avait ainsi une corrélation positive entre la guerre (froide) et la décomposition des Etats qui constituaient un enjeu du conflit entre l'Est et l'Ouest.

Mais aujourd'hui se révèle une tendance sous-jacente et fondamentale à la parcellisation, qui ne doit plus rien à une guerre froide qui a disparu. A sa place apparaissent et se multiplient des guerres de sécession « autonomes » ou « endogènes », qui sont dues aux nouvelles conditions économiques de gestion des entreprises Etats.

La conclusion, très importante pour la tentative de fusion européenne, est que contrairement à la crainte souvent exprimée le risque de guerre interétatique diminuera en Europe, comme ailleurs dans le monde, à mesure que les pays du continent se désintègreront, alors qu'il pourrait bien renaître à l'occasion d'une concentration des Etats nationaux en une totalité hétérogène qui n'obtiendrait que l'adhésion douteuse des populations concernées.

Les conflits disparaissent une fois la Yougoslavie décomposée en Slovénie, Croatie, Bosnie et Serbie. Ils disparaîtraient demain si l'Ulster se séparait de la Grande-Bretagne et le Pays basque faisait sécession d'avec l'Espagne.

Ce qui menace au contraire de créer des confrontations sérieuses sur des bases nationales, dont nous voyons aujourd'hui les prémices dans l'opposition des conceptions sur la gestion économique et monétaire, c'est bien

l'intégration des nations européennes au sein d'un Etat unique gérant une monnaie unique, comme l'a fort bien analysé Bernard Connolly dans son ouvrage *La Sale Guerre de la monnaie européenne*¹⁶.

L'Europe unique serait source de conflits internes futurs alors qu'elle ne contribuerait pas à réduire les risques de guerre entre les nations existantes, risques qui sont déjà naturellement amoindris du fait de la déconcentration mondiale de l'industrie des Etats.

Les vertus du super-Etat européen pour le maintien de la paix apparaissent ainsi singulièrement exagérées.

GAGNER LA GUERRE COMMERCIALE INTERNATIONALE?

Il est tout aussi douteux, ou pour le moins exagéré, de croire, comme beaucoup, que l'Europe, qui n'est pas une zone monétaire optimale ni une zone étatique optimale, soit une zone commerciale optimale.

On sait que les années 80, entre autres transformations fondamentales de l'économie mondiale, ont vu le développement de zones régionales de libre-échange, ainsi que d'autres arrangements préférentiels concernant le commerce international. A côté de la Communauté économique européenne, la plus ancienne, se sont mis en place l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (Asean) et l'accord de libre-échange entre les Etats-Unis et le Canada. En 1992 ce dernier a été étendu à tout le continent nord-américain, en incluant le Mexique (Nafta). Le monde est ainsi compartimenté en trois zones commerciales continentales centrées autour des Etats-Unis, de l'Europe et du Japon. Et le commerce des années 80 s'est développé plus rapidement à l'intérieur de ces zones qu'entre ces zones ou encore avec les pays tiers.

Par rapport au principe général qui veut que le libre-

échange accroisse le bien-être de l'ensemble des nations qui y adhèrent, ces zones commerciales apparaissent relativement néfastes. Mais en même temps elles peuvent se présenter comme une phase intermédiaire sur la voie du libre-échange mondial.

La politique commerciale de ces blocs régionaux affecte de façon décisive le jugement que l'on peut porter. L'Europe est-elle une « forteresse » protectionniste comme le prétendent les Américains, ou au contraire une « passoire » comme le soutiennent des hommes politiques et des chefs d'entreprise européens ? Les Etats-Unis eux-mêmes sont-ils des champions sincères du libre-échange mondial ou au contraire des protectionnistes sans scrupule qui se servent de leur dispositif législatif dit « super 301 » pour ériger, pratiquement à discrétion, les barrières commerciales qu'ils souhaitent pour telle ou telle industrie, sous prétexte de concurrence déloyale d'un pays étranger ?

Et si les économistes sont, dans leur écrasante majorité, partisans du libre-échange, ils reconnaissent souvent que des règles du jeu social trop différentes entre partenaires commerciaux, comme par exemple le travail des enfants ou l'absence de tout système de protection contre les risques de l'existence, peuvent poser quelques problèmes et justifier en partie une politique commerciale plus sélective.

Dans cette perspective de confrontation de blocs continentaux et de différences majeures des règles du jeu, la « guerre commerciale », c'est-à-dire le protectionnisme, a un sens. Il importe alors de pouvoir riposter pour négocier au lieu de désarmer unilatéralement les barrières douanières et non tarifaires.

Une autorité européenne unique pour négocier la politique commerciale extérieure est alors utile. Elle sera d'autant plus efficace que l'économie à laquelle elle

s'applique est importante dans le commerce mondial et peut de ce fait influencer sur les prix internationaux. Dans ce cas le calcul protectionniste peut s'avérer payant en réduisant par un tarif la demande d'importations, ce qui détermine une baisse de prix mondial qui va profiter finalement au grand pays protectionniste. Une telle politique commerciale offensive peut être avantageuse pour une grande zone commerciale, mais le gain obtenu est payé d'un coût infligé au pays exportateur.

Il existe cependant un second argument en faveur de la zone commerciale régionale si l'on prend en compte les coûts de transport du commerce international.

Des coûts de transport nuls ou insignifiants entraînent la supériorité du libre-échange mondial. Au contraire des coûts de transport très élevés amènent à commercer davantage avec les voisins géographiques immédiats. Dans ce cas, une zone régionale de libre-échange peut constituer la solution la plus avantageuse pour tous parce que le libre-échange mondial, comportant des frais de transport élevés, n'est en réalité pas optimal.

Dans la réalité les zones commerciales régionales peuvent répondre à ces deux types d'objectifs, l'un de guerre commerciale, l'autre de réalisation du libre-échange praticable.

On peut essayer de savoir ce qu'il en est de l'Europe en estimant la part des échanges intérieurs à la zone qui correspond à la simple existence de coûts de transport positifs. Si l'intensité de ce commerce dépasse ce niveau « naturel », c'est alors que la zone conduit une politique offensive de guerre protectionniste.

C'est, selon quelques calculs récents, le cas de l'Union européenne¹⁷. Loin d'être une passoire l'Europe est déjà un acteur offensif de la guerre commerciale internationale. L'argument du pouvoir de marché que procurerait un Grand Etat européen tend alors à tomber

dans la mesure où cette politique est déjà appliquée par l'Union européenne, même sans Etat unique. Point n'est besoin donc de construire un super-Etat européen pour atteindre cet objectif de négociation commerciale internationale.

Par ailleurs, compte tenu des coûts divers qui résulteraient d'un Etat unique, les gains nets à en attendre sont probablement négligeables, surtout si l'on prend en compte les coûts imprévisibles de la guerre commerciale, qui peut conduire les pays partenaires à réagir par des mesures protectionnistes conduisant ainsi à une escalade des protections qui peut se retourner contre l'initiateur des hostilités.

Dans un monde en voie de globalisation, une zone commerciale régionale peut être un instrument de défense contre la concurrence internationale et le libre-échange. Il peut donc y avoir intérêt à « penser la guerre commerciale » dans un monde imparfait où existent des zones commerciales qui négocient agressivement les conditions de l'échange en usant de leur poids économique pour obtenir la part du lion dans le partage des bénéfices de l'échange.

Mais l'exemple de petits pays qui tirent leur épingle du jeu montre que ce n'est pas nécessairement une stratégie dominante.

