
Pour une façon d'aborder la politique des Pouvoirs Publics qui transcende des idéologies dépassées

Mancur Olson

Résumé

Le rôle de l'Etat fait l'objet d'une controverse idéologique entre la droite, pour qui l'excès d'intervention de l'Etat sape les incitations à investir et à travailler, et la gauche, pour qui l'Etat doit intervenir pour orienter le développement et assurer la solidarité sociale. Les rare études empiriques existantes montrent qu'il n'y a pas de lien de causalité nette entre la taille de l'Etat, la vigueur de la croissance et l'ampleur de la solidarité sociale. Il faut donc trouver d'autres facteurs explicatifs. La logique de faction collective et des groupes organisés en vue d'une action collective peut servir à expliquer l'ampleur de la redistribution du revenu et la force de la croissance économique. En particulier, plus la configuration des groupes est stable, plus les réalisations économiques sont médiocres. Plus la souveraineté s'exerce sur un vaste espace en mettant hors circuit les petits groupes d'intérêts particuliers, plus la croissance est vigoureuse. Plus les groupes se font présents, plus les pressions redistributives sont fortes, la redistribution s'effectuant essentiellement au sein des classes dotées de revenus intermédiaires, ce qui conduit à des inefficiences. Finalement, équité et efficacité ne sont pas, le plus souvent, contradictoires.

Citer ce document / Cite this document :

Olson Mancur. Pour une façon d'aborder la politique des Pouvoirs Publics qui transcende des idéologies dépassées. In: Politiques et management public, vol. 5, n° 1, 1987. Public, privé : espaces et gestion. Actes du Second colloque international - Lyon - 15/16 décembre 1986 (Première partie) - Construction de la dualité : une invention ambiguë. pp. 41-56;

doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.1987.1928>

https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1987_num_5_1_1928

Fichier pdf généré le 22/04/2018

**POUR UNE FACON D'ABORDER LA POLITIQUE
DES POUVOIRS PUBLICS QUI TRANSCENDE
DES IDEOLOGIES DEPASSEES**

Mancur OLSON **

Résumé

Le rôle de l'Etat fait l'objet d'une controverse idéologique entre la droite, pour qui l'excès d'intervention de l'Etat sape les incitations à investir et à travailler, et la gauche, pour qui l'Etat doit intervenir pour orienter le développement et assurer la solidarité sociale. Les rare études empiriques existantes montrent qu'il n'y a pas de lien de causalité nette entre la taille de l'Etat, la vigueur de la croissance et l'ampleur de la solidarité sociale. Il faut donc trouver d'autres facteurs explicatifs. La logique de l'action collective et des groupes organisés en vue d'une action collective peut servir à expliquer l'ampleur de la redistribution du revenu et la force de la croissance économique. En particulier, plus la configuration des groupes est stable, plus les réalisations économiques sont médiocres. Plus la souveraineté s'exerce sur un vaste espace en mettant hors circuit les petits groupes d'intérêts particuliers, plus la croissance est vigoureuse. Plus les groupes se font présents, plus les pressions redistributives sont fortes, la redistribution s'effectuant essentiellement au sein des classes dotées de revenus intermédiaires, ce qui conduit à des inefficiences. Finalement, équité et efficacité ne sont pas, le plus souvent, contradictoires.

* University of Maryland

* Article traduit de l'anglais par Ph. de Lavergne, Professeur-Conseiller à l'Institut de Management Public.

Comme nous le savons tous, on trouve au centre des débats idéologiques et politiques actuels une controverse à propos du rôle que devrait jouer l'Etat et, plus spécifiquement, de la mesure dans laquelle il devrait aider les fractions les plus pauvres de la population. A droite, et spécialement dans le clan classique libéral ou chez les partisans du laissez-faire, l'argument qui revient le plus souvent, et de loin, est que la croissance récente de l'intervention de l'Etat a compromis les réalisations de l'économie et la liberté individuelle, et que les programmes d'assistance sociale excessivement généreux dont l'objet était d'aider les personnes dotées de revenus modestes ont réduit l'incitation à travailler et à épargner. A gauche, l'argument le plus constamment invoqué est que la société moderne ne doit pas craindre d'utiliser les ressources et les capacités de planification d'un Etat démocratique pour s'assurer que le développement prend la direction voulue, et, en particulier, pour garantir, au nom de la solidarité, que les besoins de ceux qui ne tirent pas du marché un revenu suffisant seront satisfaits. Le débat idéologique qu'on vient de décrire est monnaie courante non seulement aux Etats-Unis, mais aussi dans la plupart des autres pays, et il fait l'objet d'une grande attention de la part de savants éminents, à côté des hommes politiques et des journalistes.

Au vu de la passion irrésistible que soulève ce débat idéologique, il est surprenant de constater à quel point font défaut des études sérieuses sur la pertinence des arguments que chaque partie prenante à la controverse a pu offrir afin d'expliquer les réalisations de l'économie dans différents pays et à différentes époques. Si l'argumentation de la droite, ou du clan classique libéral, est correcte, nous devrions systématiquement aboutir au résultat que les sociétés dans lesquelles le rôle de l'Etat a été le plus faible et la redistribution du revenu en faveur des personnes à bas revenu la plus minime, ont été celles où la croissance a été la plus rapide et le revenu par habitant le plus élevé. A l'inverse, si l'argumentation de la gauche, ou du clan socio-démocrate, est correcte, nous devrions constater que les réalisations économiques les plus impressionnantes et le niveau de vie le plus élevé, pour les pauvres du moins, se situent dans les sociétés où le rôle de l'Etat a été plus étendu et la redistribution du revenu en faveur des pauvres plus généreuse. Il est également possible de tester une idéologie traditionnelle en examinant les changements intervenus au cours de l'histoire, parce que le rôle de l'Etat et l'ampleur de la redistribution du revenu ont varié selon les périodes.

