

**MILTON & ROSE  
FRIEDMAN**

**LA  
LIBERTÉ  
DU  
CHOIX**

belfond



# LA LIBERTÉ DU CHOIX



MILTON ET ROSE FRIEDMAN

LA  
LIBERTÉ  
DU  
CHOIX

*Traduit de l'américain par Guy Casaril*

PIERRE BELFOND

---

3 bis, passage de la Petite-Boucherie  
75006 Paris

Ce livre a été publié sous le titre original  
FREE TO CHOOSE, A Personal Statement  
par Harcourt Brace Jovanovitch, New York

Si vous souhaitez recevoir notre catalogue  
et être tenu au courant de nos publications,  
envoyez vos nom et adresse en citant ce livre.  
Éditions Pierre Belfond  
3 bis, passage de la Petite-Boucherie  
75006 Paris

ISBN 2.7144.1343.9

© Milton et Rose D. Friedman 1979, 1980  
© Belfond 1980 pour la traduction française

*A Ricky et Patri*



## TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>		13
<i>Chapitre I</i>	<i>Le pouvoir du marché</i>	21
<i>Chapitre II</i>	<i>La tyrannie des contrôles</i>	53
<i>Chapitre III</i>	<i>Anatomie d'une crise</i>	89
<i>Chapitre IV</i>	<i>Du berceau au tombeau</i>	111
<i>Chapitre V</i>	<i>Créés égaux</i>	151
<i>Chapitre VI</i>	<i>Qui protège le consommateur ?</i>	175
<i>Chapitre VII</i>	<i>Qui protège le travailleur ?</i>	221
<i>Chapitre VIII</i>	<i>Guérir l'inflation</i>	243
<i>Chapitre IX</i>	<i>Le vent tourne</i>	283



*L'expérience devrait nous apprendre à être toujours sur nos gardes pour protéger la liberté lorsque les desseins du gouvernement sont bénéfiques. Des hommes nés libres sont naturellement très vifs à repousser toute invasion de leur liberté par des gouvernants dont les intentions sont visiblement mauvaises. De plus grands dangers menacent la liberté dans les empiètements insidieux d'hommes de zèle, pleins de bonnes intentions mais manquant de compréhension.*

Juge Louis Brandeis,  
Affaire Olmstead contre Etats-Unis,  
277 US 479 (1928)



## INTRODUCTION

Depuis l'installation des premiers Européens dans le Nouveau Monde, à Jamestown en 1607 et à Plymouth en 1620, l'Amérique a été un aimant pour les hommes qui cherchaient l'aventure, fuyaient la tyrannie ou essayaient tout simplement d'assurer une meilleure existence à leurs enfants ainsi qu'à eux-mêmes.

Le modeste courant du début s'enfla après la révolution américaine et la fondation des Etats-Unis d'Amérique pour devenir un raz de marée au XIX<sup>e</sup> siècle, quand des millions d'immigrants traversèrent l'Atlantique (et un nombre inférieur le Pacifique), poussés par la misère et la tyrannie, et attirés par la promesse de liberté et d'abondance.

A leur arrivée, ils ne trouvèrent ni rues pavées d'or, ni vie facile. Mais ils bénéficièrent en revanche de la liberté et de l'occasion de tirer le meilleur parti de leurs talents. Un travail acharné, de l'ingéniosité, un sens de l'épargne et un peu de chance permirent à la plupart d'entre eux de réaliser leurs espérances et leurs rêves — suffisamment en tout cas pour qu'ils encouragent leurs amis et leurs parents à venir les rejoindre.

L'histoire des Etats-Unis est celle d'un miracle économique et d'un miracle politique, et ni l'un ni l'autre n'auraient pu avoir lieu sans la mise en pratique de deux séries d'idées — formulées dans des documents publiés, coïncidence étrange, au cours de la même année 1776.

La première série d'idées s'est incarnée dans *Les Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, le chef-d'œuvre qui devait faire de l'Ecosais Adam Smith le père des sciences économiques modernes. Ce texte analysait la manière

dont un système de marché pouvait combiner la liberté, pour chaque individu, de poursuivre ses propres objectifs, avec la coopération et la collaboration à grande échelle indispensables dans le domaine économique à la production de notre nourriture, notre vêtement, notre logement. L'intuition clé d'Adam Smith fut de comprendre que les deux parties en présence tirent profit d'un échange, et que — *pour autant que la coopération reste strictement volontaire* — aucun échange ne peut avoir lieu à moins que les deux parties n'en tirent un profit. Aucune force extérieure, aucune contrainte, aucune violation de la liberté n'est nécessaire à l'établissement d'une coopération entre des individus qui peuvent tous profiter de cette coopération. C'est pourquoi, comme l'a souligné Adam Smith, un individu qui « ne poursuit que son propre profit » est « conduit par une main invisible à favoriser une fin qui ne faisait pas partie de son intention. Et ce dernier point n'est pas toujours un mal pour la société. En effet, en poursuivant son propre intérêt (l'individu) favorise souvent l'intérêt de la société plus efficacement que lorsqu'il a réellement l'intention de le faire. Je n'ai jamais vu beaucoup de bien réalisé par ceux qui prétendaient agir pour le bien public » (Adam Smith, *La Richesse des nations*).

Le second ensemble d'idées s'est incarné dans la Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis rédigée par Thomas Jefferson pour exprimer le sentiment général de ses concitoyens. Le texte instaure une nouvelle nation, la première dans l'histoire à être fondée sur le principe que chaque personne a le droit de poursuivre ses propres valeurs. « Nous tenons pour vérités allant de soi que tous les hommes sont créés égaux, qu'ils sont dotés par leur Créateur de certains Droits inaliénables ; dont la Vie, la Liberté et la poursuite du bonheur. »

Ou bien, comme John Stuart Mill l'a écrit sous une forme plus extrême et plus générale près d'un siècle plus tard :

« La seule fin pour laquelle l'Humanité puisse être justifiable, individuellement ou collectivement, d'enfreindre la liberté d'action de tel ou tel de ses membres, est la légitime défense. (...) Le seul but en vue duquel on puisse à juste titre recourir à la force à l'égard de tout membre d'une communauté civilisée, contre sa propre volonté, c'est de l'empêcher de faire du mal aux autres. Son propre bien, physique ou moral, n'est pas une justification suffisante. (...) La seule partie de la conduite d'un homme, dont cet homme ait à rendre

compte devant la société, est ce qui concerne les autres. Dans la partie qui ne concerne que lui-même, son indépendance est — de droit — absolue. Sur lui-même, sur son propre corps et son propre esprit, l'individu est souverain » (Stuart Mill, *La Liberté*).

L'histoire des Etats-Unis est axée pour l'essentiel sur la tentative de traduire en pratique les principes de la Déclaration d'Indépendance — depuis le conflit sur l'esclavage, finalement réglé par une guerre civile sanglante, jusqu'à la volonté de favoriser l'égalité des chances, et jusqu'à la tentative plus récente de parvenir à l'égalité des résultats.

La liberté économique est une condition essentielle de la liberté politique. En permettant aux gens de coopérer entre eux sans contrainte ni dirigisme central, elle réduit le domaine où s'exerce le pouvoir politique. En outre, le marché libre, en dispersant la puissance, constitue un obstacle à toute concentration éventuelle des pouvoirs politiques. La combinaison des *pouvoirs* économique et politique entre les mêmes mains est une recette sûre de tyrannie.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, la combinaison des *libertés* économique et politique a produit un Age d'Or en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Et si les Etats-Unis ont été plus prospères encore que la Grande-Bretagne, c'est parce qu'ils avaient au départ une situation plus nette : moins de vestiges de classes et de castes ; moins de contraintes gouvernementales ; un domaine plus fertile en matière d'énergie, d'acharnement et d'innovation ; avec, en plus, un continent vide à conquérir.

C'est dans le domaine de l'agriculture que la fécondité de la liberté a été démontrée de la façon la plus claire et la plus spectaculaire. Quand la Déclaration d'Indépendance entra en vigueur, moins de trois millions de personnes d'origines européenne et africaine (c'est-à-dire sans compter les Indiens indigènes) occupaient une étroite frange de terre le long de la côte orientale. L'agriculture était la principale activité économique. Il fallait dix-neuf travailleurs sur vingt pour nourrir les habitants du pays et fournir un surplus à exporter en échange de produits étrangers. Aujourd'hui, il faut moins d'un travailleur sur vingt pour nourrir les deux cent vingt millions d'habitants et fournir un surplus qui fait des Etats-Unis le premier exportateur de produits alimentaires dans le monde.

Qu'est-ce qui a réalisé ce miracle ? Manifestement pas une

intervention centrale du gouvernement — des pays comme la Russie et ses satellites, la Chine continentale, la Yougoslavie et l'Inde, qui appliquent aujourd'hui le dirigisme central, emploient entre le quart et la moitié de leur main-d'œuvre dans le secteur agricole et doivent fréquemment avoir recours à l'agriculture américaine pour éviter la famine générale. Pendant le plus clair de la période d'expansion agricole rapide des États-Unis, le gouvernement a joué un rôle négligeable. Il a mis des terres à la disposition des hommes — mais c'étaient des terres jusque-là improductives. Après le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, il a institué des collèges agricoles, et les connaissances et les techniques se sont donc répandues grâce à des programmes de développement financés par le gouvernement. Mais, incontestablement, le principal agent de la révolution agricole a été l'initiative individuelle opérant dans le cadre d'un marché libre et ouvert à tous — la honte de l'esclavage étant l'unique exception. Et, dès que l'esclavage fut aboli, la croissance devint plus rapide encore. Les millions d'immigrants venus de tous les coins du monde étaient libres de travailler pour eux-mêmes comme fermiers ou hommes d'affaires indépendants, ou bien de travailler pour d'autres à des conditions mutuellement agréées. Ils étaient libres d'expérimenter des techniques nouvelles — à leurs risques si l'expérience échouait, et à leur profit si elle réussissait. Ils n'étaient guère aidés par le gouvernement. Plus important encore, le gouvernement s'abstenait de leur mettre des bâtons dans les roues.

Le gouvernement commença à jouer un rôle majeur en matière d'agriculture pendant et après la Grande Dépression des années 30. Il intervint surtout en limitant la production afin de maintenir certains prix artificiellement élevés.

La croissance de la productivité agricole a été liée à la révolution industrielle parallèle que cette liberté stimulait : d'où les nouvelles machines qui révolutionnèrent l'agriculture. Inversement, la révolution industrielle a été liée au volant de main-d'œuvre supplémentaire libéré par la révolution agricole. Industrie et agriculture ont avancé la main dans la main.

Adam Smith et Thomas Jefferson avaient bien vu tous les deux que la concentration du pouvoir entre les mains du gouvernement constituait un danger pour l'homme ordinaire ; ils considéraient que la protection du citoyen contre la tyrannie du gouvernement était une nécessité perpétuelle. Tel fut l'objectif de la Déclaration des Droits de Virginie (1776) et du

*Bill of Rights* des Etats-Unis (1791) ; le but de la séparation des pouvoirs dans la constitution américaine de nos jours ; la force motrice de toutes les modifications de la structure juridique britannique depuis la promulgation de la Grande Charte au XIII<sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour Adam Smith et Thomas Jefferson, le rôle du gouvernement était celui d'un arbitre, non d'un participant. L'idéal de Jefferson, tel qu'il l'a exprimé dans son premier discours d'investiture en 1801, était : « Un gouvernement sage et frugal, qui empêchera les hommes de se faire du tort entre eux, mais qui, en dehors de cela, les laissera libres de décider de leurs propres objectifs en matière d'activités et de bien-être. »

Non sans ironie, ce fut le succès même de la liberté économique et politique qui réduisit son attrait aux yeux de certains penseurs plus proches de nous. Le gouvernement américain de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, étroitement limité, possédait peu de pouvoirs dont la concentration risquait de mettre l'homme de la rue en danger. Le revers de la médaille, c'est qu'il possédait peu de pouvoirs permettant à des hommes bons de faire du bien. Et dans un monde imparfait il y avait encore de nombreux maux. En fait, le progrès même de la société faisait paraître les maux résiduels d'autant plus choquants. Comme toujours, les gens tinrent pour assurée une évolution favorable. Ils oublièrent le danger pour la liberté que représentait un gouvernement fort. Ils se laissèrent séduire par le bien que pourrait réaliser un gouvernement plus fort — à condition bien sûr que le pouvoir du gouvernement tombe en de « bonnes » mains.

Ces idées commencèrent à influencer la politique du gouvernement de la Grande-Bretagne vers le début du XX<sup>e</sup> siècle. Elles obtinrent de plus en plus de faveur auprès des intellectuels américains, mais sans avoir guère d'effet sur la politique du gouvernement — en tout cas jusqu'à la Grande Dépression du début des années 30. Comme nous le montrerons au chapitre III, la dépression a été produite par un échec du gouvernement dans le seul domaine — le secteur monétaire — où il exerçait son autorité depuis les premiers jours de la république. Et pourtant — sur le moment et maintenant — on s'est refusé à reconnaître la responsabilité du gouvernement dans la dépression. A la place, on a interprété en général la dépression comme un échec du capitalisme de marché libre. Ce mythe a poussé le public du côté des intellectuels, vers une conception

différente des responsabilités relatives des individus et du gouvernement. Au lieu de mettre l'accent sur la responsabilité de l'individu en face de son destin, on a fait de lui un pion ballotté par des forces échappant à son contrôle. L'idée que le rôle du gouvernement est de servir d'arbitre pour empêcher les individus de s'opprimer mutuellement a été remplacée par le concept d'un gouvernement « père des citoyens » qui a le devoir de contraindre certains d'entre eux à en aider d'autres.

Ces idées ont dominé l'évolution politique des Etats-Unis au cours des cinquante dernières années. Elles ont abouti à un gonflement du gouvernement à tous les niveaux, ainsi qu'à un transfert de pouvoirs des gouvernements locaux et des instances de contrôle locales au gouvernement central et aux instances de contrôle centrales. Le gouvernement s'attribue de plus en plus la tâche de prendre à certains pour donner à d'autres, au nom de la sécurité et de l'égalité. L'une après l'autre, les politiques des gouvernements se sont donné pour fin de « décider » de nos « propres objectifs en matière d'activités et de bien-être » — prenant le contre-pied des paroles de Jefferson (chapitre VII).

Cette évolution a été provoquée par de bonnes intentions — avec l'appui déterminant de l'intérêt personnel. Même les partisans les plus acharnés de l'Etat-providence, paternel et protecteur, reconnaissent que les résultats ont été décevants. Dans la sphère du gouvernement, on a bien l'impression qu'il existe, comme sur le marché, une « main invisible » — mais opérant exactement dans le sens inverse de la main d'Adam Smith : un individu qui a pour seule intention de servir l'intérêt public en stimulant l'intervention du gouvernement est « conduit par une main invisible à favoriser » des intérêts personnels « qui ne faisaient pas partie de son intention ». C'est à cette conclusion que nous aboutirons à tout coup lorsque nous examinerons dans les chapitres qui suivent les différents domaines où le pouvoir du gouvernement s'est exercé — qu'il s'agisse d'assurer la sécurité (chapitre IV) ou l'égalité (chapitre V), de protéger le consommateur (chapitre VI) ou le travailleur (chapitre VII), ou bien d'éviter l'inflation et de lutter contre le chômage (chapitre VIII).

Jusqu'ici, selon les paroles mêmes d'Adam Smith, « l'effort uniforme, constant et ininterrompu de chaque homme pour améliorer sa condition — principe dont découle à l'origine toute richesse publique et nationale aussi bien que privée — »

a été « assez puissant pour maintenir l'évolution naturelle des choses vers le mieux-être, malgré la folie des gouvernements, associée aux immenses erreurs de l'administration. Comme le principe inconnu de la vie animale, ce principe redonne souvent santé et vigueur à la constitution, malgré la maladie et surtout malgré les ordonnances absurdes du médecin » (*La Richesse des nations*, livre II, chapitre III.) En d'autres termes, la main invisible d'Adam Smith a été jusqu'ici assez puissante pour venir à bout des effets étouffants de la main invisible qui opère dans la sphère politique.

L'expérience des dernières années — ralentissement de la croissance et déclin de la productivité — a soulevé des doutes : l'initiative privée pourra-t-elle encore triompher des effets étouffants du contrôle gouvernemental si nous continuons d'accorder davantage de pouvoir au gouvernement, et d'autoriser une « nouvelle classe » de fonctionnaires à dépenser des proportions toujours plus importantes de notre revenu, soi-disant dans notre intérêt ? Tôt ou tard — et peut-être plus tôt que le croient la plupart d'entre nous — un gouvernement plus puissant détruirait à la fois la prospérité, que nous devons au marché libre, et la liberté humaine, proclamée avec tant d'éloquence dans la Déclaration d'Indépendance.

Nous n'avons pas encore atteint le point de non-retour. Nous sommes encore libres, en tant que peuple, de choisir si nous devons continuer à nous précipiter sur ce que Friedrich Hayek a appelé la « route de la servitude », ou bien si nous ne ferions pas mieux, pour réaliser les objectifs qui nous tiennent à cœur, de restreindre le champ d'action du gouvernement et de compter davantage sur la coopération volontaire entre individus libres. Notre Age d'Or va-t-il s'achever dans un retour à la tyrannie et à la misère qui a toujours été, et demeure encore aujourd'hui, la situation de la majorité de l'humanité ? Ou bien aurons-nous la sagesse, l'intégrité et le courage de changer notre voie, de tirer les leçons de l'expérience et de lancer une « renaissance de la liberté » ?

Pour pouvoir faire ce choix en connaissance de cause, il nous faut comprendre les principes fondamentaux de notre système : le principe économique d'Adam Smith qui explique comment un système complexe, organisé, et fonctionnant sans heurt peut se développer et fleurir sans direction centrale, comment on peut parvenir à la coopération sans faire appel à la contrainte (chapitre premier) ; et d'autre part les principes

politiques exprimés par Thomas Jefferson (chapitre v). Il nous faut comprendre pourquoi les tentatives en vue de remplacer la coopération par l'autoritarisme central ont été capables de faire tant de mal (chapitre II). Il nous faut comprendre aussi la corrélation intime entre liberté politique et liberté économique.

Par bonheur, le vent est en train de tourner. Aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, dans les pays d'Europe occidentale et dans de nombreuses autres nations partout dans le monde, on reconnaît de plus en plus les dangers d'un gouvernement puissant, et on se plaint de plus en plus des politiques mises en application. Ce tournant se traduit non seulement dans l'opinion publique, mais dans la sphère politique. Il est devenu « politiquement avantageux » pour nos représentants de chanter sur une autre musique — et peut-être même d'agir de façon différente. Nous sommes en train de vivre une nouvelle mutation déterminante de l'opinion publique. Nous avons donc l'occasion de dévier ce changement d'opinion vers un plus grand recours à l'initiative individuelle et à la coopération volontaire, plutôt que vers l'autre extrême : le collectivisme total.