Finalement, les avantages du Très Grand Etat pour le maintien de la paix en Europe ou dans la guerre commerciale apparaissent illusoire. Il n'offre pas de service exclusif que les Etats nationaux ne sauraient obtenir par eux-mêmes. Par contre, les inconvénients qu'il présente du fait de la lourdeur des structures hiérarchiques inhérentes à sa taille sont, eux, bien réels. Et loin de les remplacer dans leurs tâches actuelles, il risque plus probablement de venir ajouter quelques strates administratives à des pyramides nationales déjà pesantes et trop coûteuses.

UNE SUPERSTRUCTURE PARALYSANTE

La construction d'un Très Grand Etat européen marquera-t-elle, en un surprenant paradoxe, le début du dépérissement de l'Etat sur le continent? C'est ce qu'affirment avec aplomb les fédéralistes monétaires. L'appareil administratif de Bruxelles remplacerait, en coopération avec les autorités régionales de chaque pays membre, les Etats nationaux dont le rôle se réduirait progressivement comme la peau de chagrin.

Il y aurait ainsi substitution du TGE aux Etats nationaux conformément au principe général de la « subsidiarité ». Dans l'euro-discours, ce terme signifie que l'Etat européen ne doit rien faire qui ne puisse être accompli par les Etats nationaux. Ce qui répond à un souci de cohérence élémentaire entre divers niveaux de responsabilité au sein d'un même ensemble de hiérarchies administratives mais ne constitue pas nécessairement une garantie pratique.

Les euro-étatistes nous disent que la constitution d'un super-Etat continental permettra d'alléger finalement le poids de l'Etat dans la société, sa dimension interne, par rapport à ce qui existe aujourd'hui dans les Etats-nations du continent. Selon eux l'Etat fédéral sera nécessairement léger, le consentement des populations à son développement étant faible. Dans le même temps il instaurera un dialogue direct avec les régions à l'intérieur des nations européennes, court-circuitant en quelque sorte les Etats nationaux. Ces derniers perdant leurs fonctions progressivement, vers le haut au profit du super-Etat continental, par exemple pour la défense et la diplomatie, et vers le bas, au profit de leurs propres régions pour ce qui est de l'administration générale quotidienne, seront

amenés à périlcliter. Le dépérissement naturel de l'Etat national, prophétie marxiste qui a eu au cours du siècle le sort malheureux que l'on connaît, pourrait enfin se réaliser.

Du même coup, le développement du grand marché s'accompagnant d'un allègement des édifices étatiques nationaux, la construction d'un Très Grand Etat en Europe se révélerait ainsi une entreprise éminemment libérale !

Nous avons vu cependant qu'il n'y a pas, en réalité, de domaine réservé à l'Etat européen dans lequel il accomplirait des tâches que les Etats actuels ne sont pas en mesure de mener à bien. Dans ces conditions la bureaucratie européenne et les bureaucraties nationales tendront à faire deux fois les mêmes choses, comme on s'en aperçoit déjà avec les multiples ingérences de la première dans le domaine des secondes, au nom de l'uniformisation des législations et de l'unité du marché. Les domaines respectifs se chevauchent et continueront à le faire, entraînant un cumul des hiérarchies étatiques.

La question est fondamentale étant donné l'urgente nécessité de la restructuration de tous les Etats-providences du continent. Or une super-hiérarchie étatique irait à contresens des besoins dans la mesure où les hiérarchies les plus massives sont aussi les plus lourdes à gérer et par la force des choses les plus conservatrices.

Pourquoi alors l'Europe qui a tant de mal à réduire la dimension interne de ses Etats continue-t-elle, à contresens, à rechercher une solution à ses problèmes dans l'accroissement de sa dimension externe en créant un super-Etat continental, qui va, en retour, accroître la dimension interne de ses appareils étatiques nationaux ?

Le phénomène s'explique, on l'a déjà vu, par la persistance d'idées anciennes et les ambitions nationales, en France comme en Allemagne. Mais il découle également

de la volonté de créer un champ d'expansion neuf pour la bureaucratie au moment où la mondialisation de l'économie érode les ressources fiscales des Etats et leur impose la perspective d'une contraction inévitable de leurs activités. Ce qui se traduit directement par une détérioration des perspectives de carrière des fonctionnaires et des politiques au sein des espaces nationaux. C'est pourquoi il s'agit d'abord d'accroître la dimension de l'appareil étatique pesant sur un territoire et une population donnés.

Mais il faudra bien, en conséquence, financer les activités supplémentaires des fonctionnaires de Bruxelles et de Strasbourg par des impôts accrus. Aujourd'hui modestes ils seront demain plus lourds si l'appareil étatique continental doit être étoffé. Peut-on s'attendre dans ces conditions à une diminution de la pression fiscale exercée au titre de l'Etat national ? Cela semble pour le moins douteux : les bureaucraties publiques meurent rarement et ne se réduisent presque jamais.

L'INEVITABLE CUMUL DES HIÉRARCHIES

L'exemple de la réforme régionale en France illustre bien cette tendance. Elle a été lancée au nom d'une décentralisation devenue indispensable face à un Etat jugé étouffant et sclérosant. L'argumentation consistait là aussi à promettre un allègement compensateur de l'appareil étatique national. Une administration publique régionale, plus proche des administrés, plus efficace, se substituerait dans l'accomplissement d'un grand nombre de tâches à l'Etat central. Celui-ci pourrait en conséquence réduire sa dimension et la charge fiscale.

On connaît la suite. On a eu à la fois l'Etat central et les Régions. Celles-ci sont venues ajouter un échelon hiérarchique à l'appareil politique en place. Et leur dyna-

mique fiscale, fort vigoureuse, porte une bonne part de la responsabilité de l'alourdissement des prélèvements obligatoires observé ces dernières années.

Il se peut que les citoyens soient mieux servis en raison de l'augmentation de cette offre administrative et politique. Mais il est contraire à la vérité et au bon sens le plus élémentaire de prétendre que la multiplication des échelons hiérarchiques peut déterminer un allègement d'ensemble de l'organisation.

Cette expérience correspond d'ailleurs à la célèbre « loi » politico-humoristique énoncée par C. Northcote Parkinson : les bureaucraties poursuivent imperturbablement leur expansion même quand elles ont perdu leur objet et leur raison d'être, comme par exemple l'administration des colonies en Grande-Bretagne après la guerre, alors que l'Empire britannique était en train de disparaître¹⁸. Les administrations sont immortelles.

La raison de cette apparente absurdité vient du conflit, évoqué plus haut et dit « conflit d'agence », qui oppose dans toute organisation les managers aux propriétaires ou aux mandants. L'intérêt du manager est lié à la dimension et à la croissance de son organisation. L'objectif managérial est donc toujours et prioritairement la croissance, la construction d'un empire et la volonté de puissance (« hubris »).

De l'intérêt des fonctionnaires. Il n'y a pas de promotion possible pour les managers, ni pour les bureaucrates de base, en dehors d'une extension de leur champ d'activité. Une hiérarchie stagnante est une hiérarchie où la promotion est lente et difficile, réservée à un petit nombre. Au contraire une hiérarchie en expansion recrute beaucoup. Le nombre des échelons de surveillance et de commandement augmente rapidement pour encadrer un personnel plus nombreux. La promotion interne est accélérée. Les perspectives de carrière sont bonnes, les salaires croissants.

Cela vaut aussi bien pour les bureaucraties publiques que pour les bureaucraties privées des entreprises commerciales et capitalistes. Mais pour les secondes l'intérêt des actionnaires vient souvent contrecarrer les objectifs de croissance des fonctionnaires et managers. Si la croissance ne se traduit plus par des profits ou, pis encore, engendre des pertes, les actionnaires vont vendre leurs actions, les cours vont baisser, l'entreprise deviendra vulnérable à une OPA. La direction devra en tenir compte et infléchir sa politique de croissance pour se consacrer davantage à la recherche du profit. Faute de quoi l'entreprise finira par être rachetée et le manager et son équipe remplacés par d'autres gestionnaires, plus soucieux de la valorisation et moins tournés vers la croissance pour elle-même.