David SMITH est l'une des rares personnes qui se sont préoccupées de rassembler des preuves empiriques dans cette controverse majeure des sociétés démocratiques modernes. Dans un article publié en 1975 dans la *Westminster Bank Review*, il a étudié les pourcentages du revenu national ou du produit national brut utilisés ou maniés par l'Etat dans différentes démocraties avancées, et cherché une relation entre cette variable et le taux de croissance économique de la société. A mon sens, SMITH n'a trouvé qu'une très faible liaison, fort douteuse. Cette liaison faible et douteuse était négative, la croissance étant légèrement

plus lente dans les sociétés où l'Etat jouait un rôle relativement plus important. Mais la relation était si fragile, que si on éliminait du test statistique le Japon - pays très particulier à maints égards - elle disparaissait. Le Japon avait un secteur public plus maigre et un taux de croissance plus fort que les autres grandes démocraties avancées, si bien qu'il était à lui seul largement responsable de la relation qui avait été trouvée entre le rôle de l'Etat et la croissance.

Parmi les autres études, relativement plus nombreuses, qui méritent d'être mentionnées sur la question, on trouve un article de Samuel BRITTAN, le célèbre journaliste économique du Financial Times de Londres. Samuel BRITTAN a été l'un des partisans les plus écoutés du monétarisme et des marchés libres au Royaume-Uni. Alors qu'il était professeur associé à l'université de Chicago, il a publié en 1978, dans le Journal of Law and Economics, un article sur le "mal anglais", à savoir la lenteur de la croissance économique en Grande-Bretagne. Il y soutenait, sans doute à la surprise de la plupart de ceux qui partageaient son optique générale, qu'on ne pouvait apparemment pas expliquer par le rôle de l'Etat ou par l'ampleur de la redistribution du revenu au profit des personnes à bas revenu les réalisations étonnamment médiocres de l'économie anglaise. BRITTAN soulignait que si on comparait la Grande-Bretagne à ses voisins européens, la fraction des ressources nationales consommées ou maniées par l'Etat n'était pas très différente de la moyenne. En réalité, le rôle de l'Etat, mesuré par le pourcentage du revenu national consommé et manié par celui-ci, a été généralement plus faible en Grande-Bretagne qu'en Hollande, en Suède et en Allemagne Occidentale, mais les réalisations économiques de ces pays ont été supérieures dans l'après-guerre à celles de la Grande-Bretagne. A elle seule, cette constatation rendrait très peu plausible une explication de la médiocrité des réalisations économiques de la Grande-Bretagne qui reposerait principalement sur le rôle de l'Etat.

Mais Samuel BRITTAN a fourni des preuves empiriques plus convaincantes en étudiant l'évolution historique de la Grande-Bretagne. Il soulignait que l'économie anglaise a commencé à croître moins vite que les économies européennes comparables dès les deux dernières décennies du XIX^{ème} siècle. C'était l'époque même où la Grande-Bretagne et l'Empire britannique ont été le plus près d'un Etat idéal de laissez-faire que le monde ait jamais connu. J'ajouterai pour ma part que la croissance a continué à être relativement lente en Grande-Bretagne pendant l'entre-deux-guerres, et que ce phénomène a été encore plus marqué dans la période de l'après-guerre, période pendant laquelle la Grande-Bretagne a été souvent dirigée par des gouvernements socialistes démocrates et a vu naître son système d'assistance sociale. Je relèverai aussi le fait que les médiocres réalisations anglaises ont encore empiré sous le gouvernement résolument conservateur et monétariste de Margaret THATCHER. Ainsi, la croissance anglaise a été relativement lente aussi bien sous des gouvernements partisans du laissez-faire ou conservateurs modérés que sous des gouvernements travaillistes ou socio-démocrates.

Ainsi, à première vue du moins, les performances des principales démocraties avancées ne suggèrent pas qu'il y ait une relation évidente et forte entre le rôle de l'Etat et le taux de croissance économique ou le niveau du revenu. Il existe peut-être une relation, ce que je crois pour ma part, mais pas la relation forte et déterminante à laquelle on pourrait s'attendre au vu des préoccupations qui se font jour dans les sociétés modernes à propos du rôle de l'Etat et de la solidarité sociale.

Adoptons maintenant une perspective historique, et demandons-nous à quelles périodes la croissance économique a été la plus vive. Nous nous interrogerons ensuite sur le rôle qu'a joué l'Etat et sur l'ampleur de la redistribution du revenu au cours de chacune de ces périodes.

Si nous remontons au XIX^{ème} siècle, nous découvrons que les politiques poursuivies se rapprochaient du laissez-faire et du libre échange en Grande-Bretagne (comme je l'ai déjà indiqué), dans une certaine mesure aux Etats-Unis, et à un moindre degré sur le continent. Le laissez-faire qui animait la politique intérieure en Grande-Bretagne et dans l'Empire britannique s'accompagnait du libre échange dans les relations extérieures. Aux Etats-Unis, on s'approchait du laissez faire à l'intérieur, mais le libre échange n'existait certainement pas, pas plus que dans la plupart des pays du continent. A considérer le monde dans son ensemble, le XIX^{ème} siècle a sans doute été la période où le monde a été le plus proche du laissez faire et du libre échange. Et le XIX^{ème} siècle a aussi été une période où les réalisations économiques ont été impressionnantes. En soi, ce constat empirique semblerait soutenir l'argument conservateur ou classique libéral d'après lequel on devrait limiter le rôle de l'Etat et s'inquiéter de l'effet défavorable d'une redistribution au profit des personnes dotées de revenus relativement faibles sur les incitations à travailler et à épargner.

La période de l'entre-deux-guerres a été très, très différente. Si un système complet de solidarité sociale ne s'est pas vraiment établi au cours de la période qui a séparé la Première guerre mondiale de la Seconde - en règle générale, il n'est apparu qu'après la Seconde guerre mondiale -, cette période s'est distinguée de l'avant-guerre par un protectionnisme et un nationalisme économique beaucoup plus grands. L'histoire économique de l'entre-deux-guerres a été surtout marquée par le protectionnisme et par des droits de douane élevés, au point même que l'Empire britannique avait abandonné le libre-échange. Nous savons aujourd'hui que l'entre-deux-guerres a été dans l'ensemble une période de réalisations économiques médiocres et, par dessus tout, la période de la Grande crise.