Dans notre dernier chapitre, nous rechercherons comment il peut se faire que dans un système politique qui se prétend démocratique des intérêts particuliers l'emportent sur l'intérêt général. Nous rechercherons ce qu'il est possible de faire pour corriger le défaut de notre système qui est responsable de ce résultat : comment nous pouvons limiter les pouvoirs du gouvernement tout en lui permettant d'accomplir ses fonctions essentielles — défendre le pays contre les ennemis extérieurs, protéger chacun de nous de toute contrainte émanant de nos concitoyens, juger nos conflits et nous permettre de choisir d'un commun accord les règles que nous nous engageons à suivre.

## Chapitre Premier

### LE POUVOIR DU MARCHÉ

Chaque jour, chacun d'entre nous utilise un très grand nombre de biens et de services — pour manger, s'habiller, se protéger des éléments, ou simplement pour jouir de la vie. Nous tenons pour acquis que ces biens et ces services seront à notre disposition quand nous aurons envie de les acheter. Nous ne prenons jamais la peine de songer combien de dizaines et de dizaines de personnes ont participé d'une manière ou d'une autre à la mise en œuvre de ces biens et de ces services. Nous ne nous demandons jamais comment il se fait que l'épicerie du coin — ou, maintenant, le supermarché — propose sur ses étagères les articles que nous avons envie d'acheter ; et comment il se fait que la plupart d'entre nous sont capables de gagner l'argent nécessaire à l'achat de ces biens.

Il est naturel de supposer que quelqu'un doit donner des ordres pour garantir que les « bonnes » marchandises seront produites en « bonnes » quantités et offertes aux « bons » endroits. C'est une méthode qui permet de coordonner les activités d'un grand nombre de personnes — la méthode de l'armée. Le général donne des ordres au colonel, le colonel au capitaine, le capitaine à l'adjudant, l'adjudant au sergent et le sergent au deuxième classe.

Mais cette méthode autoritaire ne saurait être la technique d'organisation exclusive, ou même principale, que pour un groupe très petit. Le chef de famille le plus autoritaire n'est pas capable de diriger uniquement par ordres tous les actes des autres membres de la maisonnée. En fait, aucune armée de taille normale ne peut être dirigée uniquement par le commandement. Il est impensable que le général possède l'information indispensable pour diriger chaque mouvement du der-

nier de ses soldats. A chaque niveau de la hiérarchie du commandement, l'individu, officier ou deuxième classe, doit avoir la possibilité de tenir compte de renseignements sur les circonstances particulières que son officier supérieur n'avait pas les moyens de connaître. Les ordres doivent être complétés par la coopération volontaire — technique de coordination des activités de grands nombres de gens, qui, pour être moins évidente et plus subtile, n'en est pas moins beaucoup plus fondamentale.

La Russie est l'exemple classique d'une économie de grande taille supposée organisée par voie de commandement — une économie planifiée par le pouvoir central. Mais c'est plus une fiction qu'une réalité. A tous les niveaux de l'économie, la coopération volontaire intervient pour compléter la planification centrale ou contrebalancer ses raideurs — parfois de façon légale, parfois de façon illégale.

En agriculture, les travailleurs à plein temps des fermes de l'Etat ont le droit de planter des légumes et d'élever des animaux sur de petites parcelles privées — en dehors de leurs heures de travail, soit pour leur propre consommation soit pour vendre sur des marchés relativement libres. Ces parcelles représentent moins de 1 % des terres agricoles du pays, mais il semblerait qu'elles fournissent près du tiers de la production agricole totale de l'Union soviétique. (« Il semblerait », car il est probable que certains produits des fermes de l'Etat sont vendus clandestinement comme s'ils provenaient de parcelles privées.)

Sur le marché de l'emploi, on ordonne rarement aux individus de travailler à tel ou tel poste précis ; le dirigisme est peu accentué sur le plan de la main-d'œuvre. A la place, on offre des salaires pour chaque emploi, et les individus offrent leur travail — à peu près comme dans les pays capitalistes. Une fois embauchés, ils peuvent être mis à la porte par la suite, ou bien partir pour des emplois qu'ils préfèrent. De nombreuses restrictions déterminent qui peut travailler à tel endroit ou à tel autre, et bien entendu la loi interdit à quiconque de s'établir « à son compte », comme employeur — bien que de nombreux ateliers clandestins alimentent un très important marché noir. Sur une grande échelle, la répartition de la main-d'œuvre par la contrainte est purement et simplement irréalisable ; et il semble bien que la suppression totale des activités d'entreprise privée soit également impossible.

L'attrait qu'exerce tel ou tel emploi en Union soviétique dépend souvent des possibilités parallèles qu'il offre : travail noir paralégal ou illégal. Un habitant de Moscou dont l'installation électrique tombe en panne risque d'attendre la réparation plusieurs mois s'il fait appel aux services spécialisés de l'Etat. A la place, il peut engager un électricien travaillant « au noir » — très probablement d'ailleurs un employé des services de réparation de l'Etat. L'occupant de la maison a son installation réparée aussitôt ; le travailleur clandestin augmente un peu ses revenus. Tout le monde s'y retrouve.

Ces éléments de marché de gré à gré sont florissants en dépit de leur incompatibilité avec l'idéologie marxiste officielle, parce que le coût de leur élimination serait trop élevé. On pourrait interdire les parcelles privées — mais les famines des années 30 rappellent avec insistance quel en serait le prix. A l'heure actuelle, l'économie soviétique est loin de passer pour un modèle d'efficacité. Sans les éléments volontaires, elle se situerait à un niveau d'efficacité encore plus bas. Ce qui s'est passé récemment au Cambodge illustre de façon tragique ce qu'il en coûte de tenter de supprimer totalement le marché.

De même qu'aucune société ne fonctionne uniquement sur le principe de l'autorité, aucune ne fonctionne exclusivement grâce à la coopération volontaire. Toute société possède certains éléments autoritaires. Ils se présentent sous divers aspects. Ils sont parfois manifestes et directs : la conscription militaire, l'interdiction de l'achat et de la vente d'héroïne ou de drogues chimiques, les décisions des tribunaux ordonnant aux plaideurs de se désister ou d'exécuter telle ou telle action précise. Ou bien, à l'autre extrême, ils peuvent être aussi subtils que l'instauration d'une taxe élevée sur les cigarettes pour décourager de fumer — une suggestion plutôt qu'un ordre, venant de certains d'entre nous et s'adressant à d'autres membres de notre groupe social.

Ce qui fait toute la différence, c'est la formule du mélange : ou bien l'échange volontaire est une activité clandestine florissante, en raison des contraintes d'un élément autoritaire dominant, ou bien l'échange volontaire est le principe d'organisation dominant, complété dans une plus ou moins grande mesure par des éléments d'autorité. L'échange volontaire clandestin peut empêcher une économie autoritaire de s'effondrer, il peut lui permettre de poursuivre son chemin cahin-caha et même de réaliser certains progrès. Il ne peut guère battre en

brèche la tyrannie sur laquelle repose une économie à prédominance autoritaire. En revanche, une économie à prédominance volontariste possède en elle-même le potentiel nécessaire à l'éclosion de la prospérité *et* de la liberté humaine. Elle peut ne pas réaliser ce potentiel sur ces deux plans, mais nous ne connaissons aucune société qui ait jamais réalisé la prospérité et la liberté, si l'échange volontaire n'était pas le principe dominant de son organisation. Nous nous hâtons de dire que l'échange volontaire n'est pas une condition *suffisante* pour assurer la prospérité et la liberté. Telle est, en tout cas, la leçon de l'histoire jusqu'à ce jour. De nombreuses sociétés où prédominait une organisation d'échange volontaire n'ont réalisé ni la prospérité, ni la liberté, bien qu'elles les aient favorisées dans une plus large mesure que les sociétés autoritaires. Mais l'échange volontaire est une condition *nécessaire* de la prospérité et de la liberté.

## LA COOPÉRATION PAR L'ÉCHANGE VOLONTAIRE

Une histoire charmante intitulée « Moi, Crayon et ma famille l'Arbre, comme l'a entendu raconter Leonard E. Read », illustre de façon saisissante comment l'échange volontaire permet à des millions de personnes de coopérer entre elles. M. Read, par la voix de « Crayon-à-papier — le crayon en bois ordinaire bien connu de tous les garçons, les filles et les adultes qui savent lire et écrire », commence son histoire par l'affirmation fantastique que « *pas une seule personne... ne sait comment me faire* ». Puis il nous énumère tout ce qui entre dans la fabrication d'un crayon. Tout d'abord, le bois vient d'un arbre, « un cèdre au fil tout droit qui pousse en Orégon et dans le nord de la Californie ». Pour abattre l'arbre et traîner les grumes jusqu'au chemin de fer, il faut « des scies et des chariots, de la corde et (...) d'autres outils sans nombre ». De nombreuses personnes et des talents infinis participent à leur fabrication : « L'extraction des minerais, la fabrication de l'acier et son affinage pour le transformer en scies, haches et en moteurs ; la culture du chanvre et tous les stades de sa transformation en cordes lourdes et fortes ; la construction des camps de bûcherons, avec leurs lits et leur réfectoires, (...) des milliers de personnes sans nom avaient participé à chaque tasse de café que buvaient les bûcherons ! »

Et M. Read continue en décrivant l'arrivée des grumes à la scierie, le passage de la grume à la planche, puis le transport des planches de Californie jusqu'à Wilkes-Barre, où a été fabriqué le crayon qui raconte son histoire. Et il ne s'agit jusque-là que du bois extérieur du crayon. La mine du centre était au départ du graphite dans une mine de Ceylan, qui, après de nombreux processus complexes, finit comme mine au centre du crayon.

Le morceau de métal — la virole — près du bout du crayon, est en laiton. « Pensez à toutes les personnes, dit-il, qui ont extrait des mines ce zinc et ce cuivre ; et à celles qui, à partir de ces produits de la nature, ont eu les talents de faire cette mince feuille de laiton brillant. »

Ce que nous appelons gomme n'est pas du tout de la gomme comme certains le croient. C'est un produit d'apparence caoutchouteuse obtenu en faisant réagir sur du chlorure de soufre de l'huile de graines de colza provenant des Indes néerlandaises (aujourd'hui Indonésie).

« Après tout ceci, dit le crayon, quelqu'un ose-t-il mettre en doute mon affirmation qu'aucune personne sur cette Terre ne sait comment me faire ? »

Aucune des milliers de personnes impliquées dans la production de ce crayon n'a accompli sa tâche parce qu'elle avait envie d'un crayon. Certaines d'entre elles n'avaient jamais vu un crayon, et ne savaient pas à quoi un crayon peut servir. Chacun considérait son travail comme une façon d'obtenir les biens et les services dont il avait envie, lui — biens et services que nous avons produits, nous, pour pouvoir obtenir le crayon que nous désirions. Chaque fois que nous allons dans un magasin acheter un crayon, nous échangeons un petit morceau de nos services pour la quantité infinitésimale de services fournie par chacun des milliers d'êtres qui ont contribué à la production du crayon.

Il est plus stupéfiant encore, lorsqu'on y songe, que le crayon ait été produit. Personne, dans aucun service central, n'a donné d'ordres à ces milliers de gens. Aucune police militaire n'a fait exécuter les ordres qui n'ont pas été donnés. Les hommes impliqués dans le crayon vivent dans de nombreux pays, parlent des langues différentes, pratiquent des religions différentes, se détestent peut-être entre eux — mais aucune de ces divergences ne les a empêchés de coopérer pour produire

un crayon. Comment cela a-t-il pu se produire ? Adam Smith nous a donné la réponse il y a deux cents ans.

## LE RÔLE DES PRIX

L'intuition fondamentale de *La Richesse des nations* d'Adam Smith est d'une simplicité déroutante. Si un échange entre deux parties est volontaire, il n'aura lieu que si les deux parties croient en tirer un profit. La plupart des erreurs et des illusions économiques viennent du fait qu'on néglige cette idée toute simple. On a trop tendance à croire que l'on a affaire à un gâteau de taille déterminée et qu'une des parties ne peut gagner qu'aux dépens de l'autre.

L'intuition d'Adam Smith est évidente pour un échange simple entre deux individus. Il est beaucoup plus difficile de comprendre comment l'échange peut permettre à des gens disséminés d'un bout à l'autre de la Terre de coopérer, alors qu'ils n'ont en vue que leurs intérêts particuliers.

Le système des prix est le mécanisme qui accomplit cette tâche sans direction centrale, sans exiger que les gens se parlent ou se plaisent. Quand vous achetez votre crayon ou votre pain quotidien, vous ne savez pas si le crayon a été fabriqué, ou si le blé a été semé, par un Blanc ou un Noir, un Chinois ou un Indien. En conséquence, le système des prix permet à des gens de coopérer pacifiquement pendant une phase de leur vie, tout en suivant chacun son chemin pour tout le reste.

L'éclair de génie d'Adam Smith a été de reconnaître que les prix résultant des transactions de gré à gré entre acheteurs et vendeurs — bref dans le cadre du marché libre — pouvaient coordonner l'activité de millions de personnes ne recherchant que leur propre intérêt, de façon que chacun en retire un avantage. Le fait qu'un ordre économique puisse naître des conséquences involontaires d'actions de nombreuses personnes ne cherchant que leur propre intérêt était à l'époque une idée stupéfiante, et elle le demeure aujourd'hui.

Le système des prix fonctionne si bien, avec une telle efficacité, que la plupart du temps nous n'avons même pas conscience de son existence. Nous ne nous apercevons de l'importance de son fonctionnement que lorsqu'on l'empêche de fonctionner ; et même alors nous reconnaissons rarement l'origine du trouble.

Les longues queues devant les stations-service américaines qui ont surgi soudain en 1974 après l'embargo de l'OPEP sur le pétrole, puis au printemps et en été 1979 après la révolution en Iran, sont un exemple récent tout à fait caractéristique. A chaque fois, il y a eu de violentes perturbations dans les livraisons de pétrole brut importé. Mais cela n'a pas provoqué de queues devant les stations-service allemandes et japonaises, qui dépendent pourtant intégralement du pétrole d'importation. Et les queues ne sont apparues aux Etats-Unis — qui couvrent pourtant eux-mêmes une forte proportion de leurs besoins énergétiques — que pour une raison et une seule : parce que la législation, administrée par des services du gouvernement, n'a pas permis au système des prix de fonctionner. Dans certaines régions, les prix ont été maintenus de façon autoritaire au-dessous du niveau qui aurait permis un état d'équilibre entre la quantité de carburant disponible dans les stations-service d'une part et la quantité de consommateurs acceptant de l'acheter à ce prix d'autre part. Des quotas ont été attribués aux différentes régions du pays de façon autoritaire plutôt qu'en réaction aux pressions de la demande telle qu'elle se reflétait dans les prix. Cela s'est traduit par des excédents dans certaines régions, et la pénurie (assortie de longues queues) dans d'autres parties du pays. Le fonctionnement harmonieux du système des prix — qui avait, pendant des dizaines d'années, garanti à chaque consommateur la possibilité d'acheter de l'essence à un grand nombre de stations-service, selon ses besoins et avec une attente minimale — avait été remplacé par l'improvisation bureaucratique.

Les prix remplissent trois fonctions dans l'organisation de l'activité économique : ils transmettent une information ; ils fournissent un stimulant tendant à faire adopter les méthodes de production les moins onéreuses (et donc à utiliser les ressources disponibles aux fins les plus rentables) ; enfin, ils déterminent *qui* obtient telle ou telle quantité du produit — c'est la répartition du revenu. Ces trois fonctions sont étroitement liées.

### *La transmission de l'information*

Supposons que, pour une raison ou une autre, il se produise un accroissement de la demande pour les crayons à papier — peut-être parce qu'un accroissement des naissances provoque une augmentation soudaine des inscriptions dans les écoles.

Les magasins de détail s'apercevront qu'ils vendent davantage de crayons. Ils commanderont donc davantage de crayons à leurs grossistes. Les grossistes commanderont davantage de crayons aux fabricants. Les fabricants commanderont davantage de bois, de cuivre, de graphite — davantage de tous les produits utilisés dans la fabrication des crayons. Pour induire leurs fournisseurs à produire davantage de ces matières, ils devront leur offrir des prix plus élevés. Les prix plus élevés induiront les fournisseurs à accroître leur main-d'œuvre pour faire face à l'accroissement de la demande. Pour attirer davantage d'ouvriers, ils devront offrir des salaires plus élevés ou de meilleures conditions de travail... Ainsi, la vague s'étend en ondes concentriques de plus en plus larges, transmettant aux gens, partout dans le monde, l'information qu'il existe un accroissement de demande pour les crayons — ou, pour être plus précis, pour tel ou tel produit qu'ils sont amenés à produire, et ce pour des raisons qu'ils peuvent ignorer et qu'ils n'ont pas besoin de savoir.

Le système des prix ne transmet que l'information importante, et uniquement aux personnes qui ont besoin de la connaître. Les producteurs de bois, par exemple, n'ont pas à savoir si la demande de crayons a augmenté en raison d'un accroissement des naissances ou parce que 14 000 imprimés officiels de plus doivent être remplis au crayon. Ils n'ont même pas à savoir que la demande de crayons a augmenté. Tout ce qu'il faut qu'ils sachent, c'est que quelqu'un accepte de payer le bois plus cher, et que cette augmentation du prix durera probablement assez longtemps pour que cela vaille la peine de satisfaire la demande. Ces deux éléments d'information sont fournis par les prix du marché — le premier par le prix au comptant, le second par le prix à terme.

Un des problèmes majeurs de la transmission efficace de l'information, c'est de s'assurer que toute personne susceptible d'utiliser cette information la reçoit sans qu'elle reste emprisonnée dans les tiroirs de personnes ne pouvant en faire aucun usage. Le système des prix résout automatiquement ce problème. Les gens qui émettent l'information ont intérêt à rechercher les gens qui peuvent l'utiliser, et ils sont en mesure de les trouver. Le fabricant de crayons est en contact avec les gens produisant le bois qu'il utilise. Il est toujours à l'affût d'un nouveau fournisseur susceptible de lui offrir un meilleur produit, ou un prix plus bas. De même, le producteur de bois

est en contact avec ses clients et il essaie toujours d'en trouver de nouveaux. En revanche, les gens qui ne sont pas (à ce moment-là) engagés dans ces activités et qui n'envisagent pas de les pratiquer dans l'avenir ne s'intéressent pas au prix du bois, et l'ignorent.

La transmission de l'information par les prix est énormément facilitée à notre époque par les marchés organisés et par les média spécialisés. C'est un exercice passionnant que de parcourir les listes de prix publiées chaque jour, par exemple dans le *Wall Street Journal*, pour ne pas citer les nombreuses publications commerciales plus spécialisées. Ces prix reflètent presque instantanément ce qui se passe partout dans le monde. S'il y a une révolution dans tel ou tel pays reculé qui est un producteur important de cuivre, ou bien si la production de cuivre s'interrompt pour une raison quelconque, le prix comptant du cuivre monte aussitôt en flèche. Pour découvrir pendant combien de temps les gens qualifiés s'attendent à ce que l'approvisionnement en cuivre sera touché, il suffit de regarder, sur la même page, les prix pour livraison à terme.