Dans le cas de l'entreprise politique qu'est l'Etat, le contrôle des propriétaires que sont les électeurs-contribuables est moins facile en raison de la grande diversité des productions de services de cette entreprise conglomérale, de l'absence d'un indicateur synthétique de bonne gestion tel que le profit, et du nombre élevé des « actionnaires ». Lorsque le corps électoral se chiffre en millions de personnes, l'influence du vote individuel devient insignifiante. Chaque électeur n'a pratiquement aucune incitation à s'informer en détail de la qualité de la gestion gouvernementale. L'ignorance est rationnelle, le contrôle amoindri.

C'est cette faiblesse du contrôle externe dans les entreprises politiques, jointe à la grande dimension de l'organisation, qui fait que la tendance à la croissance pour elle-même pourra se poursuivre longtemps après que les conditions économiques de la gestion auront rendu inefficace la taille de l'Etat. Il y a donc toutes les raisons de craindre qu'un super-Etat continental n'augmente le poids total des hiérarchies publiques en Europe. Le managérialisme européen en sera renforcé.

Le « managérialisme sociétal ». Chacun peut observer la différence de fonctionnement qui sépare les sociétés d'Europe continentale de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Ce constat banal a suscité la thèse des « deux capitalismes » qui se différencieraient en particulier par leur mode de financement et l'importance de la propriété publique.

Un modèle identique décrirait à la fois la société allemande et la société française. Caractérisé par l'importance du financement bancaire et le pouvoir des managers et de l'Etat, il permettrait d'éviter les excès du capitalisme de marché des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Managers publics et managers privés s'opposant à la domination du marché, ils défendraient du même coup les intérêts des salariés liés au maintien d'une politique social-démocrate.

Il y a cependant de bonnes raisons de penser que la réalité est inverse : le pouvoir discrétionnaire des managers appauvrit la société et freine le progrès de l'économie. Ce sont les marchés et la concurrence ouverte qui favorisent l'enrichissement. Et la variable décisive pour savoir si le pouvoir des managers en général est contrôlé, c'est le degré hiérarchique global de la société.

Celui-ci reflète l'importance des systèmes hiérarchiques dans l'organisation sociale, y compris celle des hiérarchies privées que sont les entreprises, relativement au mécanisme de production concurrent qu'est le marché. Comme le souligne Oliver Williamson¹⁹ à la suite du prix Nobel d'économie Ronald Coase²⁰, la production en effet peut s'effectuer de façon plus centralisée, les échanges et assemblages de composants prenant place au sein d'une grande entreprise ou d'une administration, ou de façon plus décentralisée lorsqu'elle repose davantage sur des producteurs individuels et de petites entreprises qui font passer leurs échanges par des marchés qui leur sont extérieurs.

Dans une société dominée par les hiérarchies où les très grandes organisations, publiques et privées, sont responsables de l'essentiel de la production, les managers, moins nombreux, détiennent un pouvoir social considérable. Moins bridés par les marchés, à la fois parce que le pouvoir monopolistique de leurs organisations est accru par la dimension et parce que cette dernière les met à l'abri du contrôle d'actionnaires et de mandants nombreux et dispersés, ils peuvent poursuivre leurs propres intérêts de façon discrétionnaire.

La concentration des hiérarchies dans la société et l'affaiblissement de la concurrence entre managers qui en résulte définissent le degré plus ou moins élevé du managérialisme de la nation.

L'indice de « managérialisme sociétal » est crucial parce que le pouvoir des managers induit une attitude générale à l'égard des réformes et des évolutions sociales. Il explique aussi les attitudes culturelles et les formes que prend l'évolution politique.

L'opposition des systèmes est alors entre pays à « hiérarchie unique » et pays « anglo-saxons », cette division correspondant en pratique à la fois aux différences du degré de hiérarchisation et à celle des systèmes de financement.

Dans le modèle de capitalisme de marché à faible niveau de hiérarchisation, l'Etat n'intervient guère dans la gestion et le contrôle des entreprises, qui sont elles-mêmes indépendantes les unes des autres et ne rendent de comptes qu'au marché financier directement.

Au contraire les sociétés qui tendent vers la centralisation de la hiérarchie unique, publique ou privée, mais le plus souvent publique et privée, donnent à leurs dirigeants une grande indépendance à l'égard des marchés. Moins nombreux et autonomes, ils s'adonnent à la pratique de l'autocontrôle au sein d'un club fermé. C'est le

système social du managérialisme, décrit notamment par Milovan Djilas dans *La Nouvelle Classe* et dénoncé par John Kenneth Galbraith comme celui du triomphe de la « technostructure ». Le premier auteur cependant ne visait que les systèmes communistes tandis que le second croyait qu'il s'agissait d'un travers réservé au grand capitalisme américain. En fait il s'agit d'une modalité générale, plus ou moins accusée selon la société particulière considérée.

Un système fortement managérial donne un grand pouvoir à une élite restreinte, parce que les hiérarchies étant très vastes y sont peu nombreuses. Il y a donc peu de dirigeants véritables. Bien que ces hiérarchies puissent être aussi bien privées que publiques, il est clair qu'une société où l'Etat est important aura un caractère managérial plus marqué parce que la hiérarchie d'Etat est unique. Le nombre des responsables y sera donc moins élevé que dans une société d'entreprises privées indépendantes les unes des autres et contrôlées par le marché financier anonyme.

Une société où il n'existe qu'un seul propriétaire, une seule hiérarchie des organisations et où la concurrence entre dirigeants potentiels ne se fait qu'au sein d'un seul club, tandis que leur renouvellement ne dépend que d'une seule personne, est une société managériale extrême. On aura reconnu le modèle de l'Union soviétique, avec la propriété d'Etat de toutes les entreprises et la désignation des dirigeants par le seul gouvernement au sein du seul club des membres du parti communiste.

Au contraire, une société où le renouvellement des élites est fréquent parce que la concurrence pour l'accès aux postes de direction est très ouverte et diversifiée sera moins managériale qu'une société où le recrutement se fait par une filière unique, de monopole, et en vertu d'une concurrence intervenant essentiellement en début

de carrière, à l'école. Le mécanisme des OPA joue donc un rôle essentiel pour assurer le maintien d'une concurrence forte entre les managers, mais ce rôle peut aussi être joué par les dirigeants des banques à condition qu'eux-mêmes soient soumis à contrôle et à une forte concurrence !

Il s'ensuit que le jugement sur le caractère d'ensemble, plus ou moins managérial, d'une société doit prendre en compte plusieurs éléments : la dimension moyenne des hiérarchies dans la société, la concentration de la propriété des entreprises, et le niveau de concurrence entre managers et entre propriétaires des entreprises.

Les sociétés européennes sont très managériales, à la fois parce que les appareils d'Etat y sont plus importants et parce que les entreprises privées y sont moins contrôlées par les marchés financiers. Les hiérarchies publiques et privées tiennent donc au total une place importante dans la société relativement aux marchés.

Ce modèle comporte des variantes, celles d'un capitalisme étatiste et celles d'un capitalisme corporatiste : le Japon et la France dans le premier cas, l'Allemagne dans le second, l'Italie participant des deux avec une forte composante de capitalisme familial.