Certes, l'évolution a suivi un cours différent selon les pays, et je parle peut-être de l'entre-deux-guerres de façon trop globale et désinvolte. Examinons donc un instant un seul pays, les Etats-Unis. Si l'évolution y est peut-être un peu plus

simple et facile à décrire que dans d'autres pays, elle n'en est pas moins instructive du point de vue qui nous occupe.

Pendant les années vingt, les Etats-Unis ont été, comme on le sait, dirigés par des gouvernements conservateurs et favorables aux milieux d'affaires, sous les présidences de HARDING, COOLIDGE et HOOVER. Ces présidents n'étaient pas seulement des Républicains conservateurs. Ils souhaitaient maintenir le rôle de l'Etat américain au strict minimum. Simultanément, la protection était extrêmement forte, avec le tarif Fordney-Macomber, puis avec le tarif extraordinairement protecteur Smoot-Hawley adopté juste avant que la Grande crise ne s'amorce en 1929. L'économie américaine réussit assez bien sous les présidences de HARDING et COOLIDGE et pendant les premiers mois de l'administration HOOVER.

Ensuite vint la plus grave crise que les Etats-Unis - et même le monde - aient jamais connue. Une période prolongée pendant laquelle le gouvernement avait été conservateur et favorable aux milieux d'affaires (quoique protectionniste) s'acheva par une crise catastrophique. La plus profonde de toutes les crises ne trouva pas vraiment de remède, mais seulement un certain allègement, sous l'administration du New Deal de Franklin ROOSEVELT. Il fallut attendre la Seconde guerre mondiale pour que la reprise se fasse véritablement sentir dans l'économie américaine.

Passons maintenant à la période qui a suivi la Seconde guerre mondiale, ou, plus précisément, à la période qui s'est écoulée entre la fin de la Seconde guerre mondiale et l'année 1970 environ. Deux faits ont pris le pas sur tous les autres pendant cette phase de l'histoire économique. Le premier est que c'est pendant cette période que, dans toutes les grandes démocraties avancées, le système d'assistance sociale a atteint son plein développement et a brassé une fraction importante du revenu national.

Le deuxième fait marquant la période 1945-1970 est que les grandes démocraties avancées ont connu alors une croissance plus rapide que jamais auparavant. Certains pays, comme l'Allemagne ou le Japon, et l'Italie pendant un temps, ont eu une croissance incroyablement rapide ; mais même les pays où la croissance était la plus lente, comme la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, ont eu une expansion plus vive qu'à toute autre période de leur histoire. C'est donc pratiquement au même moment que les grandes économies développées d'Occident ont connu, d'un côté, le développement d'un système achevé de solidarité sociale, et, de l'autre, une croissance économique d'une rapidité sans précédent. La période de l'après-guerre a été celle de la plus forte croissance du rôle de l'Etat en temps de paix, l'époque de la plus forte redistribution du revenu au profit des pauvres, et la phase de croissance économique la plus rapide que le monde ait connue.

Nous devons donc nous demander s'il existe un lien de causalité entre la grande

taille de l'Etat, la solidarité sociale et la vigueur de la croissance économique. Cela semblerait être le cas mais ce constat ne correspond pas à l'expérience du XIX^{ème} siècle. Il ne correspond pas non plus à l'expérience des années soixante-dix et à l'expérience actuelle, alors que la solidarité sociale s'est encore amplifiée et que les réalisations économiques ont pris un tour maussade. Au départ, la solidarité sociale et la grande taille de l'Etat se sont accompagnées d'une croissance économique rapide, mais plus tard, dans les années soixante-dix et la période actuelle, elles se sont accompagnées de réalisations économiques médiocres.

Il se peut que, à ce stade, le lecteur se dise que la question que j'ai posée est si large et la masse des preuves empiriques à recueillir si importante qu'il est impossible de tirer la moindre conclusion définitive sans entrer beaucoup, beaucoup plus loin dans les détails. Sans aucun doute, cette prudence est pleinement justifiée.

Mais je pense que peut-être, avec un peu de recul, le lecteur admettra qu'aucun tableau clair n'émerge d'une étude sommaire des faits relatifs au rôle de l'Etat, d'un côté, et au taux de croissance économique, de l'autre. Au vu de l'intérêt presque universel, et quasiment irrésistible, que suscitent le rôle de l'Etat et l'ampleur de la redistribution du revenu en faveur des personnes à bas revenu, on pourrait s'attendre, si l'une ou l'autre des deux parties prenantes à la controverse idéologique avait attaqué correctement le sujet, à disposer de preuves empiriques parfaitement claires et manifestes d'une relation dans un sens ou dans un autre. Cette relation devrait être si forte, étant donné la passion des débats, qu'elle devrait apparaître même dans le cadre d'une enquête superficielle. Étant donné l'intérêt très général porté à la question, on s'attendrait à ce que quelqu'un ait montré une relation incontestable entre le rôle de l'Etat et le taux de croissance, mais (pour autant que j'en sache) personne ne l'a fait. Si les gens ont des sentiments profonds, comme c'est le cas pour la plupart d'entre eux, sur le rôle que l'Etat devrait jouer dans une société démocratique, ces fortes convictions, doit-on supposer, ne peuvent que reposer sur certains résultats clairs et dépourvus de toute ambiguïté à propos du rôle de l'Etat et des réalisations économiques. Mais, à tout le moins, ces preuves empiriques claires et manifestes font défaut et même les faits ne font généralement pas l'objet d'un examen systématique.

Je ne veux pas dire qu'il n'y ait pas de relation entre le rôle de l'Etat et l'ampleur de la redistribution du revenu, d'un côté, et la qualité des réalisations économiques, de l'autre. Je veux plutôt dire que, quelle que soit cette relation, elle n'est pas suffisamment forte et incontestable pour justifier les centres d'intérêt que nous imposent les idéologies traditionnelles de la droite et de la gauche : aucune de ces idéologies n'est bien étayée par les faits du passé ou par des études comparatives en coupe transversale de différents pays.