Rares sont les lecteurs, même ceux du *Wall Street Journal*, qui s'intéressent à plus de deux ou trois des prix cités. Ils peuvent aisément ne pas tenir compte du reste. Le *Wall Street Journal* ne fournit pas cette information par philanthropie, ou parce qu'il reconnaît son importance pour la bonne marche de l'économie. Il est amené à diffuser cette information par le système des prix lui-même, dont il facilite le fonctionnement. Il a découvert qu'il augmente son tirage de façon profitable en publiant ces prix — information qui lui est transmise par le jeu des prix lui-même.

Les prix ne transmettent pas de l'information uniquement dans un sens : des acheteurs vers les détaillants, les grossistes, les fabricants et les détenteurs de ressources naturelles. L'information circule aussi en sens inverse. Supposons qu'un incendie de forêt ou une grève réduisent la quantité de bois disponible. Le prix du bois va augmenter. Cela indiquera au fabricant de crayons qu'il sera rentable pour lui d'utiliser moins de bois ; et qu'il ne sera rentable de produire autant de crayons qu'auparavant que s'il peut les vendre à un prix plus élevé. La réduction de la production de crayons permettra au détaillant de faire payer le crayon plus cher, et le prix plus élevé informera l'utilisateur final qu'il sera rentable pour lui d'écrire avec son crayon plus longtemps avant de le jeter — ou bien de passer au

Stylomine. Une fois encore, il n'a pas besoin de savoir *pourquoi* le crayon est devenu plus cher — il l'est devenu, c'est tout.

Tout ce qui empêche les prix d'exprimer librement les conditions de l'offre et de la demande fait obstacle à la transmission de l'information juste. Le monopole privé — le contrôle sur un produit particulier par un producteur ou un cartel de producteurs — en est un exemple. Il n'empêche pas la transmission de l'information par le système des prix mais il affecte de distorsions l'information transmise. Le quadruplement du prix du pétrole en 1973 par le cartel du pétrole a transmis une information très importante. Mais l'information transmise n'était pas le reflet d'une réduction soudaine des approvisionnements en brut, ou de la découverte soudaine de nouvelles données techniques concernant les approvisionnements de pétrole dans l'avenir, ou de quelconques éléments physiques ou techniques liés à la disponibilité relative du pétrole et des autres sources d'énergie. Il s'agissait simplement du fait qu'un groupe de pays avait réussi à mettre sur pied un accord fixant les prix et partageant le marché.

Le contrôle du prix du pétrole et des autres formes d'énergie par le gouvernement américain a empêché à son tour la transmission *juste*, aux utilisateurs de carburant, de l'incidence des décisions du cartel de l'OPEP. Le résultat a renforcé le cartel de l'OPEP en empêchant une hausse des prix qui aurait poussé les consommateurs américains à économiser sur la quantité de pétrole, et a provoqué l'introduction dans l'économie américaine d'éléments autoritaires très lourds en vue de répartir les approvisionnements devenus plus rares (par l'entremise d'un ministère de l'Énergie qui a dépensé en 1979 dix milliards de dollars et employé vingt mille personnes).

Si importantes que soient les distorsions privées du système des prix, le gouvernement est à notre époque la source majeure d'interférences dans le système du marché libre — par les droits de douane et autres contraintes apportées aux échanges internationaux, par les mesures de politique intérieure fixant ou affectant certains prix, notamment les salaires (cf. chapitre II), par la réglementation gouvernementale d'industries particulières (cf. chapitre VI), par des politiques monétaire et fiscale créant une inflation erratique (cf. chapitre VIII) et par bien d'autres voies.

L'une des principales conséquences défavorables de l'infla-

tion non maîtrisée est l'introduction de « bruit de fond », pour ainsi dire, dans la transmission de l'information par les prix. Si le prix du bois augmente, par exemple, les producteurs de bois ne peuvent pas savoir si c'est parce que l'inflation fait augmenter tous les prix ou bien parce que le bois subit une augmentation de la demande ou une diminution de l'offre par rapport à la situation antérieure à la flambée des prix. L'information la plus importante pour l'organisation de la production est celle qui concerne des prix *relatifs* — le prix d'un article comparé au prix d'un autre. Une inflation élevée, et surtout une inflation extrêmement variable, noie cette information dans un bruit de fond, et lui fait perdre toute signification.

### *Les stimulants*

La transmission efficace d'une information juste est gaspillée si les gens concernés n'ont pas un stimulant qui les pousse à agir, et à agir correctement, sur la base de cette information. A quoi sert au producteur de bois d'apprendre que la demande de bois a augmenté, si rien ne le stimule à réagir à la hausse du prix du bois en en produisant davantage ? Une des beautés du système de la liberté des prix c'est que les prix véhiculant l'information fournissent à la fois un stimulant à réagir à cette information et les moyens de le faire.

Cette fonction des prix est étroitement liée avec la troisième fonction — déterminer la répartition du revenu — et ne peut pas être expliquée sans faire intervenir cette fonction. Le revenu du producteur — ce qu'il retire de ses activités — est déterminé par la différence entre le montant qu'il reçoit de la vente de ses produits finis et le montant qu'il dépense pour les produire. Il compare l'un à l'autre et détermine sa production de telle manière que produire un peu plus n'augmente pas davantage ses dépenses que ses recettes. La hausse du prix fait varier cette marge.

En général, plus le producteur produit, et plus le coût de production est élevé. Il doit avoir recours à des bois provenant de terrains moins accessibles, ou moins favorables à d'autres égards ; il doit engager des travailleurs moins qualifiés ou payer des salaires plus élevés pour attirer des ouvriers qualifiés travaillant dans d'autres entreprises. Mais la hausse du prix va maintenant lui permettre de supporter ces dépenses plus importantes — elle le stimule donc à accroître sa production, et ses *moyens* de production.

Les prix ne stimulent pas seulement la réaction à l'information concernant la demande de production, mais aussi la recherche de la méthode la plus efficace de production d'un objet donné. Supposons qu'une espèce de bois devienne plus rare, et donc plus chère, qu'une autre. Le fabricant de crayons obtient cette information par l'entremise d'une hausse du prix de la première espèce de bois. Parce que son revenu est déterminé par la différence entre les recettes de ses ventes et ses coûts de fabrication, il est incité à économiser sur cette espèce de bois. Pour prendre un exemple différent, la rentabilité de l'utilisation par les bûcherons d'une tronçonneuse ou d'une scie à main dépend : des prix de la tronçonneuse et de la scie à main, du nombre d'heures de travail nécessaires à accomplir la même tâche avec chacun des deux outils, des salaires correspondant à chaque travail, et des frais d'entretien afférents. L'entreprise de bûcheronnage est stimulée à acquérir la connaissance technique qui convient, et à la combiner avec l'information transmise par les prix en vue de minimiser les coûts.

Prenons un cas plus fantaisiste qui illustre la subtilité du système des prix. La hausse du prix du pétrole organisée par le cartel de l'OPEP en 1973 a rompu légèrement l'équilibre en faveur de la scie à main, en augmentant les frais de fonctionnement de la tronçonneuse. Si cela semble un peu tiré par les cheveux, songez aux conséquences de l'utilisation d'engins Diesel au lieu d'engins à essence pour débarquer les grumes hors des forêts et les transporter jusqu'aux scieries...

Pour développer cet exemple un peu plus, la hausse du prix du pétrole, dans la mesure où on l'a laissée se produire, a augmenté le coût de produits utilisant beaucoup de pétrole par rapport à ceux qui en utilisaient moins. Les consommateurs ont été incités à passer d'un produit à un autre. Les exemples les plus évidents sont le passage des grosses voitures aux petites et, pour le chauffage, le passage du fuel domestique au charbon et au bois. Mais il existe des incidences plus lointaines : dans la mesure où le prix relatif du bois a augmenté, par suite de la hausse du prix de production ou en raison de l'accroissement de la demande de bois comme source d'énergie de substitution, la hausse du prix des crayons qui en est résultée a stimulé les consommateurs à économiser les crayons ! Et ainsi de suite, à l'infini.

Nous avons présenté jusqu'ici l'effet de stimulation dans un cadre « producteurs-consommateurs ». Mais il fonctionne éga-

lement pour les travailleurs et les détenteurs d'autres ressources naturelles. Un accroissement de la demande de bois aura tendance à provoquer une augmentation des salaires des bûcherons. C'est un signal indiquant que la main-d'œuvre de ce genre subit un accroissement de la demande. L'augmentation des salaires incite les travailleurs à réagir à cette information. Certains travailleurs qui n'avaient pas plus envie de devenir bûcherons que de faire autre chose vont décider maintenant de devenir bûcherons. Un plus grand nombre de jeunes entrant sur le marché du travail vont devenir bûcherons. Là aussi, l'intervention du gouvernement — par l'institution d'un salaire minimum garanti, par exemple — ou celle des syndicats — en limitant arbitrairement l'accès à certaines catégories d'emplois — peuvent apporter des distorsions dans l'information transmise, ou empêcher des individus de réagir librement à cette information (cf. chapitre VII).

L'information sur les prix — qu'il s'agisse de salaires correspondant à différentes activités, de fermages, ou de revenus du capital en échange de son utilisation — n'est pas l'unique information valable pour décider comment exploiter une ressource naturelle. Ce ne sera même pas dans certains cas l'information la plus importante, notamment lorsqu'il s'agit d'exploiter sa propre force de travail. Cette décision dépend en outre de ses goûts personnels et de ses capacités — ce que le grand économiste Alfred Marshall a appelé « l'ensemble des avantages et des inconvénients d'une activité, monétaires et non monétaires ». Le plaisir que l'on éprouve à faire un travail peut compenser un maigre profit. Inversement, des salaires plus élevés peuvent compenser les inconvénients d'un emploi déplaisant.

### *Répartition du revenu*

Le revenu que chaque personne obtient par l'entremise du marché est déterminé, comme nous l'avons vu, par la différence entre ses recettes provenant de la vente de biens et de services et les dépenses que cette personne doit faire pour produire ces biens et ces services. Les recettes consistent essentiellement en paiements directs pour les ressources productrices que nous possédons — paiements pour le travail, ou l'utilisation de terres, d'immeubles ou d'autre capital. Le cas de l'*entrepreneur* — le fabricant de crayons, par exemple — est différent par sa forme, mais non en substance. Son revenu

dépend de même de la quantité de chaque ressource productrice qu'il possède, et du prix que le marché détermine pour les services de ces ressources — bien que dans son cas la principale ressource en sa possession soit peut-être sa capacité d'organiser une entreprise, de coordonner les ressources qu'il utilise, d'assumer des risques, etc. Il peut également posséder certaines des ressources productrices utilisées dans l'entreprise, auquel cas une partie de son revenu dérivera du prix de marché pour les services de ces ressources. L'existence de la « société » moderne ne change rien à la chose. Nous parlons du « revenu d'une société » ou du revenu d'une « affaire ». C'est un langage figuré. La société est un intermédiaire entre ses propriétaires — les actionnaires — et les ressources (autres que le capital des actionnaires) dont elle achète les services. Seules des personnes physiques ont des revenus et elles les obtiennent, par l'intermédiaire du marché, à partir des ressources qu'elles possèdent — que ces ressources soient sous forme d'actions, d'obligations, de terres ou de leur capacité personnelle.

Dans des pays comme les Etats-Unis, la principale ressource productrice est la capacité humaine de production — ce que les économistes appellent le « capital humain ». Les trois quarts environ de tout le revenu engendré aux Etats-Unis par des transactions de marché prennent la forme de rémunération à des employés (salaires et compléments) et près de la moitié du reste prend la forme de revenus de propriétaires de fermes et d'entreprises non agricoles, ce qui est une combinaison de paiement pour services personnels et pour capital possédé.

L'accumulation de capital physique — usines, mines, immeubles de bureaux, centres commerciaux ; autoroutes, voies ferrées, aéroports, voitures, camions, avions, bateaux ; barrages, raffineries, centrales électriques, maisons, réfrigérateurs, machines à laver, etc., la liste n'a pas de fin — a joué un rôle essentiel dans la croissance économique. Sans cette accumulation, le genre de croissance économique dont nous avons joui ne se serait jamais produit. Si le capital hérité n'avait pas été conservé, les profits réalisés par une génération auraient été dissipés par la suivante.

Mais l'accumulation du capital humain — sous forme d'accroissement des connaissances et des compétences, d'amélioration de la santé et de la longévité — a également joué un rôle décisif. Et ces deux accumulations se sont mutuellement renforcées. Le capital physique a permis aux hommes d'être

beaucoup plus productifs, en leur fournissant des outils pour travailler. Et les capacités des hommes à inventer de nouvelles formes de capital physique, à tirer le meilleur parti du capital physique utilisé et à organiser sur une échelle de plus en plus vaste l'utilisation du capital physique et du capital humain ont permis au capital physique d'être davantage productif. Le capital physique et le capital humain doivent, l'un comme l'autre, être entretenus et remplacés. C'est encore plus difficile et onéreux pour le capital humain que pour le capital physique — raison majeure expliquant pourquoi le revenu du capital humain a augmenté beaucoup plus vite que le revenu du capital physique.

La quantité de ressources de chaque espèce que chacun de nous possède est en partie le fait du hasard, en partie la conséquence d'un choix effectué par nous-mêmes ou par d'autres. Le hasard détermine nos gènes et, à travers nos gènes, influe sur nos capacités physiques et mentales. Le hasard détermine le genre de famille et de milieu culturel dans lequel nous naissons — et donc nos chances de développer notre potentiel physique et mental. Le hasard peut détruire ou multiplier les ressources que nous avons au départ. Mais le choix joue aussi un rôle important. Nos décisions sur la façon d'utiliser nos ressources — « travailler dur » ou « se la couler douce », pratiquer tel métier plutôt que tel autre, se lancer dans cette affaire et non dans celle-là, épargner ou dépenser — déterminent si nous dissiperons nos ressources ou bien si nous les améliorerons et les enrichirons. D'autres décisions du même genre, prises par nos parents, par d'autres bienfaiteurs et par des millions de personnes sans le moindre rapport direct avec nous influent de la même façon sur notre héritage.

Le prix que fixe le marché pour les services de nos ressources subit de même l'influence d'une combinaison étonnante de hasard et de choix. La voix de Frank Sinatra a été évaluée à un prix très élevé — aux Etats-Unis, au xx<sup>e</sup> siècle. Aurait-elle eu la même valeur dans l'Inde du xx<sup>e</sup> siècle, s'il était né et s'il avait vécu là-bas ? Les talents des chasseurs et des trappeurs avaient une grande valeur dans l'Amérique des xviii<sup>e</sup> et xix<sup>e</sup> siècles, une valeur bien moindre dans l'Amérique du xx<sup>e</sup> siècle. Dans les années 20, les talents de joueur de base-ball rapportaient davantage que les talents de joueur de basket-ball. C'est l'inverse qui était vrai dans les années 70. Tous ces exemples impliquent à la fois le hasard et le choix — les choix effectués

par les consommateurs des services déterminent, dans les cas cités, les prix de marché relatifs des différents articles. Mais le prix que nous recevons, sur le marché, pour les services de nos ressources dépend aussi de nos propres choix — où nous choisissons de nous établir, comment nous choisissons d'utiliser ces ressources, à qui nous choisissons de vendre nos services, etc.

Dans toute société, quelle que soit son organisation, la répartition du revenu provoque toujours des mécontentements. Nous avons tous du mal à comprendre pourquoi nous devrions recevoir moins que d'autres qui semblent ne pas mériter davantage que nous — ou pourquoi nous devrions recevoir davantage que tant d'autres dont les besoins semblent aussi importants, et dont les mérites ne paraissent pas inférieurs. « L'herbe est toujours plus verte dans le pré du voisin » — et nous mettons en cause le système en application. Dans un système dirigiste, l'envie et l'insatisfaction s'orientent contre les dirigeants. Dans une économie de marché, elles s'orientent contre le marché.

On a donc essayé de séparer cette troisième fonction (la répartition du revenu) des autres fonctions du système des prix (transmission de l'information et stimulants). Au cours des dernières décennies, les gouvernements, aux Etats-Unis et dans d'autres pays où prédomine l'économie de marché, se sont acharnés à altérer la répartition du revenu engendrée par le marché, de façon à produire une distribution différente et plus égalitaire. De forts courants d'opinion ont poussé et poussent encore les gouvernements à prendre de nouvelles mesures dans ce sens. Nous discuterons de ces tendances longuement au chapitre v.

Que cela nous plaise ou non, il est tout bonnement impossible d'utiliser les prix pour transmettre l'information et stimuler une réaction à cette information, sans que les prix influent sur la répartition du revenu (même s'ils ne la déterminent pas complètement). Si ce qu'une personne gagne ne dépend pas du prix qu'elle reçoit pour les services de ses ressources, qu'est-ce qui l'incitera à rechercher une information sur les prix ou à agir sur la base de cette information ? Si le revenu de Red Adair était le même, qu'il réussisse ou qu'il ne réussisse pas à éteindre un puits de pétrole en feu, pourquoi entreprendrait-il une tâche aussi dangereuse ? Il pourrait peut-être essayer une fois, pour le plaisir. Mais en ferait-il son activité principale ? Si votre revenu était le même, que vous travailliez dur ou non,

pourquoi vous « casseriez-vous la tête » ? Pourquoi feriez-vous l'effort de rechercher l'acheteur qui accorde le prix le plus élevé à ce que vous avez à vendre, si cela ne vous apportait aucun bénéfice personnel ? S'il n'y avait pas de récompense pour l'accumulation du capital, pourquoi repousseriez-vous à plus tard ce dont vous pouvez jouir à présent ? Pourquoi économiser ? Comment le capital physique existant actuellement aurait-il pu être constitué, sinon par les privations volontaires de certains individus ? S'il n'y avait aucune récompense pour le maintien du capital, pourquoi les gens ne dissiperaient-ils pas tout le capital qu'ils ont accumulé ou dont ils ont hérité ? Si l'on empêche les prix d'influer sur la répartition du revenu, on ne peut pas les utiliser à d'autres fins. La seule autre possibilité est le recours à l'autorité. Il faudra qu'une instance décide qui doit produire quoi, et en quelle quantité. Il faudra qu'une instance décide qui doit balayer les rues et qui doit diriger l'usine, qui sera policier, qui sera médecin.

La corrélation étroite entre les trois fonctions du système de prix s'est manifestée de manière différente dans les pays communistes. Toute leur idéologie est axée sur la prétendue exploitation de la main-d'œuvre par le capitalisme et sur la supériorité d'une société fondée sur le principe de Marx : « A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses compétences. » Mais l'incapacité de gérer une économie purement dirigiste les a empêchés de séparer complètement revenu et prix.

En ce qui concerne les ressources physiques — terres, bâtiments, etc. —, ils ont été capables d'aller très loin : elles sont devenues la propriété de l'Etat. Mais même sur ce plan il en est résulté un manque de stimulants pour l'entretien et l'amélioration du capital physique. Quand tout le monde possède quelque chose, personne ne le possède, et personne n'a d'intérêt direct à l'entretenir et à l'améliorer. C'est pourquoi les bâtiments en Union soviétique — comme les logements publics aux Etats-Unis — ont l'air décrépis un ou deux ans après leur édification ; c'est pourquoi les machines des usines de l'Etat se brisent et nécessitent continuellement des réparations ; c'est pourquoi les citoyens doivent recourir au travail au noir pour entretenir le capital mis à leur disposition pour leur usage personnel.