Ainsi, la France et l'Allemagne, avec des organisations assez différentes pour ce qui est du rôle du public et du privé dans la banque, de l'organisation de l'Etat, et du système de recrutement des managers, aboutissent à des degrés voisins de managérialisme. Dans les deux pays le nombre des entreprises dont les actions sont cotées à la Bourse est réduit. Il est fréquent qu'un seul actionnaire détienne plus de 25 % de leur capital, et il s'agit le plus souvent d'une seule famille ou encore d'une autre entreprise industrielle qui pratique la participation croisée. La France et l'Allemagne se caractérisent ainsi par un système de contrôle aux mains des « insiders », c'est-à-dire

un système de club²¹. Ces deux sociétés s'opposent aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne où les managers sont soumis à une concurrence beaucoup plus intense, où la mobilité parmi eux est plus forte et où les intérêts des propriétaires sont mieux défendus.

Les rôles respectifs des banques et des marchés financiers ne jouent que de façon secondaire. Des travaux récents montrent en effet que l'importance des marchés financiers dans les économies nationales est liée au type de système juridique de protection des intérêts des propriétaires. Là où ces intérêts sont mieux défendus les marchés financiers sont plus développés. Le développement plus ou moins grand des marchés financiers est alors expliqué par les caractéristiques de la culture juridique des pays²².

Le modèle managérial qui prévaut en Europe continentale fait obstacle aux adaptations indispensables à l'intérieur de chaque Etat. Et s'il est aujourd'hui remis en cause par l'ouverture des marchés et la globalisation-communication, il serait renforcé par un Etat fédéral continental venant coiffer les Etats nationaux. Il bloquerait alors les évolutions qui s'amorcent en pérennisant les structures obsolètes qui étouffent aujourd'hui la croissance.

LA RÉSISTANCE AU CHANGEMENT

Le problème de toute hiérarchie est celui de la surveillance et du comportement d'« agence » du manager. La tendance de chacun à poursuivre ses intérêts propres au détriment de ceux de l'organisation fait que la surveillance exercée par le manager sur chacun des employés est indispensable à la survie de l'équipe productive²³.

Dans ces conditions il faut s'assurer que les ordres du manager seront correctement transmis et bien exécutés.

Ce qui implique un étroit conformisme de la part des membres de l'organisation : la loyauté « verticale », qui consiste à transmettre fidèlement les ordres venus des échelons supérieurs et à les faire appliquer le plus exactement et scrupuleusement possible, est indispensable²⁴.

La logique de la pensée unique. L'efficacité de la hiérarchie appelle également l'unicité du discours, issu du sommet, et finalement l'existence d'une pensée unique dans l'organisation. Lorsque le dirigeant a arrêté sa décision parmi toutes celles qui étaient possibles, chacun doit la connaître et l'appliquer.

Les contreparties inéluctables de ce mode de fonctionnement indispensable aux hiérarchies sont une certaine lenteur dans la conception et le changement des produits et des stratégies, un certain particularisme par rapport à l'environnement, et une obstination nécessaire : on ne peut pas changer de production d'un instant à l'autre, il faut persévérer jusqu'à ce que l'erreur éventuelle soit devenue absolument manifeste.

En généralisant à l'ensemble des structures d'organisation existant au sein d'une nation, il s'ensuit que le changement est d'autant plus difficilement conçu et accepté que la société est hiérarchisée. C'est la raison pour laquelle, par exemple, la France accuse un retard notable sur les Etats-Unis dans l'utilisation pratique de l'informatique, alors qu'elle est souvent à la pointe de l'innovation technique ou administrative et que les produits internationaux de la technologie la plus récente y sont immédiatement disponibles, comme partout ailleurs dans le monde.

C'est que notre administration a choisi d'équiper l'ensemble du pays d'un matériel original et avancé. Ce qui nous a valu le Minitel avant tout le monde, mais nous a du même coup enfermés dans un système sans issue, détaché de l'utilisation des ordinateurs et des modems

qui sont la règle partout ailleurs. Et ce n'est que tout récemment, à l'été 1997, que le gouvernement a fini par reconnaître l'erreur et cherché à rompre le particularisme : « Lionel Jospin veut brancher le Minitel sur Internet », titre *La Tribune* (26 août 1997).

Dans un article consacré aux retards européens en matière d'industries de l'information et du savoir, *The Economist*²⁵ met en cause le dirigisme omniprésent des gouvernements du continent. Au lieu que le colbertisme facilite l'adoption des hautes technologies dans la pratique industrielle, il les stérilise. Ainsi en dépit de ses universités de haute qualité, de ses prouesses techniques et de sa richesse culturelle, l'Europe accumule des retards en matière d'ordinateurs, de télévision et de communication qui sont de l'ordre d'une dizaine d'années par rapport à l'Amérique.

Dans le système bureaucratique l'adoption d'une technique ne peut procéder que d'en haut. Cela demande du temps car il faut que la réalité du problème soit reconnue, et qu'une solution unique soit définie, puis transmise du haut en bas de la pyramide, et enfin appliquée. Si, du moins, elle s'avère suffisamment adaptée aux besoins des usagers. Faute de quoi il faut attendre que le constat d'échec remonte au sommet et tout le processus recommence, ce qui n'est pas sans rappeler les inconvénients caricaturaux du Gosplan dans le système intégralement hiérarchisé de la production soviétique de jadis.

Or si toutes les décisions remontent vers le sommet il est crucial de savoir quels objectifs prioritaires poursuit le manager : son avantage personnel et son caprice, ou l'intérêt de ses mandants, propriétaires ou électeurs. Il négligera d'autant plus ces derniers qu'il sera moins étroitement contrôlé. Ce qui est habituellement le cas dans les très grandes hiérarchies dont la production est diversifiée et complexe et dont le contrôle exige en

conséquence beaucoup de temps et de ressources. C'est ainsi que l'Union soviétique ne pouvait fonctionner efficacement que sous une dictature de fer, celle de Lénine puis de Staline. L'assouplissement de son système policier lui a été fatal.

Dans un système social managérial ce sont les préférences arbitraires du manager qui orientent toute la production de l'appareil hiérarchique. Il va s'ensuivre que, face aux changements de l'environnement économique, ses choix peuvent diverger sensiblement des préférences des consommateurs et des électeurs, et qu'il peut facilement maintenir inchangée sa stratégie sans tenir compte des désirs des uns et des autres.

Le contraste est total avec le mécanisme de marché par lequel chacun choisit le matériel qui lui convient dans la configuration la plus adaptée, sans attendre d'une directive centrale la révélation ni la légitimation de ses propres besoins. L'évolution se produit alors au jour le jour et les délais du changement sont insignifiants.

Ainsi, les systèmes de marché réagissent plus vite et ne défendent pas systématiquement les décisions passées, contrairement à la tendance des hiérarchies managériales. Celles-ci ont du mal à se réformer car ce sont les dirigeants qui doivent décider d'en haut de se remettre en cause et d'agir en quelque sorte contre eux-mêmes alors qu'ils sont souverains et échappent aux pressions externes. Et la difficulté se fera tout spécialement sentir dans les périodes de crise où des mutations rapides et importantes sont nécessaires.

D'où les conséquences que nous observons actuellement : l'économie va mal depuis plusieurs années en France et en Allemagne. Au Japon où le ralentissement est spectaculaire, le système financier qui est dans la main du ministère des Finances est en quasi-faillite. Ces pays à forte hiérarchisation peuvent croître rapidement

quand le vent est favorable, mais ils ont du mal à « réduire la voilure » et à manœuvrer efficacement quand le vent est contraire.

Deux cultures. Les pays à hiérarchies plus réduites et à marchés plus développés, au contraire, peuvent mieux s'adapter. C'est ainsi que la Colombie-Britannique, seule parmi les Etats du Canada, a pu jouer un rôle précurseur en matière de privatisations dans les années 70, alors qu'au même moment le gouvernement fédéral accroissait le poids du Welfare State. Cela n'aurait pu se faire dans un pays de hiérarchie administrative plus concentrée.