Nous pouvons donc supposer, du moins provisoirement, que quelque chose

d'autre doit se trouver en jeu que la question autour de laquelle gravitent les controverses idéologiques. Une fois que ce quelque chose d'autre sera dégagé, nous serons en mesure de revenir au débat idéologique habituel et de mieux le comprendre.

Le lecteur pourrait se demander : "Si quelque chose d'autre existe à côté du rôle de l'Etat et de l'ampleur de la redistribution du revenu, qu'est-ce ?" Que peut bien être ce quelque chose d'autre qui brouille ou qui nous masque une relation claire entre le rôle de l'Etat et la vigueur de la croissance économique ?

*

* *

Pour moi, un bon postulant au rôle de ce "quelque chose d'autre" est la nature de l'action collective dans la société. J'aimerais me concentrer un instant sur le rôle que jouent dans la société les organisations et les ententes qui s'engagent dans le jeu de groupes de pression pour influencer sur l'Etat ou dans les accords et collusions sur le marché pour influencer sur les prix et les salaires ; c'est-à-dire me concentrer sur les organisations telles que les associations professionnelles de médecins ou d'avocats, les syndicats ouvriers, les groupements professionnels des firmes de tel ou tel secteur, les organisations agricoles, les ententes oligopolistiques, et toutes les formes d'organisations, de rapprochements et d'ententes qui font pression sur l'Etat ou qui se nouent sur le marché pour modifier les prix ou les salaires.

Avant de considérer les effets d'une action collective du type de celle que j'ai mentionnée, il faut présenter les difficultés auxquelles se heurte l'action collective. Nous devons envisager le problème auquel sont confrontées les organisations qui s'engagent dans une action collective et qui tiennent au fait que l'avantage qu'elles procurent à leurs clients bénéficie automatiquement à tous ceux qui appartiennent à un certain groupe ou à une certaine catégorie. Si un groupe d'entreprises commerciales obtient l'instauration d'un droit de douane ou d'une lacune fiscale, ce droit de douane augmente le prix pour toutes les firmes qui vendront la marchandise ou le produit concerné, qu'elles aient ou non contribué aux efforts déployés pour obtenir le droit de douane. Un avantage fiscal ou une lacune fiscale s'appliquent également à tous les individus ou firmes d'une certaine catégorie, qu'ils aient ou non contribué aux efforts qui ont dû être fournis pour les obtenir. De même, si un groupe de travailleurs se met en grève pour obtenir un salaire plus élevé dans une usine ou une mine, tous les travailleurs de l'usine ou de la mine en bénéficieront, qu'ils aient ou non payé leur cotisation syndicale ou participé au piquet de grève qui a été à l'origine du succès de celle-ci. La même logique s'applique aux firmes de n'importe quel cartel. Je ne poursuivrai pas plus loin sur cette voie, que j'ai approfondie dans un livre consacré à La logique de l'action collective (The Logic of Collective Action - Harvard University Press, 1965), et auquel le lecteur pourra se reporter pour vérifier la logique de mon

argumentation et les faits qui l'étayent.

Mais une part de cette logique nous servira aux fins de la présente argumentation. Comme les avantages de l'action collective profitent à tout le monde dans une catégorie ou un groupe donné, quels que soient le soutien apporté à l'action collective ou la contribution en argent et en temps fournie à celle-ci, il n'y aura pas d'incitation à une action collective délibérée dans les groupes de grande taille. Comme les avantages de l'action collective profitent à tous ceux qui appartiennent à une catégorie déterminée, que les individus ou les firmes qui la composent aient ou non contribué à l'action collective en lui consacrant leur temps ou leur argent, il n'est pas rationnel de chercher activement à obtenir des biens collectifs dans l'intérêt du groupe ou de la classe dont on fait partie, du moins dans les grands groupes. On bénéficiera de toute façon des avantages des actions de toute nature qui seront entreprises par les autres et, dans les grands groupes, une personne ou une firme isolée n'est pas en mesure d'aboutir à elle seule aux résultats recherchés. Ainsi, les groupes, du moins les grands, ne s'engagent normalement pas dans une action collective pour le seul motif des avantages qu'elle procure.

Comme je l'ai montré dans la logique de l'action collective, du moins aux Etats-Unis, il y a toujours, si on examine tous ces groupes, des trouvailles spéciales, que j'appelle "incitations sélectives", qui expliquent que les adhésions à toutes les grandes organisations vouées à l'action collective se maintiennent pendant un temps considérable. Les incitations sélectives sont des avantages ou des sanctions individualisés qui poussent les différentes firmes ou personnes à participer à l'action collective ou à la soutenir financièrement. Elles expliquent le fait que les biens collectifs ou les biens publics qui résultent de l'action collective ne sont pas une incitation suffisante pour que des individus rationnels s'engagent dans celle-ci. Dans de très petits groupes, il arrive qu'une action rationnelle délibérée soit entreprise pour obtenir des biens collectifs en l'absence de toute incitation sélective, mais ce n'est jamais vrai, à long terme du moins, dans les grands groupes.

Il se peut que cette présentation de la logique de l'action collective paraisse nous entraîner très loin du grand débat idéologique sur le rôle de l'Etat et l'ampleur de la croissance économique. Mais si nous ne considérons pas seulement les difficultés inhérentes à l'action collective, mais aussi les incitations dont disposent les organisations pour entreprendre celle-ci, nous mettons à jour un lien avec l'efficacité économique et le taux de croissance économique. Nous supposons désormais qu'un groupe donné ait mené à bien la tâche très difficile et problématique qui consiste à organiser une action collective, et que ce groupe soit maintenant organisé pour faire pression sur l'Etat ou pour agir de façon concertée sur le marché afin d'influer sur les prix ou les salaires.