Pour les ressources humaines, malgré toutes leurs tentatives, les gouvernements communistes n'ont pas été capables d'aller aussi loin que pour les ressources physiques. Ils ont quand

même permis aux gens de se posséder eux-mêmes dans une certaine mesure et de prendre leurs propres décisions. Et ils ont dû laisser les prix influencer et guider ces décisions et déterminer le revenu reçu. Ils ont, bien sûr, apporté des distorsions à ces prix, ils les ont empêchés de devenir des prix de marché libre, mais ils ont été incapables d'éliminer les forces du marché.

Les inefficacités manifestes provoquées par le système dirigiste ont amené certains planificateurs des pays socialistes — Russie, Tchécoslovaquie, Hongrie, Chine — à étudier la possibilité de faire davantage appel au marché pour l'organisation de la production. Lors d'une conférence d'économistes de l'Est et de l'Ouest, nous avons eu l'occasion d'entendre une brillante intervention d'un économiste marxiste hongrois. Il avait redécouvert tout seul la main invisible d'Adam Smith — exploit intellectuel remarquable bien qu'un peu superflu. Et il avait essayé de l'« améliorer » en vue d'utiliser le système des prix pour transmettre l'information et organiser efficacement la production, mais non pour répartir le revenu. Inutile de le dire, il a échoué sur le plan théorique, tout comme les pays communistes ont échoué sur le plan pratique.

## UNE PERSPECTIVE PLUS LARGE

On considère en général que la « main invisible » d'Adam Smith s'applique dans le cadre d'achats ou de ventes de biens ou de services en échange d'argent. Mais l'activité économique n'est nullement le seul domaine de la vie humaine dans lequel une structure complexe et élaborée s'affirme comme la conséquence imprévue de la coopération d'un grand nombre d'individus agissant séparément et chacun dans son propre intérêt.

Considérons, par exemple, le langage. Une langue est une structure complexe en évolution continue. Elle a une organisation bien définie, mais aucun organisme central ne l'a planifiée. Personne n'a décidé que tel ou tel mot devrait être admis dans la langue, ce que devraient être les règles de grammaire, quels mots devraient être des adjectifs, quels autres devraient être des noms. L'Académie française essaie, c'est vrai, de contrôler les changements du français, mais c'est une institution relativement récente, fondée longtemps après la stabilisation du français en tant que langue structurée, et son principal rôle

est d'apposer le sceau de son approbation à des changements sur lesquels elle n'exerce en fait aucune influence. Il existe quelques institutions semblables pour d'autres langues.

Comment une langue évolue-t-elle ? D'une façon assez semblable à l'évolution de l'ordre économique par l'entremise du marché — par l'action conjuguée spontanée des individus qui essaient, dans ce cas précis, de faire commerce d'idées, d'informations ou de ragots, au lieu de biens et de services. On a attribué des nouveaux sens aux mots, ou bien on a ajouté des mots, chaque fois que le besoin s'en est fait sentir. Des habitudes grammaticales se sont fait jour, et on les a codifiées en règles par la suite. Deux parties qui désirent communiquer entre elles ont intérêt l'une et l'autre à s'accorder sur le sens des mots qu'elles utilisent. A mesure qu'un cercle de personnes de plus en plus important juge avantageux de communiquer, des habitudes de langage se répandent et on les codifie dans des dictionnaires. A aucun stade, il n'y a contrainte ou planificateur central ayant le pouvoir de commander — bien qu'à une date récente les systèmes scolaires des gouvernements aient joué un rôle important dans la normalisation des usages.

Un autre exemple est la connaissance scientifique. La structure des disciplines — physique, chimie, météorologie, philosophie, littérature, sociologie, économie — n'a pas été le produit d'une décision délibérée, prise par qui que ce soit. Elle est née « comme ça ». Parce que les étudiants et les professeurs l'ont trouvée pratique. Et elle n'est pas fixée, elle change en fonction des besoins.

Au sein de chaque discipline, le développement d'une matière est strictement parallèle à ce qui se passe sur la place du marché. Les spécialistes coopèrent entre eux parce qu'ils y trouvent chacun leur profit. Ils prennent dans le travail des autres ce qu'ils jugent utile. Ils échangent leurs découvertes — par communication verbale, en faisant circuler des notes non publiées, par leurs articles de revues et leurs livres. La coopération se fait à l'échelle du monde, exactement comme pour le marché économique. L'estime ou l'approbation des collègues joue à peu près la même fonction que la rétribution monétaire dans le marché économique. Le désir de gagner cette estime, d'avoir son travail reconnu par ses pairs pousse les savants à orienter leur activité dans des directions scientifiquement efficaces. L'ensemble devient plus grand que la somme de ses parties, car un chercheur construit toujours sur l'œuvre d'un

autre. Et son œuvre devient à son tour la base d'une nouvelle évolution. La physique moderne est autant un produit du libre-échange des idées que l'automobile moderne est un produit du libre-échange des biens. Mais, là encore, l'évolution a été fortement influencée, surtout récemment, par l'intervention de l'Etat, qui a influencé à la fois les ressources disponibles et les formes de connaissances en demande. Mais le gouvernement a joué un rôle secondaire. En fait, l'une des ironies de la situation, c'est que de nombreux savants, fortement favorables à la planification centrale de l'activité économique par le gouvernement, ont reconnu très clairement le danger que ferait courir au progrès scientifique la planification centrale de la science par l'Etat : les priorités seraient imposées d'en haut au lieu de naître spontanément des tâtonnements et des conjectures des savants pris individuellement.

Les valeurs d'une société, sa culture, ses conventions sociales, tout évolue de la même façon, par l'échange volontaire, la coopération spontanée, l'évolution d'une structure complexe par essais et erreurs, acceptation et rejet. Aucun monarque n'a jamais décrété que le genre de musique apprécié par les gens de Calcutta, par exemple, serait radicalement différent de la musique appréciée par les habitants de Vienne. Ces cultures musicales extrêmement différentes sont nées et se sont développées sans que personne ne les « planifie » ainsi, par une forme d'évolution sociale parallèle à l'évolution biologique — bien que des souverains individuels ou des gouvernements élus aient évidemment pu influencer sur le cours de l'évolution sociale en se faisant les mécènes de tel type de musique plutôt que de tel autre, exactement comme des mécènes privés.

Les structures produites par l'échange volontaire, qu'il s'agisse de langues, de découvertes scientifiques, de styles de musique ou de systèmes économiques, possèdent une vie bien à elles. Elles sont capables de prendre diverses formes selon les circonstances. L'échange volontaire peut produire une uniformité à certains égards, associée à de la diversité pour autre chose. C'est un processus subtil dont les principes généraux de fonctionnement sont assez faciles à saisir, mais dont les résultats précis demeurent rarement prévisibles.

Ces exemples donnent une idée du vaste domaine d'application de l'échange volontaire, mais ils permettent aussi de voir le sens très large qu'il faut accorder au concept d'« intérêt personnel ». Des vues étriquées sur le marché économique ont

suscité une interprétation étroite de l'intérêt personnel, conçu comme un égoïsme à courte vue, un souci exclusif des rétributions immédiates. Les sciences économiques ont été accusées de tirer des conclusions d'une portée immense à partir d'un « Homo economicus » totalement irréaliste, qui ne serait guère qu'une machine à calculer ne répondant qu'aux stimuli monétaires. C'est une grave erreur : l'intérêt personnel n'est pas un égoïsme myope. C'est tout ce qui intéresse les participants, quelle qu'en soit la valeur, et quel que soit le but poursuivi. Le savant cherche à faire avancer les frontières de sa discipline, le missionnaire cherche à convertir des infidèles à la vraie foi, le philanthrope cherche à apporter du bien-être aux nécessiteux — tous poursuivent leur « intérêt personnel » tels qu'ils le conçoivent, tels qu'ils le jugent selon leur propre hiérarchie des valeurs.

## LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

Où le gouvernement entre-t-il donc dans le tableau ? Dans une certaine mesure, le gouvernement est une forme de coopération volontaire, un moyen pour les individus de parvenir à certaines fins par l'entremise de certaines entités gouvernementales, qui constituent à leurs yeux la technique la plus efficace par rapport à ces fins.

L'exemple le plus clair est le gouvernement local, dans des situations où les gens sont libres de choisir où vivre. Vous pouvez décider de vivre dans un groupe social plutôt que dans un autre, en fonction du genre de services qu'offrent les gouvernements de ces divers groupes. Si tel gouvernement se lance dans des activités que vous jugez néfastes, ou pour lesquelles vous ne voulez pas payer, et si tel autre favorise les activités que vous aimez et pour lesquelles vous acceptez de payer, vous pouvez voter avec vos pieds : en déménageant. Il existe une concurrence, limitée mais réelle, aussi longtemps qu'il y a plusieurs solutions possibles.

Mais le gouvernement est davantage que cela. Il est aussi l'instance considérée par le plus grand nombre comme ayant le monopole de l'usage légitime de la force (ou de la menace de la force) en tant que moyen, pour certains d'entre nous, d'imposer légitimement des contraintes à certains autres. Le rôle du gouvernement dans ce sens plus fondamental a évolué

de façon radicale à travers le temps dans la plupart des sociétés, et il a été souvent très différent d'une société à l'autre au cours d'une même période. La majeure partie de ce livre traite de la façon dont le rôle du gouvernement a évolué aux Etats-Unis au cours des dernières décennies, et évoque les conséquences matérielles de cette évolution.

Dans cette première esquisse, nous voulons examiner une question très différente. Dans une société dont les participants désirent parvenir à la plus grande liberté de choix possible — en tant qu'individus, familles, membres de groupes constitués de plein gré, citoyens d'un Etat organisé —, quel rôle faudrait-il assigner au gouvernement ?

Il n'est pas facile de trouver mieux que la réponse donnée à cette question par Adam Smith il y a deux cents ans :

« Tous les systèmes de privilèges ou de contrainte ayant donc été complètement écartés, le système évident et simple de la liberté naturelle s'établit de son propre chef. Tout homme, aussi longtemps qu'il ne viole point les lois de la justice, est laissé parfaitement libre de poursuivre son propre intérêt à sa manière, et de mettre ses capacités et son capital en concurrence avec ceux de tout autre homme ou groupe d'hommes. Le souverain est complètement déchargé du devoir — s'il tentait de s'en charger il s'exposerait à d'innombrables déceptions, car aucune sagesse ou science humaine ne saurait suffire à sa mise en œuvre correcte — du devoir, dis-je, de contrôler les activités des personnes privées et de les orienter vers les éléments les plus favorables à l'intérêt de la société. Selon le système de la liberté naturelle, le souverain n'a que trois devoirs à accomplir, trois devoirs d'une grande importance, certes, mais simples, et à la portée de la compréhension ordinaire : tout d'abord le devoir de protéger la société de la violence et de l'invasion de la part d'autres sociétés indépendantes ; en second lieu, dans la mesure du possible, le devoir de protéger tout membre de la société de l'injustice ou de l'oppression de la part d'un autre de ses membres — c'est le devoir d'instaurer une administration précise de la justice ; et, enfin, le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions publiques, dont l'érection et l'entretien ne pourraient jamais se trouver dans l'intérêt d'un individu ou d'un petit nombre d'individus — parce que le profit ne pourrait jamais rembourser la dépense de cet individu ou de ce petit nombre d'indivi-

dus, bien qu'il puisse souvent se rembourser pour une grande société » (*La Richesse des nations*).

Les deux premiers devoirs sont clairs et directs. La protection des individus de la société contre la contrainte — qu'elle vienne du dehors ou bien des concitoyens eux-mêmes. Faute de cette protection, nous ne sommes pas vraiment libres de choisir. Quand il me propose : « La bourse ou la vie », le voleur à main armée m'offre bien un choix, mais un choix que personne ne peut considérer comme libre — et l'échange qui s'ensuit n'est pas volontaire.

Bien entendu, comme nous le verrons à maintes reprises au cours de ce livre, définir l'objectif que *devrait* poursuivre une institution (et en particulier une institution gouvernementale) est une chose ; et constater les objectifs qu'elle sert en réalité en est une autre. Les intentions des personnes responsables de la mise en place de l'institution, et celles des personnes qui la font fonctionner, sont souvent extrêmement différentes. Plus important encore, les résultats effectifs diffèrent souvent beaucoup des résultats escomptés.

On demande aux forces armées et à la police d'empêcher les contraintes de l'extérieur et de l'intérieur. Elles ne réussissent pas toujours, et le pouvoir qu'elles détiennent est parfois utilisé à des fins différentes. Pour constituer et conserver une société libre, un des problèmes essentiels consiste justement à garantir que les forces de contraintes accordées aux gouvernements pour la protection de la liberté demeurent limitées au cadre de cette fonction, sans jamais devenir une menace pour cette liberté même. Les fondateurs des Etats-Unis se sont battus contre ce problème quand ils ont rédigé la constitution. Nous avons tendance à le négliger.

Le second devoir d'Adam Smith dépasse la fonction policière étroite de protection contre la contrainte physique ; il comprend « une administration précise de la justice ». Aucun contrat au monde ne peut spécifier par avance toutes les éventualités susceptibles de se produire et décrire avec précision pour chaque cas les obligations des parties procédant à l'échange. On doit forcément établir un moyen de régler les conflits. Cette médiation elle-même peut être volontaire et n'implique pas forcément le gouvernement. Aux Etats-Unis, de nos jours, la plupart des désaccords survenant à propos de contrats commerciaux sont réglés en recourant à des arbitres privés choisis selon une procédure spécifiée à l'avance. Pour

répondre à cette demande, un système judiciaire privé très important a vu le jour. Mais le tribunal où les choses se jugent en dernier ressort est le système judiciaire du gouvernement.

Ce rôle implique également que le gouvernement facilite les échanges volontaires en adoptant des règles générales — les règles du jeu économique et social auquel jouent les citoyens d'une société libre. L'exemple le plus évident est la signification accordée à la propriété privée. Je possède une maison. Est-ce que vous « pénétrez » dans ma propriété privée si vous volez avec votre avion privé à trois mètres au-dessus de mon toit ? A trois cents mètres ? A dix mille mètres ? Il n'y a rien de « naturel » dans la limite où s'achèvent mes droits de propriété et où commencent les vôtres. La société s'est mise d'accord sur certaines règles de propriété à mesure que des us et coutumes se sont dégagés — bien que plus récemment la législation ait joué un rôle croissant.

Le troisième devoir d'Adam Smith soulève en revanche des questions plus embarrassantes. Il considérait personnellement que ce devoir devait se comprendre au sens étroit. Depuis lors, on s'en est servi pour justifier un éventail extrêmement large d'activités gouvernementales. Selon nous, l'intervention du gouvernement dans le cadre de ce devoir peut être positive si elle tend à conserver et à renforcer la liberté de la société ; mais on peut également l'interpréter de façon à justifier une extension illimitée du pouvoir de l'Etat.

L'élément positif est lié au coût de production de certains biens ou services par des échanges strictement volontaires. Pour prendre un exemple simple, suggéré de façon directe par la description de ce troisième devoir par Adam Smith : les rues des villes et les grandes routes d'accès général pourraient être créées par l'échange volontaire privé — les coûts seraient remboursés par des droits de péage. Mais le coût de perception de ces péages serait souvent très important par rapport au coût de la construction et de l'entretien des rues et des routes. Il s'agit là d'un « ouvrage public (...) dont l'érection et l'entretien ne pourraient jamais se trouver dans l'intérêt d'un individu » (...) bien qu'il soit souvent valable « pour une grande société ».

Un exemple plus subtil fait intervenir les conséquences pour les « tierces personnes », qui ne font pas partie de l'échange donné — c'est l'exemple classique des « incommodos » : la fumée. Votre haut fourneau déverse une fumée âcre qui salit le col blanc d'un tiers. Vous avez, sans en avoir eu l'intention,

imposé des frais de lessive à ce tiers. Il accepterait bien de vous laisser salir son col pour un certain prix — mais vous n'avez aucune possibilité d'identifier tous les gens que vous incommodez, et ils ne peuvent pas non plus déterminer qui a sali leurs cols et vous demander de les indemniser individuellement ou de parvenir à des accords individuels avec eux.

Les conséquences de vos actions sur des tiers peuvent provoquer des bénéfices au lieu d'imposer des dépenses. Vous entourez votre maison d'un beau jardin et tous les passants profitent du spectacle. Ils auraient accepté de payer quelque chose pour ce privilège, mais leur présenter une facture pour avoir regardé vos adorables fleurs est irréalisable.

Pour tomber dans le jargon technique, il y a *market failure* (défaut de marché) en raison d'effets « externes » ou « de voisinage » pour lesquels il n'est pas réalisable (car le prix de revient en serait trop élevé) d'indemniser ou de faire payer les personnes touchées ; les tiers subissent des échanges non volontaires, qui leur sont imposés.

Presque tout ce que nous faisons a certains effets sur des tiers, même si ces effets sont souvent minimes et lointains. En conséquence, le troisième devoir d'Adam Smith peut sembler, à première vue, justifier presque toute mesure gouvernementale proposée. Mais c'est un point de vue fallacieux. Les mesures du gouvernement ont, elles aussi, des effets latéraux — sur les tiers. Ces effets « externes » ou « de voisinage » provoquent un « défaut de gouvernement » comme ils provoquaient un « défaut de marché ». Et si ces effets sont importants pour une transaction du marché, ils seront probablement aussi importants pour les mesures gouvernementales visant à corriger le « défaut de marché ». La principale raison pour laquelle certains actes privés ont des effets significatifs sur les tiers est la difficulté d'identifier les coûts ou les profits externes. Quand il est facile d'identifier qui a subi un dommage ou un bénéfice, et dans quelle mesure, il est assez normal de remplacer l'échange involontaire par un échange volontaire, ou au moins d'exiger une compensation individuelle. Si votre voiture heurte quelqu'un d'autre à cause de votre négligence, on peut vous forcer à lui payer des dommages, même si l'échange a été involontaire. S'il était facile de savoir qui va avoir son col blanc sali, vous pourriez indemniser les gens concernés, ou bien leur demander de vous payer pour que vous déversiez moins de fumée.

S'il est difficile pour des personnes privées d'identifier qui impose des pertes ou offre des profits — et à qui —, la chose est tout aussi difficile pour le gouvernement. En conséquence, toute tentative du gouvernement en vue de redresser les choses peut très bien se terminer par une dégradation plutôt que par une amélioration de la situation — imposer des dépenses à des tiers innocents ou accorder des profits à des spectateurs chanceux. Pour financer ces activités, l'Etat doit percevoir des impôts, qui ont eux-mêmes une influence sur les activités des contribuables — autre effet sur des tiers. En outre, tout accroissement du pouvoir gouvernemental, quel qu'en soit le but, augmente le risque que le gouvernement, au lieu de se placer au service de la majorité de ses citoyens, devienne un moyen par lequel certains citoyens tirent parti des autres. Toute mesure gouvernementale traîne à sa suite un nuage de fumée.