Il n'y a certes jamais de blocage permanent et intégral dans des sociétés qui, fortement hiérarchisées, laissent cependant une large part de leur production à l'activité des entreprises concurrentielles et aux marchés. L'Europe occidentale n'est pas l'Union soviétique, en dépit de son fort degré de hiérarchisation. Mais les adaptations y sont lentes et difficiles en période de mutation accélérée de l'environnement.

Cette rigidité naturelle des hiérarchies est encore renforcée par l'idéologie et le biais antiéconomique, antimarché, des membres de l'organisation. Dans la perspective de Williamson, le marché est en effet le rival du système de production hiérarchique. On assimile souvent économie de marché et entreprises alors qu'en réalité il s'agit de deux modes de production concurrents, l'un centralisé et l'autre décentralisé. Un marché parfaitement concurrentiel constitue un exemple d'extrême décentralisation. Sur ce marché « atomisé » chaque entreprise n'exerce qu'une influence infinitésimale parce qu'elle est réduite à la dimension minimale, celle de l'artisanat.

Or la plupart des membres de l'organisation participent quotidiennement pour l'essentiel à une culture hiérarchique, donc centralisée, dont tous les principes s'opposent à ceux du marché : les relations de travail sont

verticales entre supérieurs et subordonnés, alors qu'elles sont horizontales sur les marchés où les compétiteurs sont par statut en position d'égalité. La soumission aux ordres et la pensée unique sont de règle dans la hiérarchie, au lieu que l'autonomie et la recherche individuelle d'idées originales et compétitives s'imposent à qui veut survivre sur le marché.

La culture, le « logiciel », des fonctionnaires appartenant à des organisations publiques ou privées s'oppose ainsi totalement à celle que réclame le jeu du marché. Ceux qui sont les plus proches de la culture du marché dans les organisations hiérarchiques sont les commerciaux, les vendeurs, qui passent leur vie au contact de la clientèle et des compétiteurs et non pas dans la pensée unique de la pyramide administrative. Mais ce sont également ceux dont le prestige est le plus faible dans la société managériale.

L'idéologie antiéconomique, et l'inculture économique, qui jouent un rôle si important dans la société française²⁶, ne font que refléter le rôle dominant des organisations hiérarchiques et leur forte concentration dans notre pays. On a une preuve qu'il s'agit d'une reconnaissance idéologique des réalités de l'organisation dans le fait que les Français continuent à mettre leurs espoirs de carrière dans la fonction publique alors même qu'ils se plaignent de l'Etat selon une enquête récente (*Le Figaro* du 5 avril 1997). C'est que le secteur public continue à accroître l'importance de ses prélèvements en pourcentage du produit national alors que la croissance vacille. Il vaut mieux dans ces conditions appartenir aux grandes organisations bureaucratiques qu'être un vendeur sur les marchés.

La prépondérance de l'idéologie antimarché dans notre société fait que la responsabilité de la moindre difficulté économique est le plus souvent attribuée aux mar-

chés, ces galeux dont nous vient tout le mal, alors même que la source réelle du problème se trouve dans l'hyper-trophie des hiérarchies qui étouffe la croissance.

Le procédé n'est pas nouveau. L'école des « économistes moralistes » de Karl Polanyi, Georges Lefebvre, Barrington Moore et Charles Tilly interprète par exemple les révoltes paysannes qui ont précédé la Révolution française comme autant de protestations contre l'irruption des marchés dans la société rurale traditionnelle. Le sort des paysans en aurait été précarisé et détérioré.

Mais il s'agit là d'une confusion, comme l'a montré Hilton L. Root²⁷, entre la protestation contre l'accaparement des marchés par la noblesse convertie aux affaires et qui ne laissait à la paysannerie que la portion congrue des revenus de l'échange, et le développement de marchés fonctionnant librement qui offrait aux paysans des occasions de prospérité nouvelles dont ils étaient parfaitement disposés à tirer parti. La protestation paysanne correctement interprétée visait en fait ceux qui faussaient le développement de marchés concurrentiels et les empêchaient d'en profiter pleinement, ce qui est tout différent.

De même aujourd'hui, l'idéologie antiéconomique qui reste dominante déplore que le commerce international et les mutations qu'il entraîne appauvrissent les salariés, alors que c'est l'impôt sur le travail, qui sert à financer de vastes bureaucraties, et la politique de réévaluation du change, qui est le fait des euro-étatistes, qui sont responsables du chômage.

Mais dans la culture hiérarchique le bouc émissaire désigné est toujours le marché. Dans ces conditions les réformes indispensables pour profiter pleinement des nouvelles opportunités offertes par la dynamique mondiale des marchés vont être refusées. Elles ne finiront par être acceptées qu'en dernière extrémité et à contrecœur,

en des accès de réformes tardives, de « réformes à secousses », au lieu d'intervenir de façon continue, « en temps réel » selon l'expression en usage dans l'industrie de la communication.

LA RÉFORME À SECOURSSES

Les organisations hiérarchiques tendant au conservatisme, les réformes prennent beaucoup de temps. Il faut que leur nécessité soit d'une ampleur suffisante pour venir à la connaissance du dirigeant au sommet de la pyramide. Leur étude aussi demande du temps. Leur mise en œuvre est susceptible de bouleverser et de détériorer le fonctionnement de l'ensemble de façon non connue, c'est-à-dire à haut risque. De plus, le détenteur du pouvoir sera naturellement réticent à l'amputer si par exemple le changement appelle une structure moins centralisée.

Il préfère en général effectuer des « réformes » autoritaires, « top-down », ou des « purges » dans le cas de l'Union soviétique. Celles-ci ont en effet un double avantage : elles font certes passer la consigne du changement de stratégie, mais en même temps elles permettent au dirigeant de s'assurer périodiquement de la fidélité de ses subordonnés dans la transmission de ses ordres vers le bas de l'échelle. La purge dissout les relations et interférences horizontales parasitaires qui naissent d'une trop grande familiarité, et de la collusion qui en résulte, entre collègues d'un même niveau hiérarchique. Il s'agit en fait de restaurer le pouvoir de contrôle du dirigeant, c'est-à-dire de réaffirmer le caractère hiérarchisé de l'organisation.

L'importance des hiérarchies d'Etat dans la société rend plus difficile encore la réforme. Alors que dans une entreprise privée à but lucratif la pression des action-

naires s'exerçant librement et à faible coût sur les marchés financiers peut obliger les dirigeants à mettre en œuvre la restructuration, le recentrage et la réduction du nombre de niveaux hiérarchiques, dans la société politique hiérarchisée les mécanismes du contrôle démocratique sont moins expéditifs, plus lents, plus difficiles en raison de l'ignorance rationnelle de l'électeur. Il faut aussi plus de temps avant que la source des échecs soit clairement identifiée.

Dans l'intervalle, la propagande omniprésente et quasi monopolistique de la technostucture (le « microcosme »), c'est-à-dire l'idéologie de « l'économie moraliste », qui fait de l'Etat le meilleur défenseur des individus contre la rapacité des marchés, règne sur les esprits. Elle est diffusée en permanence par le pouvoir centralisateur et retarde la prise de conscience de la nécessité de l'adaptation aux circonstances nouvelles.

Dans le cas de l'URSS, extrême il est vrai, il a fallu attendre l'effondrement total de l'économie et de la société pour que le changement se produise. Dans les économies moins hiérarchisées d'Europe continentale il sera possible d'éviter un tel désastre, mais le mouvement de réforme reste très lent, contrairement à ce qui se passe dans les sociétés plus décentralisées et « horizontales » des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne.