Quelle incitation trouve cette organisation qui, par hypothèse, est déjà constituée ? Pour le saisir, le plus commode est de considérer une organisation

qui, quoique grande et comptant de nombreux membres, ne constitue qu'une petite fonction de l'ensemble de la nation ou de la société concernée. Pour des raisons de simple arithmétique, nous admettons que cette organisation ne représente qu'un pour cent de la capacité de gagner des revenus d'un pays. Supposons, par exemple, que nous sommes en face d'une centrale ouvrière, dont les membres gagnent des salaires qui représentent globalement un pour cent du revenu national du pays, ou d'un groupement professionnel de firmes commerciales qui gagnent globalement un pour cent du revenu national.

Cette organisation, qui représente un pour cent d'un pays, peut-elle servir les intérêts de ses membres en rendant le pays dont elle fait partie plus efficient et productif ? En règle générale, il vaut manifestement mieux faire partie d'une société riche et efficiente que d'une société pauvre et inefficente, si bien qu'il s'agit d'une possibilité logique que nous devons examiner. Un groupe de pression pourrait, par exemple, appuyer des mesures qui rendent plus productive et performante la société dans laquelle vivent et travaillent ses adhérents. Serait-il incité à le faire ?

Nous remarquons immédiatement qu'une organisation qui représente un pour cent de la société n'obtiendrait en moyenne qu'un pour cent des avantages dûs au fait qu'elle rende cette société plus productive. Si le revenu national des Etats-Unis augmentait d'un milliard de dollars parce qu'un groupe ayant des intérêts particuliers s'était organisé en vue d'une action collective et obtenait l'adoption de mesures plus efficaces de la part des pouvoirs publics, les membres de ce groupe d'intérêt représentant un pour cent du pays obtiendraient en moyenne, un pour cent des avantages résultant de leur action. Mais ils auraient supporté l'intégralité des coûts des interventions, quelles qu'elles soient, qu'ils auraient réalisées pour améliorer la situation du pays. S'ils obtiennent un pour cent des avantages de leur action et supportent la totalité des coûts de celle-ci, il ne sera intéressant pour eux de tenter de rendre la société plus efficiente et prospère que si les avantages retirés de cette action par l'ensemble de la société sont au moins égaux au centuple des coûts de cette action. Ce n'est que si le rapport coût-avantage est supérieur à cent qu'une organisation constituée en vue d'une action collective servira ses membres en s'efforçant de rendre la société plus prospère et efficiente.

Comment un groupe d'intérêt particulier peut-il alors le mieux servir ses clients ? Il est parfaitement clair que si les membres d'une organisation particulière parviennent à obtenir une part plus importante du gâteau produit par la société, les membres de cette organisation auront au moins acquis cette part plus grande du gâteau. De façon moins métaphorique, s'il est possible de redistribuer un pourcentage plus important du produit ou du revenu national d'un pays en faveur des membres d'un groupe d'intérêt particulier, ces membres bénéficieront d'une fraction plus grande du revenu national.

Mais le lecteur, du moins s'il est économiste, se demandera peut-être : "Si des

pressions s'exercent pour obtenir des faveurs de l'Etat ou si une entente se forme sur le marché pour obtenir des prix ou salaires monopolistiques, n'arrive-t-il pas souvent que l'économie devienne moins efficiente et productive ? Et les membres du groupe d'intérêt particulier ne supporteront-ils pas une part de la réduction du revenu national engendrée par les efforts qu'ils ont déployés pour s'emparer d'une fraction plus large du revenu national ?" La réponse est évidemment "oui". En règle générale, toute cartélisation réduit l'efficience et la prospérité de la société. Une entente ou un cartel produira et vendra une quantité moindre, et exigera un prix supérieur, ce qui rendra la société moins productive et efficiente. Les pressions exercées par des groupes d'intérêt particuliers pousseront des ressources à s'orienter vers les domaines favorisés par la législation inspirée par les groupes de pression, et les ressources afflueront dans ces domaines jusqu'à ce que leur contribution au revenu national - leur produit marginal social- soit inférieure à ce qu'elle aurait été dans d'autres domaines : l'efficience de l'économie diminuera. Ainsi, en règle générale, les tentatives de cartélisation et les pressions qui visent à la conquête d'un plus grand pourcentage du produit national rendront la société moins efficiente et productive.

Rappelons que nous avons admis que notre groupe d'intérêt particulier représentait un pour cent de la société. Cela signifie que ses membres ne supporteront qu'un pour cent de la perte du revenu ou du produit national engendrée par l'inefficience induite par ses activités. Mais les membres du groupe d'intérêt particulier obtiendront l'intégralité de la somme qui leur est distribuée. Ils bénéficient à plein de l'augmentation de leur part du gâteau, mais ne supportent qu'un pour cent des pertes dûes au rétrécissement de celui-ci. Il est intéressant pour notre groupe hypothétique de chercher à redistribuer le revenu au profit de ses membres tant que le revenu national n'est pas réduit de plus du centuple du montant redistribué.

Ainsi, une société où les organisations constituées en vue de l'action collective forment un maillage serré ressemble à un magasin de porcelaine plein de combattants qui se battent pour l'avoir et en brisant plus qu'ils ne peuvent emporter. Une société dans laquelle la tâche difficile consistant à organiser une action collective a pu être menée à bien dans de nombreux secteurs sera une société remplie d'organisations peu ou pas incitées à produire quoi que ce soit de valeur pour la société, mais fortement incitées à se battre pour obtenir une plus grande part de la production de la société, quel que soit son niveau, et à persévérer dans ce combat même si cela réduit fortement le produit de la société, d'un montant égal à plusieurs fois ce que gagne chaque groupe dans sa lutte redistributive.

L'argumentation que je viens d'avancer est peu rigoureuse et incomplète, mais je l'ai développée soigneusement et à fond dans mon livre, *L'Ascension et le Déclin des Nations* (*The Rise and Decline of Nations*), publié à l'automne de 1982 par Yale University Press. Le lecteur sceptique est invité à y vérifier toutes les étapes logiques de mon argumentation, car l'espace manque dans cet article

pour expliciter totalement ce point.