Des accords de gré à gré peuvent régler les effets sur les tiers dans une plus large mesure qu'il ne paraît à première vue. Pour prendre un exemple banal, le pourboire dans les restaurants est une coutume sociale qui vous pousse à assurer un meilleur service à des gens que vous ne connaissez pas ou que vous n'avez jamais rencontrés et, en échange, à bénéficier d'un meilleur service de la part d'un autre groupe de tiers anonymes. Il existe néanmoins des cas où les effets sur les tiers sont suffisamment importants pour justifier une action gouvernementale. La leçon à tirer du mauvais usage du troisième devoir d'Adam Smith n'est pas que l'intervention du gouvernement n'est jamais justifiée, mais plutôt que la preuve de son utilité doit être faite pour chaque cas. Nous devons nous habituer à examiner à la fois les profits et les pertes des interventions gouvernementales proposées, et, avant de les adopter, exiger que les profits compensent largement les pertes. Et cette procédure ne se recommande pas seulement en raison des inconvénients occultes de l'intervention gouvernementale : un autre élément doit entrer en ligne de compte. L'expérience prouve que si le gouvernement se met un jour à exercer une activité il cesse très rarement de l'exercer. Cette activité pourra très bien ne pas répondre à ce qu'on attendait d'elle, cela n'en provoquera pas moins son expansion et l'octroi d'un budget plus important — et non son amputation ou son abolition.

Un quatrième devoir du gouvernement, qu'Adam Smith n'a pas mentionné de façon explicite, est la protection des

membres du groupe social qui ne peuvent pas être considérés comme des individus « responsables ». Comme le troisième devoir d'Adam Smith, ceci peut être l'occasion d'énormes abus. Mais on ne peut pas l'écarter.

La liberté n'est un objectif défendable que pour des individus responsables. Nous ne croyons pas à la liberté pour les fous ou les enfants. Nous devons, d'une manière ou d'une autre, tirer un trait entre les individus responsables et les autres — bien que ceci introduise une ambiguïté fondamentale dans notre objectif final de liberté. Nous ne pouvons pas rejeter catégoriquement un certain paternalisme pour ceux que nous considérons comme irresponsables.

Pour les enfants, nous accordons la responsabilité avant tout aux parents. La famille, plutôt que l'individu, a toujours été et demeure aujourd'hui la pierre d'angle de notre société, bien que son emprise ait nettement diminué — une des conséquences les plus fâcheuses de l'expansion du paternalisme gouvernemental. Mais le report de la responsabilité des enfants sur leurs parents est plutôt une solution de commodité qu'une question de principe. Nous croyons, et à bon droit, que les parents s'intéressent plus que quiconque à leurs enfants, et que nous pouvons donc compter sur eux pour les protéger et assurer leur croissance jusqu'à l'âge des responsabilités de l'adulte. Néanmoins, nous ne croyons pas que les parents aient le droit de faire ce qu'ils veulent de leurs enfants — de les battre, de les tuer, de les vendre comme esclaves. Les enfants sont des individus responsables « en herbe ». Ils ont des droits bien à eux et ne sont pas seulement les jouets de leurs parents.

Les trois devoirs d'Adam Smith, ou nos quatre devoirs du gouvernement, sont certes « d'une grande importance », mais ils nous semblent beaucoup moins « simples et à la portée de la compréhension ordinaire » que Smith ne le supposait. Nous ne pouvons sûrement pas juger du caractère souhaitable ou indésirable de telle ou telle intervention gouvernementale (en application ou proposée) en nous référant mécaniquement à telle ou telle autre intervention, mais l'expérience nous offre un éventail de principes nous permettant de dresser un bilan des pour et des contre. Même en les interprétant de la façon la plus lâche, ces principes condamnent un grand nombre d'interventions gouvernementales existantes — tous ces « systèmes de privilèges ou de contrainte » contre lesquels Adam Smith luttait, qui ont été détruits par la suite mais qui

ont refait surface depuis sous la forme contemporaine des droits de douane, des fixations des prix et des salaires par l'Etat, des restrictions apportées à l'accès à certaines professions, et de nombreuses autres déviations de son « système évident et simple de la liberté naturelle » (nous en discuterons dans les chapitres ultérieurs).

## EXEMPLES DE GOUVERNEMENT LIMITÉ

Dans le monde d'aujourd'hui, le gouvernement devient tentaculaire et semble tout envahir. Nous pouvons même nous demander s'il existe des exemples contemporains de sociétés qui dépendent essentiellement de l'échange volontaire du marché pour l'organisation de leur activité économique, et où le gouvernement se limite à nos quatre devoirs.

Le meilleur exemple est peut-être Hong-Kong — un rocher minuscule près de la Chine continentale, d'une superficie de moins de mille kilomètres carrés, peuplé par environ quatre millions et demi d'habitants. La densité de la population y est presque incroyable — quatorze fois celle du Japon, cent quatre-vingt-cinq fois celle des Etats-unis. Mais Hong-Kong jouit d'un niveau de vie les plus élevés de toute l'Asie — seuls le Japon et peut-être Singapour le dépassent.

Hong-Kong n'a pas le moindre droit de douane, ni la moindre contrainte au niveau du commerce international (hormis quelques contraintes « volontaires » imposées par les Etats-Unis et plusieurs autres grands pays). Aucune orientation gouvernementale de l'activité économique, aucune loi sur le salaire minimum, aucun prix fixé. Les résidents sont libres d'acheter à qui ils veulent, de vendre à qui ils veulent, de travailler pour qui ils veulent.

Le gouvernement joue un rôle important, qui se limite essentiellement à nos quatre devoirs interprétés d'une manière assez étroite. Il applique la loi et fait respecter l'ordre, il offre un moyen de formuler des règles de conduite, il juge les conflits, il facilite les transports et les communications, il contrôle l'émission de la monnaie. Il a fourni des logements publics aux réfugiés arrivant de Chine. Bien que les dépenses du gouvernement aient augmenté parallèlement à la croissance économique, elles demeurent parmi les plus faibles du monde par rapport au revenu des gens. Conséquence directe, les impôts très

bas fournissent un stimulant. Les hommes d'affaires profitent pleinement des bénéfices de leurs réussites, mais doivent aussi supporter le coût de leurs erreurs.

Quelle ironie de songer que Hong-Kong, prototype moderne du libre-échange et du gouvernement limité, est une colonie de la Couronne de Grande-Bretagne. Les fonctionnaires britanniques qui gouvernent Hong-Kong lui ont permis de s'épanouir en suivant des politiques radicalement différentes des politiques d'Etat-providence adoptées par la métropole.

Si Hong-Kong est un exemple contemporain excellent, il n'est nullement le cas le plus important de mise en pratique du gouvernement minimum. Nous devons pour cela faire un retour en arrière au XIX<sup>e</sup> siècle. Nous réservons pour le chapitre II l'exemple du Japon pendant les trente premières années après la restauration Meiji de 1867.

La Grande-Bretagne et les Etats-Unis constituent deux autres exemples. *La Richesse des nations* d'Adam Smith fut l'une des premières escarmouches de la longue bataille pour la suppression des contraintes pesant sur l'industrie et le commerce. La victoire finale survint soixante-dix ans plus tard, en 1846, avec l'annulation des lois dites *Corn Laws* — qui imposaient des droits de douane et d'autres contraintes à l'importation de blé et d'autres céréales. Ce fut l'aurore de trois quarts de siècle d'un libre-échange total (jusqu'à la Première Guerre mondiale) et l'aboutissement d'une évolution (commencée plusieurs décennies auparavant) vers un gouvernement minimum — qui laissait chaque résident de Grande-Bretagne, selon des termes d'Adam Smith cités plus haut, « parfaitement libre de poursuivre son propre intérêt à sa manière, et de mettre ses capacités et son capital en concurrence avec ceux de tout autre homme ou groupe d'hommes ».

La croissance économique fut rapide. Le niveau de vie du citoyen moyen s'éleva de façon spectaculaire — rendant d'autant plus visibles les zones de pauvreté et de misère qui subsistaient (et que Dickens et les romanciers de son temps ont dépeintes avec réalisme). La population augmenta parallèlement au niveau de vie. La Grande-Bretagne devint plus puissante et exerça davantage d'influence dans le monde. Tout ceci alors que les dépenses du gouvernement ne cessaient de décroître par rapport au revenu national — près d'un quart du revenu national au début du XIX<sup>e</sup> siècle ; environ un dixième du revenu national au moment du jubilé de la reine Victoria

en 1897, alors que la Grande-Bretagne était à l'apogée de sa puissance et de sa gloire.

Les Etats-Unis constituent un autre exemple saisissant. Il y avait des droits de douane, justifiés par Alexandre Hamilton dans son célèbre *Rapport sur les Manufactures* dans lequel il tentait — avec un manque de succès manifeste — de réfuter les arguments d'Adam Smith en faveur du libre-échange. Mais ces droits de douane restaient faibles (par rapport aux normes modernes) et il n'y avait guère d'autres restrictions gouvernementales faisant obstacle au libre-échange dans le pays ou avec l'étranger. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'immigration resta presque complètement libre (mis à part les restrictions à l'immigration en provenance de l'Orient). Comme le dit l'inscription sur la statue de la Liberté :

*Donnez-moi vos fatigués, vos pauvres,  
Vos masses entassées qui désirent respirer librement,  
Les méchants rebuts de vos côtes grouillantes.  
Envoyez-moi les sans-toit poussés par la tempête,  
Je lève ma lampe à l'entrée de la porte d'or.*

Ils arrivèrent par millions, et ils furent absorbés par millions. S'ils ont prospéré, c'est parce qu'on les abandonnait à leurs propres idées.

Un mythe américain présente le XIX<sup>e</sup> siècle comme l'ère du capitaine d'industrie et de l'individualisme sauvage et rude. Des capitalistes de monopole, dépourvus d'entrailles, exploitaient les pauvres, dit-on, encourageaient l'immigration, puis tondaient les immigrants sans merci. On dépeint Wall Street comme la grand-rue de l'Escroquerie, on montre les fermiers obstinés du Middle West saignés aux quatre veines, et ayant bien du mal à survivre à la détresse et à la misère qui les frappaient.

La réalité était très différente. Des immigrants ne cessaient d'arriver. Les premiers avaient peut-être été dupés, mais il est inconcevable que des millions d'êtres aient continué de venir aux Etats-Unis pour se faire exploiter. Ils venaient parce que les espoirs de ceux qui les avaient précédés avaient été en grande partie réalisés. Les rues de New York n'étaient pas pavées d'or, mais de dur labeur et d'épargne, et l'esprit d'entreprise était récompensé d'une manière inimaginable dans l'Ancien Monde. Les nouveaux venus se répandirent d'Est en Ouest. Et

au cours de cette expansion des villes surgirent, des terres nouvelles furent mises en exploitation. Le pays devint plus prospère et plus productif, et les immigrants partagèrent cette prospérité.

Si les fermiers étaient exploités, pourquoi devinrent-ils plus nombreux ? Le prix des produits fermiers diminua, c'est exact. Mais c'était un signe de succès, non d'échec : il exprimait le développement de la mécanisation, la mise en exploitation de davantage de terres et l'amélioration de réseaux de communication — éléments qui aboutirent très vite à une croissance rapide de la production agricole. Preuve définitive : le prix de la terre arable n'a jamais cessé d'augmenter — est-ce là le signe d'une dépression dans l'agriculture ?

L'accusation de dureté de cœur — symbolisée par la remarque attribuée au magnat du rail, William H. Vanderbilt, répondant à un journaliste : « Que le public aille se faire voir ! » — est démentie par la floraison d'activités charitables tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. Les écoles et les universités financées par le capital privé se multiplièrent ; l'activité missionnaire à l'étranger se développa ; des hôpitaux privés, des orphelinats, et bien d'autres institutions sans but lucratif se répandirent comme du chiendent. Presque toutes les institutions charitables au service du public de nos jours — depuis la Société protectrice des Animaux, jusqu'aux Auberges de Jeunesse chrétiennes, depuis l'Association pour les Droits des Indiens jusqu'à l'Armée du Salut — datent de cette époque. La coopération volontaire n'est pas moins efficace pour l'organisation de l'activité charitable que pour l'organisation des activités charitables que pour la production en vue de profits.

L'activité charitable s'est accompagnée d'un essor de l'activité culturelle : musées, opéras, salles de concerts, muséums d'histoire naturelle, bibliothèques publiques sont nés dans les grandes cités comme dans les villes de la frontière.

On peut mesurer le rôle du gouvernement au volume des dépenses gouvernementales. Les grandes guerres mises à part, les dépenses du gouvernement de 1800 à 1929 n'ont pas dépassé 12 % du revenu national. Et les deux tiers étaient dépensés par les gouvernements locaux et les gouvernements des Etats — essentiellement pour des écoles et des routes. Même en 1928, le budget du gouvernement fédéral représentait de l'ordre de 3 % du revenu national.

On attribue souvent le succès des Etats-Unis à ses abondan-

tes ressources naturelles et à ses grands espaces. Ils ont évidemment joué un rôle — mais, si ce rôle était crucial, qu'est-ce qui explique les réussites de la Grande-Bretagne et du Japon au XIX<sup>e</sup> siècle, et celle de Hong-Kong au XX<sup>e</sup> siècle ?

On a souvent prétendu que si une politique de laisser-faire, de gouvernement minimum, était envisageable dans l'Amérique du XIX<sup>e</sup> siècle, où la densité restait faible, le gouvernement devait cependant jouer un rôle plus important, voire dominant, dans une société moderne, industrielle et urbanisée. Un séjour d'une heure à Hong-Kong balaie cette opinion gratuite.

Notre société est ce que nous en faisons. Nous pouvons modeler nos institutions. Les caractéristiques physiques et humaines limitent les possibilités s'offrant à nous. Mais rien ne nous empêche, si nous le voulons, de construire une société reposant essentiellement sur la coopération volontaire pour organiser l'activité économique et toutes les autres formes d'activité — une société qui protège et développe la liberté humaine, qui maintient le gouvernement à sa place de serviteur des citoyens, sans jamais le laisser devenir leur maître.

## Chapitre II

### LA TYRANNIE DES CONTRÔLES

En évoquant dans *La richesse des nations* les droits de douane et les autres restrictions au commerce international, Adam Smith écrit :

« Ce qui est prudence dans la conduite de chaque famille privée peut difficilement devenir folie dans la conduite d'un grand royaume. Si un pays étranger peut nous fournir une marchandise meilleur marché que nous ne saurions la produire, il vaut mieux l'acheter avec une partie du produit de notre propre industrie, exploitée d'une manière où nous avons un avantage certain (...). Dans chaque pays, il est toujours, et il doit être, de l'intérêt du peuple dans son ensemble d'acheter tout ce que chacun désire à ceux qui vendent le meilleur marché. Cette proposition est tellement manifeste qu'il semble ridicule de prendre la peine de la démontrer — nous ne l'aurions même pas évoquée si la sophistique intéressée de marchands et de fabricants n'avait troublé le sens commun de l'humanité. Leur intérêt est, à cet égard, directement opposé à celui du peuple dans son ensemble. »

Ces paroles sont aussi vraies aujourd'hui qu'à l'époque d'Adam Smith. Dans le commerce intérieur ou étranger, il est dans l'intérêt « du peuple dans son ensemble » d'acheter à la source la plus avantageuse et de vendre au plus offrant. Mais la « sophistique intéressée » a abouti à une stupéfiante prolifération de restrictions sur ce que nous pouvons acheter et vendre — à qui nous pouvons acheter, à qui nous pouvons vendre, à quelles conditions, qui nous pouvons employer, pour qui nous pouvons travailler, où nous pouvons vivre, et ce que nous pouvons manger et boire.

Adam Smith évoquait « la sophistique intéressée de marchands et de fabricants ». Ils étaient peut-être les principaux coupables de son temps. Aujourd'hui, ils ont une nombreuse compagnie. En fait, rares sont ceux d'entre nous qui ne se lancent point dans une « sophistique intéressée » dans un domaine ou un autre. Selon la réplique immortelle de Pogo : « Nous avons rencontré l'ennemi — c'était nous-mêmes. » Nous nous insurgons contre les « intérêts particuliers », sauf quand il se trouve que ces « intérêts particuliers » sont les nôtres. Chacun de nous croit que ce qui est bon pour lui est bon pour le pays — *donc*, notre « intérêt particulier » est différent ! Le résultat final est un labyrinthe de contraintes et de restrictions qui nous met dans une situation pire que si tous ces obstacles étaient éliminés. Les mesures autoritaires prises pour protéger les « intérêts particuliers » des autres nous font perdre davantage que ne nous font gagner les mesures protégeant notre « intérêt particulier ».

Le commerce international fournit l'exemple le plus net. Les profits que certains producteurs retirent des droits de douane et autres restrictions sont plus que contrebalancés par la perte d'autres producteurs et surtout des consommateurs en général. Le libre-échange augmenterait notre bien-être matériel, susciterait la paix et l'harmonie entre les nations et développerait la concurrence sur le marché intérieur.

Les contrôles sur le commerce extérieur débordent sur les échanges dans le pays. Ils s'infiltrèrent dans tous les aspects de l'activité économique. On a souvent défendu ces contrôles, surtout pour les pays sous-développés, comme un moyen essentiel de promouvoir le développement et le progrès. Une comparaison de l'expérience du Japon après la restauration Meiji de 1867, avec celle de l'Inde après l'indépendance de 1947, suffit à placer cette opinion dans sa juste perspective. Elle suggère, comme bien d'autres exemples, que le libre-échange, à l'intérieur et avec l'étranger, est pour un pays pauvre le meilleur moyen de développer le bien-être de ses citoyens.

Les contrôles économiques qui ont proliféré aux Etats-Unis pendant ces dernières décennies n'ont pas seulement diminué notre liberté d'utiliser nos ressources économiques, ils ont également affaibli notre liberté de parole, de presse, et de religion.

## LE COMMERCE INTERNATIONAL

On dit souvent qu'une mauvaise politique économique traduit un désaccord entre les experts ; que si tous les économistes donnaient le même conseil la politique économique serait bonne. Les économistes sont souvent en désaccord, mais cela n'est pas exact en ce qui concerne le commerce international. Depuis Adam Smith, il existe une quasi-unanimité parmi les économistes — quelle que soit leur position idéologique sur d'autres problèmes — pour dire que le libre commerce international est dans l'intérêt des pays qui participent à l'échange et du monde entier. Mais les droits de douane sont pourtant demeurés la règle. Les seules exceptions majeures sont : presque un siècle de libre-échange en Grande-Bretagne après l'annulation des *Corn Laws* en 1846, trente ans de libre-échange au Japon après la restauration Meiji, et le libre-échange de Hong-Kong de nos jours. Les Etats-Unis ont eu des droits de douane tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, et ces droits ont encore augmenté au XX<sup>e</sup> — notamment avec la loi douanière Smoot-Hawley de 1930, que certains spécialistes tiennent pour partiellement responsable de la gravité de la dépression qui a suivi. Depuis, les droits de douane ont été réduits par une succession d'accords internationaux, mais ils demeurent élevés, sans doute plus élevés qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, bien que toute comparaison précise soit impossible étant donné la différence de nature des biens échangés.