Dans le cadre d'un très grand Etat, on avance vers le futur à reculons, on s'adapte à contrecœur, et chaque fois que possible à contresens. Lorsque au terme d'une longue résistance, les dirigeants en viennent à mettre en œuvre des réformes qui laissent enfin librement jouer les marchés concurrentiels, l'opinion que l'on n'a cessé de mettre en garde contre les dangers de telles solutions ne comprend plus. Elle subit comme autant de défaites ce qui constitue en réalité un progrès.

L'incompréhension engendre le malaise. La contradic-

tion entre l'idéologie ambiante et les réalités est trop forte. La démoralisation systématique des « combattants du marché » par les salariés protégés des grandes hiérarchies provoque un sentiment d'injustice et d'impuissance. Le débat est obscurci, le contresens permanent. Les réformes indispensables et bénéfiques sont travesties en autant de régressions, ce qui ne vaut que pour la seule classe administrative, dont le domaine et les privilèges sont remis en cause, tandis que le citoyen moyen va au contraire bénéficier du changement. Il y a « fracture sociale » entre les managers et les employés-électeurs. Il s'ensuit un syndrome de dépression collective.

Un phénomène du même genre affectait encore plus profondément les démocraties populaires sous l'occupation soviétique, de même que l'URSS avant 1989, entraînant dans son sillage le découragement des populations, l'absentéisme ou le pseudo-travail, l'alcoolisme et la délinquance.

Dans les démocraties d'Europe occidentale le changement finit malgré tout par intervenir. Avec cependant des différences notables qui tiennent au degré de managérialisme et de hiérarchisation. La France constituant l'exemple extrême du problème européen.

Le capitalisme français est un capitalisme managérial de type bancaire, mais avec en plus, par comparaison avec l'Allemagne, une intervention étatique forte qui réduit encore les incitations à la restructuration. C'est ainsi que bon nombre de grandes entreprises françaises du secteur public ont subi des pertes catastrophiques sans que l'actionnaire apparaisse s'en soucier outre mesure et sans qu'il prenne de sanctions majeures contre leurs dirigeants.

Au contraire l'attitude des milieux officiels reste très favorable au managérialisme – elle condamne par exemple les OPA, qui constituent le moyen assuré d'obli-

ger les managers à l'efficacité productive –, tandis que l'opinion, sous l'influence des syndicats et des médias, voit dans toute restructuration du secteur public une opération dirigée contre les usagers.

L'extrême managérialisme français conduit ainsi à ce que de nombreux auteurs, actualisant l'analyse de Tocqueville et allant d'Alain Peyrefitte (*Le Mal français*) à Michel Crozier, ont, en reprenant le titre de l'ouvrage le plus connu de ce dernier, diagnostiqué comme une « société bloquée ». Le conservatisme y empêcherait tout changement d'envergure, maintiendrait indéfiniment des structures obsolètes et prémodernes, jusqu'à ce que la pression de l'environnement fasse irruption sur le devant de la scène à la faveur d'une révolution politique et sociale.

Cette analyse a été récemment contestée par Ezra Suleiman, politologue de Princeton et bon connaisseur de notre système méritocratique²⁸. Selon lui la société bloquée n'est qu'un mythe complaisamment entretenu. La réalité serait au contraire celle d'un changement permanent et réussi. Et de citer la remarquable croissance d'une économie judicieusement guidée par l'Etat, comme la stabilité d'un monde politique qui a su s'adapter dans le cadre d'une constitution démocratique et souple à la fois. Certes l'auteur, qui est spécialiste de la question mais que l'on a connu plus critique²⁹, dénonce l'élitisme excessif qui instaure une « aristocratie en démocratie », ou la « république des fonctionnaires ».

Mais au total tout est pour le mieux et si l'on peut s'inquiéter de la corruption qui touche la politique comme l'entreprise, il faut cependant conclure que ce phénomène ne ternit pas l'excellence de la société. Pourquoi d'ailleurs n'y a-t-il pas en France de révolte des contribuables comme on en voit régulièrement aux Etats-Unis? Parce que l'Etat est bien géré. Et la stabilité

exceptionnelle ainsi que les pouvoirs de monopole de nos élites ne sont-ils pas préoccupants? Là où tout économiste voit immédiatement une perte d'efficacité de l'appareil de gouvernement et l'extorsion de coûteuses rentes de situation sur les citoyens et contribuables, Suleiman ne discerne que la poursuite d'une tradition culturelle française dont la continuité justifie le maintien et l'excellence du recrutement de managers publics qui nous protègent contre l'inquiétante montée de marchés forcés « sauvages » puisqu'ils remettent en cause l'emprise des hiérarchies.

Certes il a partiellement raison lorsqu'il constate que la France a su changer, principalement dans le domaine de l'économie, mais c'est surtout le fait de l'entreprise privée concurrentielle, ce qui contraste avec les débâcles du secteur public qui remontent à la surface depuis le début de la décennie. Mais cette dynamique n'infirme pas la thèse de la société bloquée, celle qui appartient à la sphère du pouvoir politique et administratif, celle du club fermé et autocontrôlé des managers « publics-privés » qui nous gouvernent, tantôt dans l'administration, tantôt dans la politique, et tout aussi bien à la tête des grandes entreprises, privées ou publiques. C'est la « noblesse d'Etat » que décrit de façon exhaustive Pierre Bourdieu³⁰.

Dans cette société, la réforme est tardive et subie, et provoque inévitablement de brusques secousses parce qu'elle n'est pas expliquée raisonnablement à l'opinion et fait au contraire l'objet d'une intense contre-propagande dans l'esprit de l'idéologie étatiste de « l'économie morale ». Les réformes sont toujours présentées comme rendues, hélas, indispensables par la force condamnable mais irrésistible des marchés internationaux et des spéculateurs anglo-saxons.

La France n'est donc pas véritablement une société

bloquée. C'est une société qui change mais dans la crise permanente, parce que ses élites sont bloquées, monopolisatrices du pouvoir et antiéconomiques. Elles nient la valeur des solutions qu'elles finissent par adopter. Cette incohérence rend l'évolution sociale incompréhensible : le principe psychologique de recherche de la cohérence est bafoué. Cela explique la « séduction du pessimisme » et la « dépression collective » qu'évoque Suleiman.

Les exemples de « réformes subies » à la française ne manquent pas depuis vingt ans. Citons brièvement certains des plus marquants.

Le premier exemple est celui des champions nationaux et des grands projets. C'est le cas du colbertisme exacerbé de la fin du gaullisme et du pompidolisme, prolongé ensuite par la république giscardienne puis mitterrandienne. L'époque est aux grands projets industriels qui ont la faveur du corps d'élite des ingénieurs. L'idéologie, héritée de celle de la Libération, est celle d'un capitalisme d'Etat financé par l'impôt et les banques publiques. Ce sont les fonctionnaires des ministères qui sont censés être le mieux à même de concevoir les projets d'excellence en matière d'investissement industriel. La rencontre entre l'esprit ingénieur et l'ambition politique des fonctionnaires détermine une recherche exclusive de la prouesse technique et du prestige, sans considération de coût ni de rentabilité économique. Elle se double d'un engloutissement massif des fonds publics dans les canards boiteux des secteurs obsolètes qui bénéficient de la faveur du pouvoir³¹.

Le sommet est atteint avec Concorde, dont les esprits clairvoyants de l'époque dénoncent l'absurdité économique et le favoritisme social puisque l'argent du contribuable sert à subventionner quelques managers privés, des hauts fonctionnaires et des politiciens ainsi que leurs

proches. Mais le pouvoir politique tranche en faveur de l'avion supersonique pour des raisons de prestige. Avec l'échec ultérieur que l'on sait.