Cependant, ce qu'on a indiqué ici devrait suffire à attirer notre attention sur certaines implications ou prévisions vérifiables de l'argumentation, susceptibles d'être confrontées à la réalité.

S'il est difficile et problématique d'organiser une action collective parce qu'il faut trouver des incitations sélectives, et si seuls certains groupes ont accès aux incitations sélectives ou "trouvailles" indispensables, on doit s'attendre à ce que l'organisation de l'action collective demande un temps très long dans la société. En d'autres termes, il faudra beaucoup de temps avant que de très nombreux groupes aient trouvé l'occasion et l'équipe de direction nécessaires à l'organisation d'une action collective. Les sociétés où les choses se produisent ainsi seront, selon toute attente, moins efficaces et dynamiques que des sociétés similaires à tous autres égards, mais où l'accumulation d'organisations constituées en vue d'une action collective aurait pris nettement moins de temps. En conséquence, nous sommes en présence d'une implication ou d'une prévision vérifiables : les sociétés qui ont connu une très longue période de stabilité devraient avoir des réalisations économiques inférieures à celles auxquelles on se serait généralement attendu.

Bien des faits empiriques montrent que c'est le cas. La société qui a été le plus longtemps stable et à l'abri d'une invasion ou d'une destruction des institutions est la Grande-Bretagne. Et, comme la théorie le prévoit, c'est la Grande-Bretagne qui a eu les réalisations économiques les plus médiocres de toutes les grandes démocraties avancées.

La théorie veut aussi que si un Etat totalitaire et une défaite militaire détruisaient le tissu des institutions de la société, y compris les organisations représentatives d'intérêts particuliers, ce type de société devrait, après qu'un ordre juridique fondé sur la liberté et stable ait été institué, connaître une croissance étonnamment rapide. Ces sociétés ne seront guère encombrées par des groupes d'intérêts particuliers ou, s'il en existe, ceux-ci poursuivront des intérêts relativement "généreux". Comme je l'ai montré dans *L'Ascension et le Déclin des Nations*, des groupes aux intérêts relativement larges ne sont pas une grande gêne pour le développement économique. Ainsi les sociétés qui ont subi une destruction de leurs institutions et où, de ce fait, les groupes porteurs d'intérêts particuliers ont disparu, devraient, peut-on penser, connaître une croissance plus rapide qu'on s'y serait attendu autrement.

Evidemment, les miracles économiques allemand et japonais après la Seconde guerre mondiale confortent cette implication de mon argumentation. En Italie, la destruction des institutions qui est intervenue au cours de la Seconde guerre mondiale a certes été considérable, mais elle a été moins complète qu'en Allemagne et au Japon. En conséquence, le miracle économique italien, tout incontestable qu'il soit, a duré relativement moins longtemps et a été relative-

ment moins vigoureux que ceux de l'Allemagne et du Japon. Là encore, c'est conforme à la théorie.

La théorie veut aussi que les parties des Etats-Unis qui sont peuplées depuis le plus longtemps et qui n'ont jamais subi de défaite militaire aient aujourd'hui des réalisations économiques plus médiocres que les parties des Etats-Unis qui ont été peuplées plus récemment et qui ont eu moins de temps pour que des organisations d'intérêts particuliers aient pu s'accumuler. Elles devraient aussi réussir moins bien que le Sud qui a connu la défaite pendant la guerre de Sécession et où les troubles liés à la politique raciale qui devrait prévaloir n'ont pris fin que tardivement. Et le Sud, comme l'Ouest, a une croissance beaucoup plus rapide que le Nord-Est, qui stagne, et le Middlewest, peuplé depuis plus longtemps. Je conclurai donc que les exemples les plus remarquables et exceptionnels de croissance étonnante et de stagnation surprenante qu'on a enregistré depuis la Seconde guerre mondiale confortent la théorie.

Si cet essai avait la dimension d'un livre, j'analyserais aussi les exemples de croissance économique étonnante ou de stagnation surprenante qui sont intervenus aux siècles précédents. Nous pourrions, par exemple, considérer l'Allemagne après le Zollverein ou après l'instauration d'une union douanière en 1834, ou encore après l'achèvement de l'unification allemande en 1871. Nous pourrions aussi considérer la croissance du Japon après la restauration Meiji de 1867-1868, la croissance des Etats-Unis au XIXème siècle, la croissance de la Hollande et son âge d'or au XVIIème siècle, la croissance de la Grande-Bretagne pendant la Révolution Industrielle entre 1760 et 1840 environ, les révolutions commerciales intervenues en Angleterre et en France au XVIème siècle. Si l'espace était suffisant, on pourrait montrer, comme je l'ai fait dans *L'Ascension et le Déclin des Nations*, que tous ces cas impliquent une "intégration de souveraineté".

Cela veut dire que tous ces cas ont impliqué la création d'un vaste marché où prévalait le libre échange, et simultanément, l'instauration d'une nouvelle autorité souveraine ou d'un nouvel Etat qui a changé l'emplacement de la capitale et exigé la création de groupes de pression d'une dimension très différente de celle qui était requise pour influencer sur les petites autorités de clocher qui existaient auparavant. Dans tous les cas que j'ai mentionnés, il y a eu la création d'une vaste zone au sein de laquelle prévalait le libre échange, quelque importantes que fussent les barrières tarifaires protégeant la zone de l'extérieur, et une nouvelle autorité souveraine responsable de la politique économique.

Une croissance économique rapide a toujours succédé à la création d'une souveraineté s'exerçant sur un territoire beaucoup plus large et d'un marché plus vaste. Une étude détaillée de la question montre que cette croissance rapide a été largement dûe au fait que l'intégration de souveraineté sapait les groupes d'intérêt particuliers en place. Les groupes d'intérêt particuliers des siècles antérieurs s'appelaient "guildes", ou "za" au Japon. Quand les gens furent libérés des

droits et restrictions économiques qui séparaient chaque fief féodal ou les murs de la ville de son environnement, les guildes ou za furent sapées à la base. Les gens qui vivaient dans les fiefs féodaux ou dans les cités entourées de murs purent, après l'intégration de souveraineté, acheter des biens dans d'autres parties du territoire intégré et acquérir ainsi une plus grande valeur. Ces achats dans d'autres régions mineraient les guildes ou za qui s'étaient organisés derrière leur protection.