Aujourd'hui, comme toujours, il existe un fort courant d'opinion en faveur des droits de douane — baptisés par euphémisme « protection douanière », une belle étiquette pour une mauvaise cause. Les producteurs d'acier et les syndicats de la métallurgie demandent que l'on accorde des restrictions aux importations d'acier du Japon. Les producteurs d'appareils de télévision et leurs employés exigent des « accords volontaires » pour limiter les importations de téléviseurs ou de composants électroniques du Japon, de Taiwan ou de Hong-Kong. Les producteurs de textiles, de chaussures, de bétail, de sucre — et des millions d'autres — se plaignent d'une concurrence « déloyale » de l'étranger et demandent que le gouvernement fasse quelque chose pour les « protéger ». Bien entendu, aucun groupe ne réclame en invoquant son propre intérêt. Tout le monde parle de « l'intérêt général », de la nécessité de maintenir l'emploi ou de promouvoir

la sécurité nationale. La nécessité de renforcer le dollar par rapport au mark ou au yen est venue s'associer récemment aux arguments traditionnels en faveur des restrictions à l'importation.

## LE DOSSIER ÉCONOMIQUE DU LIBRE-ÉCHANGE

La voix qu'on n'entend jamais à cet égard est celle du consommateur. De prétendus groupes défendant l'intérêt particulier du consommateur ont proliféré ces dernières années. Mais vous pouvez fouiller tous les mass média, toutes les minutes des séances du Congrès, vous ne trouverez pas une seule trace d'une attaque concertée contre les droits de douane ou les autres restrictions sur les importations, bien que les consommateurs soient les principales victimes de ces mesures. Les prétendus défenseurs des consommateurs ont d'autres préoccupations — comme nous le verrons au chapitre VII.

La voix du consommateur individuel est noyée dans la cacophonie de la « sophistique intéressée des marchands et des fabricants », ainsi que de leurs employés. Le résultat est une grave distorsion du problème. Par exemple, les avocats du protectionnisme considèrent comme allant de soi que la création d'emplois est une fin souhaitable dans l'absolu, sans égard à ce que fait la personne employée. C'est manifestement une erreur. Si nous ne désirons que des emplois, nous pouvons en créer n'importe quelle quantité — par exemple faire creuser des trous à des gens, puis les leur faire boucher, ou bien d'autres tâches inutiles. Le travail est parfois sa propre récompense. Mais dans la plupart des cas il demeure cependant le prix que nous payons pour obtenir les choses que nous désirons. Notre véritable objectif n'est pas l'emploi, mais l'emploi *productif* — des postes de travail qui aboutiront à davantage de biens et de services à consommer.

Autre idée fallacieuse rarement contredite : les exportations seraient bonnes et les importations mauvaises. La vérité est très différente. Nous ne pouvons pas manger ce que nous envoyons à l'étranger, ni nous en vêtir ; ce sont donc des biens dont nous ne profitons pas. Nous mangeons des bananes d'Amérique centrale, nous portons des chaussures italiennes, nous conduisons des voitures allemandes et nous profitons des programmes de télévision sur nos appareils japonais. Ce que nous gagnons

dans le cadre du commerce extérieur, c'est ce que nous importons. Les exportations sont le prix que nous avons à payer pour obtenir des importations. Comme Adam Smith l'a vu de manière si claire, les citoyens d'un pays ont intérêt à obtenir le plus grand volume possible d'importations en échange de leurs exportations — ou, ce qui revient au même, à exporter aussi peu que possible pour payer leurs importations.

La terminologie trompeuse que nous utilisons traduit ces idées erronées. « Protection » signifie en réalité : exploitation du consommateur. Une « balance commerciale favorable » signifie en réalité que l'on exporte davantage que l'on n'importe, que l'on envoie à l'étranger des biens d'une valeur totale supérieure à celle des biens que l'étranger nous envoie. Dans votre foyer, ne préféreriez-vous pas payer moins pour obtenir davantage, et non l'inverse ? Et pourtant c'est ce qu'en termes de commerce international on appellerait « une balance des paiements défavorable ».

L'argument en faveur des barrières douanières qui exerce la plus grande séduction sentimentale sur le public est la prétendue nécessité de protéger le niveau de vie élevé du travailleur américain de la concurrence « déloyale » des travailleurs du Japon, de Corée ou de Hong-Kong, qui acceptent de travailler pour des salaires inférieurs. Qu'y a-t-il de fallacieux dans cet argument ? Ne désirons-nous pas protéger le niveau de vie élevé de notre peuple ?

L'erreur de cet argument est liée à l'utilisation tendancieuse des termes « salaires élevés » et « bas salaires ». Qu'est-ce que cela signifie en fait ? Les travailleurs américains sont payés en dollars ; les travailleurs japonais en yens. Comment peut-on comparer des salaires en dollars à des salaires en yens ? Combien y a-t-il de yens dans un dollar ? Qu'est-ce qui détermine le taux du change ?

Considérons un cas extrême. Supposons qu'au départ 360 yens égalent un dollar. A ce taux de change — qui fut le taux effectif pendant des années — supposons que les Japonais puissent produire et vendre *tout* pour quelques dollars de moins que nous ne le pouvons aux Etats-Unis — des téléviseurs, des automobiles, de l'acier et même du soja, du blé, du lait et des glaces à la vanille. Si nous avions une liberté absolue de commercer avec l'étranger, nous essayerions d'acheter tous nos biens au Japon. Ce serait le comble de l'horreur telle que nous la dépeignent les défenseurs du protectionnisme — nous

serions submergés de biens japonais, et nous ne pourrions rien leur vendre.

Mais avant de lever les bras d'horreur, poussons l'analyse un peu plus loin. Comment paierions-nous les Japonais ? Nous leur offririons des dollars en espèces, puisque nous avons supposé qu'à 360 yens pour un dollar tout est meilleur marché au Japon, et que le marché américain ne leur offrirait rien d'avantageux à acheter ? Ah, si les exportateurs japonais acceptaient de brûler nos dollars-papier, ce serait magnifique pour nous ! Nous obtiendrions toutes sortes de biens en échange de bouts de papier verts que nous pouvons produire en grande quantité et à très peu de frais. Nous aurions la plus merveilleuse activité d'exportation que l'on puisse concevoir.

Mais, bien entendu, les Japonais ne nous vendraient pas des biens utiles en échange de morceaux de papier inutiles, tout juste bons à enterrer ou à jeter au feu. Tout comme nous, ils veulent obtenir quelque chose de réel en échange de leur travail. Si *tous* les biens étaient meilleur marché au Japon qu'aux Etats-Unis — à 360 yens le dollar — les exportateurs essaieraient de se débarrasser de leurs dollars, de les revendre — à 360 yens le dollar — pour acheter les biens japonais meilleur marché. Mais qui voudrait leur acheter leurs dollars ? Ce qui est vrai pour l'exportateur japonais reste vrai pour tout le monde au Japon. Personne n'acceptera de donner 360 yens en échange d'un dollar si 360 yens achètent davantage de tout au Japon qu'un dollar n'achète aux Etats-Unis. Les exportateurs, en découvrant que personne ne veut acheter leurs dollars à 360 yens, accepteront moins de yens pour chaque dollar. Le prix du dollar exprimé en yens baissera — à 300 yens le dollar, ou 250 yens, ou 200 yens. Invertissons les choses : il faudra de plus en plus de dollars pour acheter un nombre donné de yens japonais. Les biens japonais sont évalués en yens, donc leur prix en dollars augmentera. Inversement, les biens américains sont évalués en dollars, donc, plus les Japonais obtiendront de dollars pour un nombre donné de yens, plus les biens américains deviendront bon marché pour les Japonais qui les paieront en yens.

Le prix du dollar en yens tombera jusqu'au moment où, en moyenne, la valeur-dollar des biens que les Japonais achètent aux Etats-Unis équivaudra *grosso modo* à la valeur-dollar des biens que les Etats-Unis achètent au Japon. A ce prix-là, toute personne qui voudra acheter des yens avec des dollars trouvera

quelqu'un qui acceptera de lui prendre ses dollars en échange de yens.

La situation réelle est bien entendu plus complexe que cet exemple hypothétique. De nombreux pays, en dehors des Etats-Unis et du Japon, se livrent au commerce, et le commerce emprunte souvent des voies détournées. Les Japonais peuvent dépenser au Brésil une partie des dollars qu'ils gagnent, et les Brésiliens peuvent dépenser ces dollars en Allemagne, les Allemands aux Etats-Unis, et ainsi de suite dans une ronde sans fin. Mais le principe demeure le même. Dans tous les pays, les gens veulent des dollars essentiellement pour acheter des biens et des services utiles — non pour les accumuler.

Autre complication : les dollars et les yens ne servent pas uniquement à acheter des biens et des services à d'autres pays, mais à investir et à faire des dons. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les Etats-Unis ont eu, presque chaque année, une balance des paiements déficitaire — un bilan commercial « défavorable » qui était bon pour tout le monde. Tous les étrangers voulaient investir du capital aux Etats-Unis. Les Anglais, par exemple, produisaient des biens et les envoyaient de l'autre côté de l'Atlantique en échange de morceaux de papier — pas des dollars-papier mais des titres promettant le remboursement ultérieur d'une certaine somme, augmentée d'un intérêt. Les Anglais acceptaient d'envoyer leurs biens, parce qu'ils considéraient ces titres comme un bon placement. En moyenne, ils avaient raison. Ils ont reçu pour leurs économies un rapport plus élevé que pour toutes les formes d'investissement s'offrant alors à eux. En échange, les Américains ont profité d'un investissement étranger qui leur a permis de se développer plus rapidement que s'ils avaient dû s'appuyer uniquement sur leurs propres économies.

Au XX<sup>e</sup> siècle, la situation s'est inversée. Les citoyens américains se sont aperçus que leur capital leur rapporterait davantage s'ils l'investissaient à l'étranger. En conséquence, les Etats-Unis ont envoyé des biens à l'étranger en échange de reconnaissances de dettes — titres, etc. Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement américain a fait des dons à l'étranger sous la forme du Plan Marshall et d'autres programmes d'aide. Nous avons envoyé des biens et des services à l'étranger parce que nous étions persuadés que cela contribuerait à l'instauration d'un monde plus pacifique. Ces dons gouvernementaux complétaient les dons privés — émanant de

groupes philanthropiques, d'églises subventionnant des missionnaires, d'individus contribuant à la survie de parents à l'étranger, et ainsi de suite.

Aucune de ces complications ne modifie la conclusion proposée par notre cas extrême hypothétique. Dans le monde réel, comme dans ce monde hypothétique, il ne peut y avoir de problème de balance de paiements aussi longtemps que le prix du dollar en fonction du yen, du mark ou du franc est déterminé sur un marché libre par des transactions volontaires. Il est tout simplement faux que les travailleurs bénéficiant d'un salaire élevé (aux Etats-Unis ou ailleurs) soient collectivement menacés par la concurrence « déloyale » des travailleurs à bas salaires de l'étranger. Bien entendu, certains travailleurs particuliers risquent de pâtir si un produit nouveau ou meilleur est mis au point à l'étranger, ou si les producteurs étrangers sont en mesure de produire ces biens meilleur marché. Mais cela ne diffère en rien de l'effet que peut avoir sur tel groupe particulier de travailleurs la mise au point par d'autres firmes américaines de produits nouveaux, améliorés ou fabriqués à meilleur prix. C'est simplement la concurrence du marché en action, qui est aussi la principale cause du niveau de vie élevé du travailleur américain. Si nous voulons profiter d'un système économique vivant, dynamique et novateur, nous devons accepter la nécessité d'une certaine mobilité et de perpétuels accommodements. Il est peut-être souhaitable de faciliter ces accommodements, et nous avons adopté de nombreuses mesures tendant à cette fin (comme l'assurance-chômage) mais nous devrions essayer de ne pas détruire pour autant la souplesse du système — ce serait tuer la poule aux œufs d'or. En tout cas, tout ce que nous faisons devrait rester équitable par rapport au commerce international et intérieur.

Qu'est-ce qui détermine les articles qu'il est rentable pour nous d'importer ou d'exporter ? En moyenne, un ouvrier américain est plus productif qu'un ouvrier japonais. Il est difficile de préciser dans quelle mesure il est plus productif — les estimations divergent. Mais supposons qu'il soit une fois et demie plus productif. Dans ce cas, en moyenne, le pouvoir d'achat d'un Américain serait environ une fois et demie celui d'un travailleur japonais. Ce serait donc un gaspillage d'utiliser des travailleurs américains à faire tout ce pour quoi ils ne sont pas une fois et demie plus efficaces que leurs homologues japonais. Dans le jargon économique forgé il y a plus de cent cinquante

ans, c'est le *principe de l'avantage comparatif*. Même si nous étions plus efficaces que les Japonais pour produire tout, il ne serait pas rentable pour nous de produire tout. Nous devrions nous concentrer tout de même à la production de ce que nous faisons le mieux, les domaines où notre supériorité est la plus grande.

Prenons un exemple banal : un avocat qui tape à la machine deux fois plus vite que sa secrétaire doit-il mettre sa secrétaire à la porte et dactylographier lui-même ? Si l'avocat est deux fois plus efficace comme dactylo que sa secrétaire, mais cinq fois plus efficace comme avocat, il a intérêt, ainsi que sa secrétaire, à continuer à jouer son rôle d'avocat pendant que la secrétaire tape les lettres.

On cite également comme source de « concurrence déloyale » les subventions accordées par certains gouvernements étrangers à leurs producteurs pour leur permettre de vendre à bas prix aux Etats-Unis. Supposons qu'un gouvernement étranger accorde des subventions de ce genre — comme c'est en réalité le cas. Qui en souffre et qui en profite ? Pour payer ces subventions le gouvernement étranger doit lever des impôts sur ses citoyens. Ce sont eux qui paient les subventions. Et ce sont les citoyens américains qui en profitent. Ils ont des téléviseurs, des automobiles (ou tout autre produit subventionné) meilleur marché. Pourquoi donc nous plaindre d'un tel programme d'assistance à rebours ? Serait-il noble que les Etats-Unis envoient, à titre de don, des biens et des services à d'autres pays sous la forme du Plan Marshall ou plus tard des programmes d'assistance — mais ignoble que des pays étrangers nous fassent des cadeaux sous la forme indirecte de biens et de services vendus à bas prix ? Ce serait aux citoyens du gouvernement étranger de se plaindre. Ils subissent une diminution de leur niveau de vie au profit des consommateurs américains et de certains de leurs concitoyens qui possèdent (ou travaillent dans) les industries subventionnées. Sans nul doute, si ces subventions interviennent de façon brutale ou désordonnée, elles affectent gravement les propriétaires et les travailleurs des industries américaines produisant les mêmes biens. Mais c'est un des risques normaux dans ce genre d'affaires. Les entreprises ne se plaignent jamais des éléments exceptionnels ou accidentels qui leur permettent des surcroûts de profits inespérés. Le système de la libre-entreprise est un système de *profits et pertes*. Comme nous l'avons déjà remarqué, toute

mesure tendant à faciliter l'adaptation à des charges soudaines devrait s'appliquer de la même manière pour le commerce intérieur et le commerce extérieur.

En tout cas, les perturbations seront probablement temporaires. Supposons que, pour une raison ou pour une autre, le Japon décide d'accorder de fortes subventions à l'acier. S'il n'existait aucun droit de douane supplémentaire et aucun quota, les importations d'acier aux Etats-Unis augmenteraient en flèche. Cela ferait baisser le prix de l'acier aux Etats-Unis et forcerait les producteurs d'acier à diminuer leur production, ce qui provoquerait du chômage dans l'industrie de l'acier. D'un autre côté, les produits à base d'acier pourraient être achetés meilleur marché. Les acheteurs de ces produits auraient donc plus d'argent à dépenser pour d'autres produits. La demande de ces autres articles augmenterait, et des emplois nouveaux seraient créés dans les entreprises produisant ces autres articles. Bien entendu, il faudrait du temps pour absorber les travailleurs de l'acier condamnés au chômage. Mais, pour contrebalancer cet effet, des travailleurs d'autres industries, au chômage jusque-là, trouveraient du travail. Il n'y aurait aucune perte réelle sur le plan de l'emploi, et un bénéfice sur le plan de la production parce que les travailleurs inutilisés à la fabrication de l'acier seraient disponibles pour produire autre chose.

La même habitude fallacieuse de ne regarder qu'un côté de la question pousse certains à réclamer des droits de douane pour diminuer le chômage. Si l'on impose des droits de douane, disons aux textiles, la production et l'emploi dans l'industrie textile augmenteront à l'intérieur du pays. Mais les producteurs étrangers qui ne pourront pas vendre leurs textiles aux Etats-Unis gagneront moins de dollars. Ils en auront moins à dépenser aux Etats-Unis. Les exportations des Etats-Unis diminueront pour équilibrer la diminution des importations. L'emploi augmentera dans l'industrie textile mais diminuera dans les industries d'exportation. Et le passage de cette main-d'œuvre à une utilisation moins productive réduira la production totale.

L'argument de la sécurité nationale, selon lequel une industrie métallurgique florissante, par exemple, serait nécessaire à la défense, n'est pas mieux fondé. La défense nationale n'a besoin que d'une fraction minime de la totalité de l'acier fabriqué dans le pays. Et il est inconcevable que la liberté

totale des échanges détruit complètement l'industrie de l'acier aux Etats-Unis. Les avantages que constituent la proximité des sources de matières premières et d'énergie, ainsi que la proximité du marché, suffisent à assurer au pays une importante industrie métallurgique. En fait, la nécessité de réagir à la concurrence internationale, au lieu de se mettre à l'abri derrière des barrières étatiques, pourrait même rendre l'industrie de l'acier plus forte et plus efficace qu'aujourd'hui.

Supposons que l'improbable se produise. Supposons qu'il se révèle meilleur marché d'acheter *tout* notre acier à l'étranger. Il existe d'autres solutions pour répondre aux besoins de notre sécurité nationale. Nous pouvons stocker l'acier. C'est facile, car l'acier occupe un espace relativement restreint et n'est pas périssable. Nous pouvons maintenir certaines aciéries « en sommeil » (comme c'est le cas pour certains bateaux), prêtes à reprendre la production le jour où l'on en a besoin. Et il y a sans doute d'autres solutions. Avant de décider de construire une usine, les sociétés métallurgiques étudient plusieurs possibilités, plusieurs sites, afin de choisir la solution la plus efficace et la plus économique. Mais, dans toutes ses requêtes de subventions au nom de la sécurité nationale, l'industrie de l'acier n'a jamais présenté d'évaluations de coûts pour les autres solutions permettant de garantir cette sécurité. Tant qu'elle ne le fera pas, nous pouvons être certains que l'argument de la sécurité nationale est une justification fallacieuse de l'intérêt particulier de cette industrie, non une raison valable d'accorder des subventions.