Le deuxième exemple nous est donné par les nationalisations. Il se situe à la fin des années 70 dans le contexte de la montée irrésistible de l'idéologie socialiste et nationalisatrice du programme commun socialo-communiste. Dans *L'Antiéconomique* Jacques Attali et Marc Guillaume proclament avec une immense modestie et une compétence exceptionnelle la fin de la science économique. Il n'y a plus de connaissances économiques objectives ou largement établies. Tout est politique et la politique peut tout, y compris décréter le taux de croissance. La prétendue analyse économique ne cache en réalité que des a priori politiques réactionnaires.

Le terrain étant ainsi déblayé, les nationalisations vont constituer le « fer de lance de la croissance ». Alors que la Grande-Bretagne et le Canada commencent à se lancer dans des programmes de privatisation, la France tourne résolument le dos aux évolutions en cours pour revenir à 1945, c'est-à-dire aux expédients de l'économie de guerre de 1914-1918, adoptés ultérieurement sur une échelle massive par les communistes russes.

Il est à l'époque difficile de trouver en France dix économistes qui acceptent de s'opposer ouvertement à ce contresens intégral³².

Pourtant le résultat de la brillante analyse anti-économique, qui rallie à l'époque presque tous les esprits, était facile à prévoir : les nationalisations de 1982 débouchent sur un échec, dont les manifestations les plus coûteuses apparaîtront beaucoup plus tard. Le programme de relance massive par les dépenses publiques accompagné d'un matraquage des entreprises privées conduit l'économie dans l'impasse au bout de quelques mois.

Le troisième exemple concerne le débat sur les retraites. Dès le début des années 80, on commence à comprendre que les systèmes de répartition obligatoires vont au-devant de très graves difficultés. Cette réalité est tout simplement niée par les fonctionnaires, les syndicats et les politiques. On reproche à ceux qui s'interrogent sur le problème de fragiliser le système par leur catastrophisme déplacé, tout comme on reprochera plus tard aux critiques de la monnaie unique de fragiliser le franc en faisant le jeu des « spéculateurs internationaux ». Le système français de la sécurité sociale est réputé le meilleur du monde, et, inconséquence stupéfiante, le seul possible.

Ce système admirable consiste à gruger les jeunes générations qui ne retrouveront jamais l'argent qu'elles versent à fonds perdu dans ce tonneau des Danaïdes. Mais qu'importe pourvu que l'on puisse ne rien changer.

Dans un ouvrage collectif paru à l'époque³³ nous montrions avec quelques collègues de différents pays que le problème était partout le même. La répartition allait se heurter à de sérieux contre-courants démographiques à partir de 2005-2015 et il importait de passer le plus vite possible à un système au moins partiel de capitalisation. Ce qui faisait hurler la gauche et ses économistes, tout comme les fonctionnaires et politiques de droite.

Là encore le constat a fini par s'imposer et la nécessité d'une réforme est aujourd'hui largement reconnue. Mais les résistances ne sont pas vaincues et le lobby de la répartition freine efficacement le changement. Là où d'autres pays ont adopté une réforme radicale et sont passés sans coup férir au choix individuel et à la capitalisation, la France s'interroge encore sur l'introduction de fonds de pension complémentaires qui permettraient de conserver l'obligation de la répartition. Pendant ce temps

on oblige les plus jeunes à payer l'impôt retraite qui ne leur donne aucun droit pour l'avenir et constitue en somme la souscription obligatoire d'un titre d'Etat à taux de rendement négatif.

Le quatrième exemple nous est fourni par la privatisation à la française et les noyaux durs. Après avoir tourné tardivement le dos à l'idéologie anachronique des nationalisations au vu des résultats de l'expérience, nos financiers publics décident de passer à la privatisation. Mais dans le cadre du capitalisme de collusion, ou du capitalisme sans les actionnaires, qui a leurs faveurs il ne saurait être question de remettre le contrôle des grandes entreprises, et surtout de leurs managers, à n'importe quel actionnaire. Le gouvernement organise en conséquence un système de participations croisées qui laisse le pouvoir effectif à la tête des entreprises privatisées entre les mains des managers issus de la fonction publique, qui font partie du club autorisé à glaner ces privilèges tout comme les abbés de l'Ancien Régime qui recevaient volontiers quelque bénéfice.

Le résultat le plus visible s'est manifesté, dans les années 90, par une décomposition spectaculaire des noyaux durs à partir du moment où la concurrence internationale se faisait plus intense et venait sanctionner les erreurs de gestion accumulées au fil du temps. Les entreprises pseudo-capitalistes se réforment enfin et se restructurent. Mais après avoir côtoyé la faillite et reçu des subventions massives payées par les contribuables.

Le cinquième exemple est monétaire et social. Il concerne l'euro et le système de santé. Nous avons vu au deuxième chapitre ce qu'il en était du grand projet de la monnaie unique. Dans le prochain nous examinerons le problème de la sécurité sociale et du système de santé.

Soulignons seulement ici que c'est à nouveau la solution centralisatrice et étatique qui l'emporte et domine la pensée de nos élites, qui par ailleurs l'imposent à l'opinion publique. Dans tous ces cas de combat intellectuel et politique, le déroulement est toujours identique : au départ, un conservatisme outrancier prôné comme la seule analyse « raisonnable » du problème, à supposer même qu'il y ait un problème. L'élite dirigeante pousse ensuite l'erreur jusqu'au bout. Elle n'abandonne que lorsque tout a été essayé pour sauvegarder les structures existantes, pour persévérer dans la voie que le bon sens économique le plus élémentaire condamne.

Concernant l'euro, cette démarche consiste à nouveau à affirmer que la volonté politique l'emportera, comme pour Concorde, au mépris des considérations économiques. Le projet sera mené à son terme contre l'avis des économistes, tout comme les nationalisations de 1982. Mais pour quel résultat et à quel prix ?

Le danger, toujours le même et jamais reconnu, vient de ce qu'il y a à chaque fois une seule « vérité » ou une thèse officielle, sans considération aucune pour le jugement des professionnels indépendants qui appliquent l'analyse économique. Tout, à nouveau, est politique et l'économique suivra. Malheureusement il n'en est rien. Et les erreurs auxquelles conduit la culture étatique et centralisatrice s'avèrent de plus en plus coûteuses dans une époque de compétition intense et de marchés globaux. D'autres pays le comprennent mieux que nous, en fonction de leur plus ou moins grand degré de managérialisme.

L'ALLEMAGNE ET LA GRANDE-BRETAGNE

L'ampleur des restructurations d'entreprises intervenues aux Etats-Unis dans les dernières années est bien

connue. Au point que certains économistes et théoriciens de la finance comme Michael Jensen, professeur à la Harvard Business School, y voient une nouvelle révolution industrielle, la troisième³⁴. Pour Jensen, la vague des fusions et acquisitions qui continue à déferler sur le pays répond à l'obsolescence d'une bonne partie des industries américaines.

La révolution de l'informatique et des communications, du génie génétique et de la réduction des dimensions optimales de l'entreprise, appelle une restructuration massive des entreprises pour réorienter les capitaux et les ressources humaines des entreprises du passé vers celles de l'avenir.

Cette déferlante touche également, quoique à un moindre degré, les économies européennes. Mais elle les affecte différemment, selon que leur modèle d'organisation est plus ou moins centralisé et hiérarchisé. Les exemples contrastés de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne tels que les rapporte le *Financial Times* (10 mars 1997) sont très révélateurs de ces modalités diverses.

Au cours des dix dernières années, la vague de restructurations a déterminé une remise en cause générale de la stratégie et de l'organisation des entreprises des deux pays. La tendance a été, comme partout, au recentrage sur le métier et à la simplification des structures d'organisation interne, c'est-à-dire la réduction de l'importance des états-majors et la diminution du nombre des échelons hiérarchiques.