Le système de "placement de la production" ou du "marchand-employeur", qui constituait la principale forme de fabrication des textiles aux premiers temps de l'Europe moderne, illustre parfaitement le processus. Dès que l'intégration de souveraineté s'est fait jour, la production textile s'est déplacée vers les zones rurales de l'Europe. Bien que la production dût être organisée conformément au système compliqué du marchand-employeur, la production en zone rurale n'était plus sous le contrôle des guildes et revenait donc moins cher. Une fois que l'intégration de souveraineté eut aboli les restrictions commerciales locales qui avaient soutenu les guildes ou les za, la production put se déplacer vers les zones rurales ou vers de nouvelles régions. Même la Révolution Industrielle se développa essentiellement dans des villes nouvelles ou, parfois, dans les bas quartiers de villes anciennes, dans lesquels les règles des guildes ne s'appliquaient pas.

Beaucoup de preuves empiriques, dont je n'ai pu présenter ici qu'une petite partie, étayaient donc l'idée selon laquelle la création de vastes zones de libre échange, ou, si vous préférez, de marchés communs, et l'instauration de souverainetés responsables de la politique économique gouvernant des territoires plus larges, ont été à l'origine de changements marquants dans le rythme des réalisations économiques. En outre, il y a toutes les raisons de croire que si elles ont débouché sur ces réalisations économiques impressionnantes, c'est parce qu'elles ont mis hors circuit les groupes d'intérêt particuliers qui prospéraient à l'abri du protectionnisme, surtout dans les petites souverainetés.

*
* *

Ainsi, à côté du rôle relatif de l'Etat et de l'ampleur de la redistribution du revenu au profit des pauvres, "quelque chose d'autre" explique encore mieux les écarts dans les réalisations économiques : la densité des groupes de pression ou le niveau de cartélisation. Quand, au début de cet article, nous avons considéré la fraction du revenu national que l'Etat consommait ou maniait dans les différents pays, nous n'avons pas trouvé de relation étroite, dans un sens ou un autre, entre celle-ci et le taux de croissance économique ou le niveau de revenu par habitant.

L'une des raisons pour lesquelles l'insistance sur le seul rôle de l'Etat qui caractérise la position du clan classique-libéral ou du laissez-faire ne suffit pas à expliquer les écarts entre taux de croissance et niveaux du revenu tient à ce qu'elle néglige une force terriblement importante qui entrave le développement économique que les marchés sont susceptibles de susciter. C'est la force de cartélisation, ou des ententes entre firmes et personnes sur le marché, qui peut maintenir des prix ou des salaires non concurrentiels, faire obstruction à la libre circulation des ressources, et freiner l'innovation qui est à la source d'une croissance économique plus rapide. C'est notamment parce qu'elle néglige la cartélisation que le facteur essentiel qui monopolise l'attention aujourd'hui n'explique pas la plus grande partie des écarts dans les réalisations économiques. En s'attachant exclusivement au rôle de l'Etat, l'idéologie du laissez-faire est coupable de "monodiabolisme", c'est-à-dire d'un tri qui isole l'un des ennemis du marché comme s'il était le seul. Une certaine dose de cartélisation peut prendre place sans aucune aide de l'Etat, comme je soutiens l'avoir démontré avec les exemples de la Chine et de l'Inde dans *L'Ascension et le Déclin des Nations*.

Une autre raison pour laquelle l'argument des limites de l'Etat ou de la démocratie n'explique pas les écarts dans les réalisations économiques des différents pays tient à ce que cet argument néglige la façon dont l'Etat fonctionne. L'action réelle de l'Etat dépend en bonne partie de l'ampleur des pressions exercées par les groupes d'intérêt particuliers. Il est probable qu'une démocratie exempte de telles pressions, même si elle ne fonctionne évidemment pas de façon parfaite, sera beaucoup plus efficiente qu'une démocratie esclave de groupes d'intérêt particuliers, surtout si ces groupes défendent des intérêts étroits plutôt que généreux. Ainsi, l'une des raisons pour lesquelles nous ne constatons pas la forte relation entre le rôle de l'Etat et le taux de croissance économique que nous escomptions tient à ce qu'il existe un autre facteur explicatif partiellement distinct du rôle de l'Etat : la mesure dans laquelle la politique de l'Etat est dominée par des groupes plus incités à redistribuer qu'à produire. Dans la mesure où l'Etat est dominé par des groupes de pression qui sont incités à promouvoir des mesures qui redistribuent le revenu à leur profit, l'Etat aura un effet incomparablement plus défavorable sur les réalisations économiques que l'effet qu'il aurait eu s'il était dégagé de l'emprise de ces groupes de pression.

Une autre raison encore, que je n'expose pas du tout dans *L'Ascension et le Déclin des Nations*, explique pourquoi les slogans traditionnels de la gauche et de la droite rendent si mal compte des principales caractéristiques du monde qui nous entoure. Cela provient de ce que les idéologies traditionnelles de la gauche et de la droite se concentrent surtout sur la mesure dans laquelle les actions de l'Etat opèrent une redistribution des moins pauvres vers les plus pauvres, des personnes dotées de revenus élevés et moyens vers celles qui ont des revenus relativement bas. C'est autour de cette question que tourne essentiellement le débat entre la gauche et la droite.

En réalité, quand nous nous concentrons sur les mesures gouvernementales qui

visent à aider les personnes à bas revenu, nous ne considérons que l'arbre qui cache la forêt - une fraction minime de l'activité réelle de l'Etat. Le plus gros de la redistribution qu'opère l'Etat n'est pas celle qui va des personnes dotées de revenus élevés ou moyens aux personnes à bas revenu. En réalité, le plus gros de la redistribution du revenu va de personnes aux revenus moyens à d'autres personnes aux revenus moyens, ou de l'ensemble de la société à des groupes particuliers de personnes riches, ou d'un groupe à un autre qui ne se distinguent pas par le fait que l'un est riche et l'autre pauvre, mais par le fait que certains sont organisés et d'autres pas.