Les P.D.G. de l'industrie de l'acier et les syndicats de la métallurgie sont sans doute sincères quand ils avancent l'argument de la sécurité militaire. La sincérité est une vertu très surfaite. Nous sommes tous capables de nous persuader que ce qui est bon pour nous est bon pour le pays. Nous ne songeons nullement à reprocher aux producteurs d'acier d'avancer ce genre d'arguments, mais nous devons bien nous garder de nous y laisser prendre.

Qu'en est-il de l'argument de la défense du dollar (que nous devons empêcher de baisser par rapport au yen japonais, au mark allemand ou au franc suisse) ? C'est un problème complètement artificiel. Si les taux de change sont déterminés sur un marché libre, ils s'établiront à un niveau qui assainira le marché. Le prix du dollar qui en résultera, par rapport au yen (par exemple), tombera peut-être de façon passagère au-

dessous du niveau justifié par le coût, respectivement en dollars et en yens, des biens américains et japonais. S'il en est ainsi, cela incitera les personnes au courant de cette situation à acheter des dollars et à les conserver pour faire un bénéfice quand le prix remontera. En abaissant le prix en yens des exportations américaines au Japon, cela stimulera les exportations américaines ; en relevant le prix en dollars des biens japonais, cela découragera les importations du Japon. Tous ces éléments augmenteront la demande de dollars, et corrigeront le prix anormalement bas au départ. Le prix du dollar, s'il est déterminé librement, a la même fonction que les autres prix. Il transmet une information et fournit un stimulant pour réagir à cette information, parce qu'il joue sur les revenus reçus par les participants du marché.

Dans ce cas, pourquoi tous ces hauts cris sur la « faiblesse » du dollar ? Pourquoi les crises successives du marché des changes ? La raison la plus immédiate, c'est que les taux de change n'ont pas été déterminés dans le cadre d'un marché libre. Les banques centrales des pays sont intervenues sur une vaste échelle pour influencer sur le prix de leurs monnaies. Dans l'affaire, elles ont perdu d'immenses sommes — l'argent de leurs citoyens : pour les Etats-Unis près de deux millions de dollars, de 1973 au début de 1979. Plus important encore, elles ont empêché cet ensemble essentiel de prix de jouer son rôle de façon convenable. Elles n'ont pas été en mesure d'empêcher les forces économiques fondamentales sous-jacentes d'exercer en définitive toute leur influence sur les taux de change, mais elles ont pu maintenir des taux de change artificiels pendant des intervalles assez importants. Résultat : les forces sous-jacentes n'ont pas pu se réajuster progressivement. Des petites perturbations se sont accumulées pour devenir de grandes perturbations — avant d'éclater sous forme de « crise » monétaire internationale de première grandeur.

Pourquoi les gouvernements sont-ils intervenus sur les marchés des changes ? Parce que les taux de change sont le reflet des politiques intérieures. Le dollar américain a été faible par rapport au yen japonais, au mark allemand et au franc suisse, avant tout parce que l'inflation a été beaucoup plus élevée aux Etats-Unis que dans les autres pays. L'inflation signifiait que le dollar avait un pouvoir d'achat de plus en plus faible à l'intérieur des frontières. Faudrait-il s'étonner que son pouvoir d'achat fût moindre dans les autres pays ? Ou que les Japonais,

les Allemands ou les Suisses n'acceptent plus d'échanger la même quantité de leur monnaie contre un dollar ? Mais les gouvernements, comme les individus, essaient jusqu'à la dernière limite de dissimuler ou de compenser les conséquences indésirables de leurs propres politiques. Un gouvernement qui tolère l'inflation est amené, de ce fait même, à manipuler le taux de changes. Quand il échoue, il rend la baisse du taux des changes responsable de l'inflation intérieure, au lieu de reconnaître que la cause et l'effet sont justement l'inverse.

Dans toute la volumineuse littérature publiée au cours des derniers siècles sur le problème du libre-échange et du protectionnisme, seuls trois arguments avancés en faveur des droits de douane ont peut-être une certaine validité, en tout cas en principe.

Tout d'abord, l'argument de la sécurité nationale déjà cité. Bien que cet argument soit souvent pris comme faux prétexte et non comme bonne raison, on ne peut nier qu'il justifie dans certains cas le maintien de systèmes de production au demeurant non économiques. Pour dépasser cette simple affirmation et démontrer que, dans un cas précis, telle ou telle barrière douanière est justifiée dans le cadre de la sécurité nationale, il faudrait comparer le prix de revient de la réalisation de l'objectif de sécurité en question par des voies différentes, et démontrer qu'au moins en première estimation l'instauration de la barrière douanière serait moins coûteuse. Cette comparaison des coûts est rarement effectuée dans la pratique.

Le second argument est celui de l'« industrie au berceau », avancé (par exemple) par Alexandre Hamilton dans son *Rapport sur les Manufactures*. Il existe, dit-il, des industries en puissance qui, si on les assistait pendant leur période douloureuse de croissance, pourraient une fois bien établies entrer en concurrence sur un pied d'égalité au sein du marché mondial. Des barrières douanières temporaires seraient donc justifiées pour protéger l'« industrie en puissance » pendant son enfance et lui permettre de parvenir à maturité, de tenir sur ses propres jambes. Même si l'industrie en question doit être concurrentielle une fois bien en place, cela ne justifie pas une barrière douanière au départ. Les consommateurs n'ont à subventionner l'industrie au berceau — car c'est à cela que correspond la perception d'un droit de douane — que s'ils ont un moyen de récupérer au moins cette subvention d'une autre manière — par des prix ultérieurs inférieurs aux prix mondiaux, ou par

tout autre avantage qu'assure la possession de cette industrie. Mais, dans ce cas, une subvention est-elle nécessaire ? Les premiers actionnaires de l'industrie ne seront-ils pas suffisamment payés de leurs pertes initiales par la perspective de les récupérer largement plus tard ? Après tout, la plupart des entreprises travaillent à perte pendant leurs premières années. C'est la période de mise en place. C'est vrai, qu'il s'agisse d'une industrie nouvelle ou d'une industrie déjà existante. Il peut parfois exister une raison particulière pour laquelle les premiers investisseurs ne peuvent pas récupérer leurs pertes initiales bien que l'entreprise soit utile au groupe social pris dans son ensemble. Mais, en principe, c'est le contraire qui se produit.

L'argument de l'industrie au berceau est un écran de fumée. Les industries de ce genre ne quittent jamais le berceau ! Et une fois en place les barrières douanières sont rarement éliminées. Bien plus, on avance rarement cet argument en faveur de véritables enfants au berceau, qui pourraient naître et survivre si on leur offrait une protection temporaire. En général ces enfants-là n'ont pas de porte-parole. On se sert en fait de cet argument pour des enfants déjà âgés, et en mesure d'exercer des pressions politiques...

Le troisième argument en faveur des barrières douanières que l'on ne puisse pas rejeter sans discussion est l'argument « mets ton voisin sur la paille ». Un pays qui produit une très grande quantité d'un produit, ou qui peut s'associer avec un petit nombre d'autres producteurs contrôlant ensemble une part importante de la production, peut être en mesure de profiter de sa position de monopole en augmentant le prix du produit (le cartel de l'OPEP en est l'exemple actuel le plus évident). Au lieu d'augmenter le prix directement, le pays peut aussi le faire de manière indirecte, en imposant une taxe d'exportation sur le produit — une barrière douanière à la sortie. Le bénéfice pour le pays sera moindre que le coût pour les autres, mais du point de vue national il peut y avoir profit. De même, un pays qui est le principal acheteur d'un produit — en jargon économique, qui a un « pouvoir de monopsonie » — est capable d'en tirer profit en mettant les vendeurs en concurrence et en leur imposant un prix anormalement bas. Une façon de le faire est d'imposer des droits de douane à l'importation du produit. La recette nette, pour le vendeur, est le prix moins les droits — c'est pourquoi cela peut revenir à acheter à un prix plus bas. En fait, les droits sont payés par les étrangers

(nous n'avons pas trouvé d'exemple réel). Dans la pratique, cette attitude nationaliste suscite presque automatiquement des représailles de la part des autres pays. En outre, comme pour l'argument de l'industrie au berceau, les pressions politiques ont tendance à produire des barrières douanières qui ne tirent parti en réalité d'aucune situation de monopole ou de monopsonne. Il existe un quatrième argument, avancé par Alexandre Hamilton et répété sans cesse jusqu'à notre temps : le libre-échange serait parfait si tous les autres pays le pratiquaient, mais, tant qu'ils ne le pratiquent pas, nous ne pouvons pas nous permettre de le faire... Cet argument n'a pas la moindre validité, ni en principe, ni en pratique. Les pays qui imposent des restrictions au commerce international nous font du mal, mais s'en font aussi à eux-mêmes. En dehors des trois cas que nous venons d'envisager, si nous imposons des barrières à notre tour, nous ne faisons qu'augmenter notre mal en augmentant le leur. La concurrence en matière de masochisme et de sadisme ne peut pas être tenue pour une formule valable en matière de politique économique internationale ! Loin d'aboutir à la réduction des barrières dans les autres pays, ce genre de représailles provoque d'autres restrictions.

Les Etats-Unis sont un grand pays, le phare du monde libre. Nous devrions avoir honte d'exiger de Hong-Kong et de Taiwan qu'ils imposent des quotas d'exportation à leur industrie textile pour « protéger » la nôtre, aux dépens des consommateurs américains et des travailleurs chinois de Hong-Kong et de Taiwan ! Nous chantons les louanges des vertus du libre-échange, mais nous nous servons de toute notre puissance économique et politique pour pousser le Japon à réduire ses exportations d'acier et de téléviseurs ! Nous devrions passer unilatéralement au libre-échange, sinon instantanément, du moins sur une période de cinq ans, par exemple, à un rythme annoncé par avance.

Peu de mesures réalisables seraient plus efficaces pour la cause de la liberté, à l'intérieur des Etats-Unis et à l'étranger, que l'institution du libre-échange total. Au lieu d'accorder des subsides à des gouvernements étrangers au nom de l'assistance économique — ce qui encourage le socialisme — tout en imposant des barrières aux produits qu'ils produisent — ce qui entrave la liberté d'entreprise —, nous pourrions adopter une attitude conséquente et fondée sur de bons principes. Nous pourrions dire au reste du monde : nous croyons en la liberté

et nous entendons la mettre en pratique. Nous ne pouvons pas vous forcer à être libres. Mais nous pouvons vous offrir une coopération totale à des conditions égales pour tous. Notre marché vous est ouvert sans droits de douane ni autres restrictions. Vendez ici ce que vous pouvez, ce que vous voulez. Achetez ce que vous pouvez, ce que vous voulez. C'est de cette manière que la coopération entre les individus pourra être mondiale et libre.

### *Le dossier politique du libre-échange*

L'interdépendance est une caractéristique envahissante du monde moderne. Elle est partout : dans la sphère économique proprement dite, entre un éventail de prix et un autre, entre une industrie et une autre, entre un pays et un autre ; dans la société au sens large, entre l'activité économique et les activités culturelle, sociale et philanthropique ; dans l'organisation de la société, entre les structures économiques et les structures politiques, entre la liberté économique et la liberté politique.

Dans la sphère internationale également, les accords économiques sont étroitement liés aux accords politiques. Le libre-échange international provoque des relations harmonieuses entre des nations de cultures et d'institutions différentes — de même que le libre-échange à l'intérieur des frontières provoque des relations harmonieuses entre des individus de croyances, de convictions et d'intérêts divergents.

Dans le cadre du libre-échange mondial, comme dans une économie nationale libre, les transactions ont lieu entre des entités privées — individus, entreprises, organisations philanthropiques. Les conditions dans lesquelles ces transactions se produisent sont acceptées par toutes les parties prenant part à la transaction, et la transaction n'a lieu que si toutes les parties prenantes croient en retirer un profit. Par conséquent, les intérêts des diverses parties sont harmonisés. C'est la coopération, non le conflit, qui est de règle.

Quand les gouvernements interviennent, la situation change du tout au tout. Au sein du pays, les entreprises cherchent à obtenir des subventions de leur gouvernement (soit de façon directe, soit sous forme de droits de douane, de quotas et autres barrières commerciales). Elles cherchent à éviter les pressions économiques des concurrents qui menacent leur rentabilité ou leur existence même, en faisant appel à la pression politique pour imposer des dépenses aux autres. L'intervention

d'un gouvernement pour le compte d'entreprises locales pousse les entreprises d'autres pays à appeler leur propre gouvernement à leur aide pour contrebalancer les mesures prises par le gouvernement étranger. Les conflits privés deviennent l'occasion de conflits entre gouvernements. Chaque négociation commerciale devient une affaire politique. Les grands commis de l'Etat parcourent la planète de conférence commerciale en conférence commerciale. Des frictions surviennent. Dans chaque pays, de nombreux citoyens sont déçus des résultats, et finissent par se croire lésés. C'est le conflit, non la coopération, qui est de règle.

Le siècle qui sépare Waterloo de la Première Guerre mondiale offre un exemple frappant des effets bénéfiques du libre-échange sur les relations internationales. La Grande-Bretagne était alors le premier pays du monde, et, pendant tout ce siècle, le libre-échange est demeuré en Angleterre à peu près absolu. D'autres pays, notamment des pays occidentaux, y compris les Etats-Unis, adoptèrent une politique semblable quoique parfois sous une forme plus tempérée. Les gens étaient, pour l'essentiel, libres d'acheter et de vendre des biens à n'importe qui, où que ce fût (dans le même pays ou à l'étranger) et à n'importe quelles conditions convenues de gré à gré. Plus surprenant encore dans notre optique actuelle, les gens étaient libres de se déplacer partout sans passeports et sans contrôles douaniers répétés. Ils étaient libres d'émigrer de leur pays, et ils étaient libres d'entrer, puis de devenir résidents et citoyens, dans la plupart des pays du monde et en particulier aux Etats-Unis.

Première conséquence : le siècle de Waterloo à la Première Guerre mondiale a été l'un des plus pacifiques de l'histoire humaine — au moins en Occident. Seules quelques guerres mineures ont fait tache sur l'époque — les plus marquantes étant la guerre de Crimée et les guerres franco-prussiennes. La guerre de Sécession qui a déchiré les Etats-Unis fut en réalité la conséquence du plus grave manquement des Etats-Unis aux principes de liberté économique et politique — la persistance de l'esclavage.

Dans le monde moderne, les droits de douane et les autres barrières imposées au commerce ont constitué une source permanente de frictions entre les pays. Mais beaucoup plus perturbatrices encore se sont révélées les interventions radicales de l'Etat dans l'économie au sein de pays collectivistes comme

l'Allemagne de Hitler, l'Italie de Mussolini, l'Espagne de Franco, et surtout les pays communistes, de la Russie et ses satellites jusqu'à la Chine. Les barrières douanières distordent les signaux transmis par le système des prix, mais, au moins, elles laissent les individus libres de réagir à ces signaux distordus. Les pays collectivistes ont introduit des éléments autoritaires d'une portée beaucoup plus grave.

Les transactions entièrement privées sont impossibles entre les citoyens d'une économie de marché et les citoyens d'un Etat collectiviste. Un côté est forcément représenté par des fonctionnaires gouvernementaux. Des considérations politiques sont inévitables, mais les frictions seraient tout de même réduites au minimum si les gouvernements des économies de marché laissaient à leurs citoyens une certaine marge de manœuvre dans leurs transactions avec les gouvernements collectivistes. En essayant d'utiliser le commerce comme une arme politique, ou bien en prenant des mesures politiques pour accroître le commerce avec les pays collectivistes, l'Etat ne fait qu'aggraver les inévitables conflits politiques.

#### *Libre-échange international et concurrence interne.*

L'importance de la concurrence au sein des frontières est étroitement liée aux accords commerciaux internationaux. La levée de boucliers contre les « trusts » et les « monopoles » à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle a provoqué la mise en place aux Etats-Unis de la Commission du Commerce Inter-Etats et l'adoption de la loi Sherman « anti-trusts », décisions auxquelles sont venues s'ajouter plus tard de nombreuses interventions législatives en faveur de la concurrence. Ces mesures ont eu des effets très mitigés. Elles ont contribué à accroître la concurrence à certains égards, tout en se révélant très néfastes sur d'autres plans.

Mais aucune de ces mesures, même si elle avait comblé toutes les espérances de ses défenseurs, n'aurait autant contribué à assurer une concurrence efficace que l'élimination de toutes les barrières imposées du commerce international. A l'heure actuelle, le fait qu'il n'existe que trois grands producteurs d'automobiles aux Etats-Unis — dont un au bord de la faillite — suscite une grave menace de monopole. Mais laissons les producteurs automobiles *du monde entier* en concurrence avec General Motors, Ford et Chrysler pour le marché du consommateur américain, et le spectre du monopole disparaîtra.

Et il en est ainsi dans tous les domaines. Un monopole peut rarement voir le jour au sein d'un pays sans l'appui manifeste ou occulte du gouvernement, sous forme de barrière douanière ou de toute autre astuce. Or il est à peu près impossible de procéder ainsi à l'échelle mondiale. Le monopole du diamant par De Beers est à notre connaissance le seul qui semble avoir réussi. Nous n'en connaissons aucun autre qui ait été capable d'exister longtemps sans l'assistance directe de gouvernements — le cartel de l'OPEP et d'autres cartels plus anciens du caoutchouc et du café étant peut-être les exemples les plus éminents. Et encore, la plupart de ces cartels, même soutenus par des gouvernements, n'ont pas duré très longtemps. Ils se sont effondrés sous la pression de la concurrence internationale — destin qui, à notre avis, attend aussi l'OPEP. Dans un monde de libre-échange, les cartels internationaux disparaîtraient plus vite encore. Et même dans un monde de barrières commerciales, n'importe quel pays peut éliminer par le libre-échange (unilatéral s'il le faut) tout danger de monopole intérieur significatif.

## LA PLANIFICATION CENTRALE

Au cours de nos voyages dans les pays sous-développés, nous avons été constamment frappés par le contraste saisissant qui existe entre les faits eux-mêmes et les idées exprimées sur ces faits par les intellectuels de ces pays, et de nombreux intellectuels occidentaux.

Les intellectuels, un peu partout dans le monde, tiennent pour acquis que le capitalisme de libre-entreprise et l'économie de marché sont des astuces permettant d'exploiter les masses, tandis que la planification économique constitue la vague de l'avenir qui entraînera leur pays sur la voie d'un progrès économique rapide. Nous ne sommes pas près d'oublier l'inconséquence que nous avons entendue dans la bouche d'un chef d'entreprise indien éminent, à la fois très cultivé et très habile homme d'affaires — physiquement, le modèle même de la caricature marxiste du capitaliste obèse. Nous lui avons fait une remarque qu'il avait interprétée, à juste titre, comme une critique de la planification centrale détaillée de l'Inde. Il nous répliqua d'un ton catégorique que le gouvernement d'un pays aussi pauvre que l'Inde était forcé de contrôler les impor-

tations, la production domestique et les investissements — et donc (sous-entendu), d'accorder des privilèges particuliers dans ces domaines, qui étaient la source de sa propre richesse — afin d'assurer que les priorités *sociales* passent avant les exigences égoïstes des individus. Il se faisait tout simplement l'écho des idées de professeurs et autres intellectuels, en Inde et ailleurs.