Mais l'intensité de ces transformations a été très inégale dans les entreprises britanniques et allemandes : la réduction de la dimension, la spécialisation et la réduction du nombre de niveaux hiérarchiques ont été beaucoup plus radicales dans les premières que dans les secondes.

C'est la conclusion d'une enquête du Centre for

Economic Performance de la *London School of Economics*, effectuée par Ansgar Richter et Geoffrey Owen sur les évolutions, depuis 1986, des cent seize plus grandes firmes britanniques et allemandes. Plus des trois quarts des grandes entreprises anglaises ont réduit leur diversification. Plus de la moitié se sont séparées de certaines divisions ou ont revendu une partie de leurs lignes de produits. Et 80 % de ces entreprises ont eu recours à la sous-traitance.

Par contre, les grandes entreprises allemandes ont été plus réservées à l'égard de la restructuration. Ce pourrait être dû, en partie, à ce qu'elles ont moins eu recours que leurs homologues britanniques à la diversification dans les années 60 et 70. Cependant, même les conglomérats géants comme Veba et Viag n'ont pas montré beaucoup d'enthousiasme pour le recentrage. En dépit des critiques des analystes financiers américains ou britanniques, les dirigeants des conglomérats allemands semblent rester très confiants dans leur capacité de gérer une large gamme d'activités diverses. Attitude caractéristique d'une entreprise très managériale.

Une bonne partie des opérations de dé-diversification opérées en Grande-Bretagne l'ont été par reprise de l'entreprise par ses salariés (RES). Et près de 60 % des grandes entreprises ont revendu certaines de leurs activités à leurs cadres dirigeants, alors que ce type d'opération n'est réellement intervenu en Allemagne que depuis la réunification et ne concerne que 20 % des grandes entreprises.

Dans le même sens, la plupart des acquisitions récentes en Grande-Bretagne concernent des opérations de fusion horizontale, c'est-à-dire dans le même métier, 16 % seulement concernant des activités non liées au métier principal, alors qu'en Allemagne ces dernières représentent 32 % des opérations. Ces fusions ou acqui-

tions sont aussi beaucoup plus fréquemment du type intégration verticale en Allemagne, par exemple dans le cas de fournisseurs rachetant un distributeur.

Les entreprises des deux pays diffèrent aussi dans leur politique d'acquisitions internationales. Presque 50 % des acquisitions britanniques concernent des cibles étrangères, à quoi viennent s'ajouter 20 % d'opérations équilibrées entre l'étranger et les cibles nationales. En Allemagne au contraire les acquisitions internationales ne représentent que 31 % des opérations tandis que la proportion des opérations équilibrées est plus forte (36 %).

Néanmoins la tendance à la décentralisation de la gestion est semblable dans les deux pays, les décisions financières par exemple étant de plus en plus souvent confiées aux managers opérationnels. De même la tendance à la réduction du nombre de niveaux hiérarchiques est identique dans les deux pays. Il y a une dizaine d'années le nombre de ces niveaux était en moyenne de 7 en Grande-Bretagne, et pouvait atteindre 14 dans des cas extrêmes. Il est passé à 5 en 1996, diminuant ainsi d'un tiers. En Allemagne, partant d'un niveau initial plus faible de 5 à 6 degrés hiérarchiques en 1986, les entreprises ont aussi eu tendance à en réduire le nombre en 1996.

Dans l'ensemble les entreprises allemandes ont été beaucoup plus timides dans leur approche de la restructuration que les entreprises britanniques. Il est probable que le système de financement bancaire et les participations croisées ont fourni une incitation moins forte au changement que le système de financement impersonnel et ouvert par le marché financier.

De ce point de vue nombreux sont les observateurs qui prédisent, depuis longtemps, l'ouverture du système de financement fermé de l'Allemagne. Jusqu'à présent rien ne s'est produit. Mais peut-être sommes-nous à la veille de la mutation. Le nouveau président de la Deutsche

Bank AG, le plus important établissement financier d'outre-Rhin, vient d'avertir ses compatriotes qu'ils devaient se préparer à une nouvelle sorte de capitalisme, qui ferait davantage appel aux OPA, hostiles aussi bien qu'amicales³⁵. Ce qui est en jeu, c'est la compétitivité de l'économie et une ère nouvelle pour le capitalisme allemand. Rolf Breuer veut ainsi développer les activités de banque d'affaires de la Deutsche tout en renonçant à la tradition qui voulait que ses cadres dirigeants siègent aux conseils d'administration des entreprises dont elle détient une part du capital.

Cette déclaration intervient également peu de temps après que la Deutsche Bank a conseillé le sidérurgiste Krupp Hoechst AG dans son OPA hostile sur une aciérie rivale, Thyssen AG, qui a provoqué de vives réactions de la part des syndicats, partenaires traditionnels du club des managers.

CONCLUSION

Les analyses économiques de l'organisation montrent que le Très Grand Etat viendrait s'ajouter aux structures hiérarchiques existantes dans un ensemble économique aux dimensions continentales. Se constituerait ainsi un grand pays, relativement peu ouvert sur l'extérieur, au capitalisme managérial et corporatiste qui serait peu propice à la réforme des structures productives et administratives.

Or l'urgence des réformes s'impose à l'Europe, et en premier lieu celle des Etats-providences. Alors que le rattrapage économique de l'Amérique est achevé, le nouveau défi économique auquel doit répondre le continent est celui d'une dynamique industrielle suffisamment forte qui puisse nous remettre sur le chemin d'une croissance

soutenue. C'est une voie beaucoup plus ardue que celle de l'application de techniques déjà connues et de l'imitation d'un pays leader. Depuis 1975 il nous faut inventer et créer. L'Etat n'y réussit guère : la politique industrielle pompidolienne du début des années 70 est globalement un échec. La politique industrielle et de nationalisation des socialistes, parfois prolongée par celle des noyaux durs dans les années suivantes, a tourné au désastre dans les années 90.

Il faut en venir à une politique et une idéologie radicalement opposées à celles du passé. C'est le défi du présent, d'autant que la concurrence internationale plus affûtée exige une meilleure compétitivité. Ce qui demande de remettre en cause l'appareil politique de redistribution étatique. Cette fois c'est l'Etat qui est en question et non seulement les entreprises qui dépendent de ses aides. Il doit se réformer lui-même comme n'importe quelle firme commerciale. Cela ne lui était plus arrivé depuis un demi-siècle, puisqu'il bénéficiait d'une expansion permanente.

Or les petites hiérarchies sont plus aisément réformables. C'est ce qui favorise les petits pays ouverts sur l'extérieur et qui adoptent principalement un modèle d'organisation faisant une large part aux marchés. Les réformes majeures de ces dernières années sont intervenues en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, au Canada. Elles ne dépendent pas de clivages politiques traditionnels et sont le fait aussi bien de gouvernements socialistes que de gouvernements de droite.

Dans les pays de plus grande dimension et plus fortement managériaux, la tâche se révèle plus difficile, la période de latence plus longue et la réforme plus timide.

C'est pourquoi le TGE constituerait une superstructure paralysante qui enliserait plus encore le changement. Il aurait pour effet de réduire la compétition entre

L'erreur européenne

Etats en instaurant entre eux un cartel institutionnalisé au pouvoir contraignant. Accroissant le degré de hiérarchisation des sociétés européennes qui, ensemble, constituent une économie relativement moins ouverte sur l'extérieur que ne le sont celles des Etats membres, il s'annonce porteur d'un conservatisme général dont la politique monétaire de l'euro n'est qu'une préfiguration partielle.

En faisant obstacle aux adaptations nécessaires, la construction politique européenne, contraire aux besoins et expression des conservatismes hiérarchiques, étouffera la croissance future.