Ce n'est pas un hasard. Dans aucune société les personnes les plus pauvres ne sont bien organisées. Il suffit de considérer les contributions aux campagnes des candidats à la Chambre des Représentants ou au Sénat : pas d'organisations de mères indigentes, ou d'autres bénéficiaires d'assistance publique au profit des pauvres, ne fournissent de contributions importantes. On ne trouvera pas non plus dans d'autres sociétés des groupes de pression bien organisés ou disposant de ressources financières abondantes qui oeuvrent en faveur des pauvres. Ce sont les grandes firmes, les personnes dotées de revenus les plus élevés, les différentes professions libérales et les travailleurs en col bleu dotés d'un emploi qui sont organisés. Naturellement, c'est surtout en faveur de ces groupes que l'Etat redistribuera le revenu. Certes, il existe dans toute société une certaine compassion et une certaine sympathie à l'égard des personnes les plus pauvres, et donc une certaine aide en leur faveur. Mais, comme d'autres auteurs l'ont déjà montré, ce n'est qu'une faible fraction des activités de l'Etat. Pour l'essentiel, la redistribution n'est pas dans la réalité une redistribution au profit des pauvres.

En outre, la redistribution en faveur des pauvres a d'habitude un plus faible effet sur l'incitation à produire et sur la production que la redistribution au profit d'autres personnes. Ce serait vrai même si l'effort de redistribution était du même ordre de grandeur dans les deux cas. Cela tient à ce qu'en moyenne, les pauvres sont moins productifs que les autres : il y a plus de chance qu'ils souffrent de handicaps, qu'ils manquent de talents négociables, qu'ils subissent les effets de l'âge ou qu'il s'agisse de mères célibataires. Bien qu'il y ait des exceptions, les gens qui sont remarquablement productifs et dont la société apprécie hautement les capacités productives ne sont pas, le plus souvent, des personnes pauvres. Il s'ensuit que les transferts en faveur des pauvres, s'ils tendent à avoir certains effets désincitateurs néfastes, réduisent généralement moins la production que les subventions versées à des personnes qui ne sont pas pauvres.

Ainsi en subventionnant d'autres personnes que les pauvres, les nations canalisent le temps et l'énergie de certains citoyens relativement productifs vers des occupations moins productives et réduisent du même coup l'efficacité sociale. Des dispositifs institutionnels ou des mesures qui entraînent une mauvaise affectation du travail d'hommes en pleine santé pendant leurs

premières années d'activité sont très dommageables à l'efficiencia de la société. Pourtant, il sont très fréquents. Les associations professionnelles et les mesures des pouvoirs publics qui régissent largement la pratique du droit et de la médecine sont sans nul doute encore plus coûteuses pour la société, parce que c'est le temps de personnes parmi les plus éduquées et énergiques de la société qui se trouve mal affecté ; pourtant, il y a peu de secteurs de la société moderne où sévissent autant de cartels, de règles anti-concurrentielles, et d'autres formes de redistribution que le droit et la médecine. Les lacunes fiscales qui incitent tant de gens à devenir fiscalistes et conseillers juridiques ôtent certains des membres les plus capables et dynamiques de la société de secteurs socialement productifs, et simultanément, détournent une bonne partie de la capacité productive de l'ensemble de la société vers des activités bénéficiant de privilèges fiscaux dont le produit marginal social est inférieur à celui d'activités moins favorisées ; pourtant, ces lacunes fiscales tendent à se multiplier. Les droits de douane, les concessions fiscales et les garanties accordées aux grandes entreprises orientent mal ou affaiblissent certaines des entreprises les plus productives de toute l'économie ; pourtant ces droits de douane et ces garanties deviennent de plus en plus fréquents au fil des ans.

Une nation qui redistribue son revenu en faveur des pauvres établit une société civilisée et humaine, au prix d'un prélèvement minuscule sur le revenu national et (surtout) d'une réduction modeste dans l'offre de travail des femmes de ménage. Un pays qui subventionne des travailleurs dans les premières années de leur vie active ne sacrifie pas le nettoyage d'une salle de séjour, mais le sang neuf de l'économie nationale. La société qui permet aux professions libérales de constituer des ententes et de contrôler la politique des pouvoirs publics perd en faveur de chaque spécialiste des sommes qui font paraître dérisoires les aides sociales et qui introduisent des désordres dans le système nerveux de l'ensemble de la société. Un peuple qui protège les grandes entreprises et leur accorde toutes sortes de garanties, alors que leur grande dimension aurait normalement pu résulter seulement d'une productivité exceptionnelle, accumule des dépôts de graisse dans les veines qui affluent vers son cœur.

Si les propositions que j'ai formulées ici sont correctes, les idéologies de la droite et de la gauche, en insistant inlassablement sur le rôle de l'Etat et de la redistribution du revenu en faveur des personnes aux moyens relativement bas, ne sont ni l'une ni l'autre des guides suffisants pour orienter la société moderne. Elles se concentrent exclusivement sur des problèmes et des questions qui, pour importants qu'ils soient, ne suffisent pas à expliquer les grands écarts de fortune entre les différentes sociétés ou les fluctuations des progrès accomplis entre les différentes périodes. Elles obscurcissent également d'autres problèmes qui pourraient même se révéler fatals à la société moderne. Le pire, c'est que ces idéologies donnent l'impression que l'arbitrage fondamental se situe entre l'équité et l'efficiencia. S'il peut parfois exister une tension entre ces objectifs, comme entre beaucoup d'autres, il est rare aujourd'hui qu'ils soient contradictoires. L'argent que notre société dépense pour apaiser les personnes nanties d'un pouvoir profite surtout à des gens qui n'en ont pas besoin.