Les faits tout nus sont très différents. Partout où nous découvrons un élément important de liberté individuelle, un certain progrès vers le confort matériel offert au citoyen ordinaire, et l'espoir largement répandu d'un progrès plus déterminant dans l'avenir, nous nous apercevons aussi que l'activité économique est organisée essentiellement par l'entreprise du marché libre. Partout où l'Etat s'acharne à contrôler les activités économiques de ses citoyens dans le moindre détail, c'est-à-dire partout où règne l'économie planifiée et centralisée, le citoyen ordinaire est enfermé dans un carcan politique, jouit d'un niveau de vie faible, et n'exerce qu'un pouvoir limité sur son propre destin. L'Etat prospère peut-être, et produit des monuments impressionnants, mais les citoyens ordinaires sont des instruments exploités en fonction des objectifs de l'Etat et ils ne reçoivent que ce qui est indispensable à les maintenir dociles et raisonnablement productifs.

L'exemple le plus criant est le contraste entre l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest — un seul pays à l'origine, déchiré par les vicissitudes de la guerre. Les deux parties sont peuplées par des gens de même sang, de même civilisation, de même niveau de compétences et de connaissances techniques. Lequel des deux pays a prospéré ? Lequel des deux a dû construire un mur pour clôturer ses citoyens ? Lequel des deux doit surveiller aujourd'hui ce mur avec des sentinelles armées, assistées de chiens féroces, de champs de mines et autres inventions d'une habileté diabolique pour arrêter des citoyens courageux et désespérés, prêts à risquer leurs vies pour fuir leur paradis communiste et pénétrer dans l'enfer capitaliste, de l'autre côté du Mur ?

D'un côté de ce mur, les rues et les magasins brillamment éclairés sont pleins de gens gais qui s'affairent en tout sens. Certains achètent des produits en provenance du monde entier. D'autres vont dans les nombreux cinémas et autres lieux de distraction. Ils peuvent acheter librement des journaux et des revues exprimant toutes sortes d'opinions. Ils par-

lent entre eux ou avec des inconnus de n'importe quel sujet, et ils expriment un vaste éventail d'opinions sans jeter un regard furtif par-dessus leur épaule. Une centaine de pas plus loin, après une heure de queue passée à remplir des formules et à attendre qu'on vous rende vos passeports, vous pourrez vous avancer, comme nous l'avons fait, de l'autre côté de ce mur. Là, les rues semblent vides ; la ville, grise et terne ; les vitrines des magasins, sans attrait ; les bâtiments, lugubres. Les destructions de la guerre n'ont pas encore été réparées — après plus de trente ans. Le seul signe de gaieté ou d'activité que nous ayons aperçu au cours de notre brève visite à Berlin-Est a été le centre de loisirs. Une heure à Berlin-Est suffit à comprendre pourquoi les autorités ont construit le Mur !

On a cru au miracle quand l'Allemagne de l'Ouest — vaincue et dévastée — est devenue en moins de dix ans l'une des économies les plus puissantes du continent européen. C'était le miracle du marché libre. Ludwig Erhard, un économiste, était ministre de l'Economie de l'Allemagne. Le dimanche 20 juin 1948, il instaura une nouvelle monnaie, le deutsche Mark actuel, et abolit presque tous les contrôles sur les salaires et les prix. Il se plaisait à dire qu'il avait pris cette décision un dimanche parce que les bureaux des autorités d'occupation, françaises, américaines et anglaises, étaient fermés ce jour-là. Etant donné les attitudes de ces autorités, favorables aux contrôles, il était certain que, s'il agissait pendant l'ouverture des bureaux, les occupants annuleraient ses ordres. Les mesures qu'il prit fonctionnèrent comme un charme. En quelques jours, les magasins s'emplirent de marchandises. Quelques mois plus tard l'économie allemande décollait.

Même entre deux pays communistes — la Russie et la Yougoslavie — on peut constater un contraste du même ordre, quoique moins extrême. La Russie est très étroitement contrôlée par le pouvoir central. Elle n'a pas été capable d'éliminer complètement la propriété privée et les marchés libres, mais elle a fait son possible pour limiter leur influence. La Yougoslavie s'était lancée dans la même voie. Mais, après la rupture de Tito avec la Russie de Staline, elle allait suivre une orientation radicalement différente. Elle est encore communiste mais elle soutient résolument la décentralisation et l'utilisation des forces du marché. La plupart des terres agricoles appartiennent à des personnes privées, et leurs produits sont vendus sur des marchés relativement libres. Les petites entreprises (moins de

cinq employés) peuvent appartenir à des personnes privées et être gérées librement. Elles sont florissantes, notamment dans les domaines de l'artisanat et du tourisme. Les entreprises plus importantes sont des coopératives de travailleurs — forme d'organisation inefficace mais qui offre tout de même l'occasion de responsabilités et d'initiatives individuelles. Les habitants de la Yougoslavie ne sont pas libres. Ils ont un niveau de vie beaucoup plus bas que ceux de l'Autriche voisine ou d'autres pays d'Europe comparables. Mais pour le voyageur qui arrive (comme nous l'avons fait) de Russie, la Yougoslavie semble être un paradis en comparaison.

Au Proche-Orient, Israël, malgré une philosophie et une politique réputées socialistes, et malgré l'intervention impérieuse du gouvernement dans l'économie, possède un secteur de marché vigoureux — surtout indirectement, par l'importance du commerce extérieur. Les politiques socialistes du gouvernement ont retardé la croissance économique du pays, mais ses citoyens jouissent d'une liberté politique plus grande et d'un niveau de vie plus élevé que leurs voisins égyptiens, victimes d'une plus grave centralisation du pouvoir politique et de contrôles plus rigoureux exercés sur l'activité économique.

En Extrême-Orient, la Malaisie, Singapour, la Corée (du Sud), Taiwan, Hong-Kong et le Japon — pays où prédomine la loi du marché privé — sont florissants. Leurs peuples sont pleins d'espoir. Une explosion économique est sur le point de se produire dans ces pays. Pour autant que ce genre d'indices soit un étalon de mesure valable, le revenu annuel par personne dans ces pays s'échelonnait à la fin des années 70 entre 700 dollars en Malaisie et 5 000 dollars au Japon. En revanche, l'Inde, l'Indonésie et la Chine communiste, où prédomine la planification centrale, ont connu la stagnation économique et la répression politique. Dans ces pays, le revenu annuel par personne demeure inférieur à 250 dollars.

Les intellectuels qui font l'apologie de la planification économique centralisée ont chanté les louanges de la Chine rouge, jusqu'au jour où les successeurs de Mao ont claironné les retards de la Chine et regretté l'absence de progrès pendant les vingt dernières années. Ils ont l'intention, dans le cadre de leurs objectifs de modernisation, de laisser les prix et les marchés jouer un rôle plus important. Ces tactiques devraient améliorer sensiblement le niveau économique du pays, actuellement très bas — exactement comme en Yougoslavie. Mais

ces avantages resteront dangereusement réduits aussi longtemps que le contrôle politique sur l'activité économique demeurera très strict, et la propriété privée étroitement limitée. Surtout, en laissant le génie de l'initiative privée sortir de la bouteille, même de cette manière limitée, l'Etat s'expose à des problèmes politiques qui aboutiront tôt ou tard à une réaction en faveur d'un plus grand autoritarisme. L'issue opposée — l'effondrement du communisme et son remplacement par un système de marché — semble beaucoup moins probable (seul notre optimisme incurable nous empêche de l'écarter tout à fait). De la même manière, avec la disparition de Tito la Yougoslavie risque de connaître une instabilité politique susceptible de provoquer une réaction vers un grand autoritarisme, ou bien — hypothèse beaucoup moins probable — l'effondrement des structures collectivistes existantes.

Le contraste entre les expériences de l'Inde et du Japon — l'Inde au cours des trente premières années de son indépendance, depuis 1947, et le Japon des trente premières années suivant la restauration Meiji de 1867 — constitue un exemple très explicite, qui mérite d'être étudié avec plus de détails. Les économistes et les spécialistes des sciences humaines en général ont rarement la possibilité d'effectuer les expériences contrôlées qui jouent un rôle si décisif pour la vérification des hypothèses dans le domaine des sciences physiques. Mais, dans l'exemple cité ici, la vie a produit quelque chose de si proche d'une expérience contrôlée que nous pouvons l'utiliser pour vérifier l'efficacité des différentes méthodes d'organisation économique en présence.

Il existe un décalage dans le temps, de l'ordre de huit décennies. A tous autres égards, les deux pays étaient dans des situations très semblables au seuil des périodes que nous comparons. Ils possédaient des civilisations anciennes et des cultures élaborées. Leurs populations étaient fortement structurées. Le Japon était féodal avec des *daymos* (seigneurs féodaux) et des serfs. L'Inde avait un système de castes rigide, avec des brahmanes à la tête et au plus bas les intouchables (les « castes annexes » selon l'expression des Anglais).

Les deux pays vécurent une grande mutation politique qui permit une modification radicale des structures politiques, économiques et sociales. Dans les deux cas, un groupe de dirigeants capables et désintéressés prit le pouvoir. Ces hommes, imbus d'orgueil national, étaient résolus à transformer la sta-

gnation économique en croissance rapide, et à faire de leurs pays des grandes puissances.

Presque toutes les différences sont en faveur de l'Inde plutôt que du Japon. Les anciennes traditions du Japon avaient abouti à un isolement presque complet du reste du monde. Le commerce international et le contact avec l'extérieur étaient limités à une seule visite d'un seul bateau hollandais chaque année. Les rares Occidentaux autorisés à résider dans le pays étaient confinés à une petite enclave, sur une île du port d'Osaka. Après trois siècles et plus d'isolement forcé, le Japon ignorait tout du monde extérieur, était très en retard sur l'Occident en matière de sciences et de techniques, et presque personne ne pouvait parler ou lire de langue étrangère en dehors du chinois.

L'Inde avait eu plus de chance. Elle avait joui d'une croissance économique importante avant la Première Guerre mondiale. Cette croissance s'était transformée en stagnation entre les deux guerres par suite des conflits avec la Grande-Bretagne pour obtenir l'indépendance, mais elle ne s'était pas inversée. L'amélioration des moyens de transport avait mis fin aux famines locales qui constituaient auparavant un fléau permanent. La plupart des dirigeants indiens avaient été formés dans les pays développés de l'Occident, et notamment en Angleterre. La domination britannique laissait l'Inde avec un corps de fonctionnaires civils parfaitement compétents, des usines modernes et un réseau ferroviaire excellent. Rien de cela n'existait au Japon en 1867. L'Inde était en retard par rapport à l'Occident sur le plan technique, mais la différence était inférieure à celle qui séparait, en 1867, le Japon et les pays développés de l'époque.

Les ressources physiques de l'Inde étaient également très supérieures à celles du Japon. Le seul avantage physique du Japon était la mer — qui offrait des transports faciles et des poissons en abondance. Pour le reste, l'Inde est environ neuf fois plus vaste que le Japon, et un pourcentage plus important de cette superficie est constitué par de la terre relativement plate et accessible. Le Japon au contraire est extrêmement montagneux. Il ne possède qu'une étroite frange de terres habitables et arables le long de ses côtes.

Enfin, le Japon était réduit à ses propres forces. Aucun capital étranger n'était investi au Japon ; aucun gouvernement étranger, aucun organisme étranger regroupant des pays capi-

talistes n'avait constitué de consortium pour accorder des dons ou offrir au Japon du crédit à intérêt réduit. Il fut obligé de compter sur lui-même pour le capital nécessaire au financement de son développement économique. Certes, le Japon a eu un coup de chance. Peu de temps après la restauration Meiji, la production européenne de soie a subi des revers catastrophiques qui ont permis au Japon de gagner beaucoup plus de devises étrangères en exportant de la soie qu'il n'aurait pu le faire autrement. En dehors de cela, il n'a bénéficié d'aucune source importante de capital, fortuite ou organisée.

L'Inde était beaucoup mieux placée. Depuis son indépendance en 1947, elle a reçu du reste du monde, en particulier à titre de dons, un volume énorme de ressources — qui n'ont pas cessé d'affluer à ce jour.

Malgré le parallélisme des circonstances, le Japon de 1867 et l'Inde de 1947 sont parvenus à des résultats très différents. Le Japon a démantelé sa structure féodale et offert les mêmes occasions sociales et économiques à tous ses citoyens. Le sort de l'homme ordinaire s'est amélioré très vite, malgré l'explosion démographique. Le Japon est devenu une puissance avec laquelle il a fallu compter sur la scène politique internationale. Il n'a pas réalisé la pleine liberté individuelle, humaine et politique, mais il a fait de grands progrès dans cette voie.

L'Inde a beaucoup parlé de l'élimination des barrières de castes, mais dans la pratique la situation n'a guère évolué. Les différences de revenus et de fortunes entre le petit nombre et la masse n'ont cessé de s'accroître, et non de diminuer. L'explosion démographique a eu lieu, comme au Japon quatre-vingts ans plus tôt, mais la production économique par habitant n'a pas augmenté. Elle est restée à peu près stationnaire. En réalité, le niveau de vie du tiers le plus pauvre de la population a probablement baissé. Au lendemain du départ des Anglais, l'Inde pouvait se vanter d'être la plus grande démocratie du monde ; depuis, elle est tombée pendant longtemps sous une dictature limitant la liberté de parole et la liberté de la presse. Et elle est en danger de subir de nouveau le même sort.

Qu'est-ce qui peut expliquer ce contraste entre les résultats ? De nombreux observateurs soulignent les disparités des institutions sociales et des caractéristiques humaines. On a accusé les tabous religieux, le système des castes et une philosophie fataliste d'emprisonner les habitants de l'Inde dans la

camisole de force de la tradition. On a dit que les Indiens manquaient d'esprit d'entreprise et se laissaient aller à la paresse. Par contraste, on félicite les Japonais de leur acharnement au travail, de leur énergie, de leur spontanéité à répondre aux influences de l'étranger, et de leur incroyable ingéniosité à adapter à leurs propres besoins ce qu'ils ont appris au-dehors.

Cette description du Japonais est peut-être exacte aujourd'hui. Elle ne l'était pas en 1867. Un des premiers résidents étrangers au Japon a écrit : « Riche ? Nous ne pensons pas qu'il (le Japon) le devienne un jour. Les avantages offerts par la nature, à l'exception du climat, l'interdisent, ainsi que l'amour de ce peuple pour l'indolence et le plaisir. Les Japonais sont une race heureuse et, comme ils se contentent de peu, il est peu probable qu'ils réalisent beaucoup. » Et un autre a écrit : « Dans cette partie du monde, les principes établis et reconnus en Occident semblent perdre toute la vertu et toute la vitalité qu'ils possédaient à l'origine, et tendre fatalement à la mesquinerie et à la corruption. »

De même, la description des Indiens est peut-être exacte aujourd'hui pour certains Indiens en Inde, ou même pour la plupart, mais elle ne l'est sûrement pas pour les Indiens qui ont émigré ailleurs. Dans de nombreux pays d'Afrique, en Malaisie, à Hong-Kong, aux îles Fidji, à Panama et plus récemment en Grande-Bretagne, les Indiens sont des chefs d'entreprise qui réussissent. Ils constituent parfois la base même de la classe des affaires et ils ont souvent été la force motrice qui a lancé et soutenu le progrès économique. En Inde même, des enclaves d'esprit d'entreprise, de volonté tenace et d'initiative existent partout où il a été possible d'échapper à la poigne étouffante du contrôle de l'Etat.

Et de toute façon le progrès économique et social ne dépend pas du caractère ou du comportement des masses. Dans tous les pays, c'est une infime minorité qui donne le rythme, qui détermine le cours des événements. Dans les pays qui se sont développés le plus vite et avec le plus de succès, c'est une minorité d'individus entreprenants, prêts à prendre des risques, qui ont forgé l'avenir et créé des occasions que leurs imitateurs ont suivies, permettant ainsi à la majorité d'accroître sa productivité.

Les traits de caractère des Indiens, que déplorent tant d'observateurs extérieurs, reflètent l'absence de progrès plus qu'elles ne l'ont provoqué. L'indolence et le manque d'esprit

d'entreprise fleurissent lorsque le travail acharné et les risques ne sont pas récompensés. Une philosophie fataliste est une manière comme une autre de s'accommoder de la stagnation. L'Inde ne manque pas d'hommes ayant les qualités susceptibles de susciter et d'alimenter un développement économique semblable à celui qu'a connu le Japon après 1867, ou bien l'Allemagne et le Japon au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. En réalité, la vraie tragédie de l'Inde, c'est qu'elle demeure un sous-continent fourmillant d'hommes et de femmes dans un état de pauvreté sans espoir, alors qu'elle pourrait être, nous en sommes persuadés, une société florissante, vigoureuse, de plus en plus prospère et de plus en plus libre.

Nous avons été témoins, récemment, d'un exemple passionnant sur la façon dont un système économique peut influencer sur le naturel des gens. Les réfugiés chinois qui sont venus par milliers à Hong-Kong après la prise du pouvoir par les communistes ont déclenché le développement économique remarquable de la colonie et acquis une réputation méritée d'esprit d'initiative, d'entreprise, d'ingéniosité et d'acharnement au travail. La récente libéralisation de l'émigration en République populaire de Chine a provoqué un nouvel afflux d'immigrants — de même souche raciale, mais élevés et formés par trente ans de régime communiste. Plusieurs entreprises qui ont engagé certains de ces réfugiés nous ont dit qu'ils étaient très différents des premiers réfugiés chinois de Hong-Kong. Les nouveaux immigrants montrent peu d'initiative et s'attendent à ce qu'on leur dise avec précision tout ce qu'ils doivent faire. Ils sont indolents et peu assidus. Sans aucun doute, le marché libre de Hong-Kong changera cela.

Dans ce cas, qu'est-ce qui rend compte des différences d'évolution entre le Japon de 1867 à 1897 et l'Inde de 1947 à nos jours ? Nous croyons que l'explication est la même que pour les différences entre l'Allemagne de l'Ouest et l'Allemagne de l'Est, Israël et l'Égypte, Taiwan et la République populaire de Chine. Le Japon s'est appuyé essentiellement sur la coopération volontaire et le marché libre — calqué sur le modèle de la Grande-Bretagne de son temps. L'Inde s'est appuyée sur la planification économique centralisée — calquée sur le modèle de la Grande-Bretagne de son temps.

Le Gouvernement Meiji est intervenu de bien des manières, certes, et a joué un rôle clé dans le développement. Il a envoyé un grand nombre de Japonais à l'étranger recevoir une forma-

tion technique. Il a importé des experts étrangers. Il a fondé des usines pilotes dans de nombreuses industries et il en a subventionné davantage encore. Mais jamais il n'a essayé de contrôler l'ensemble, de diriger les investissements ou de structurer la production. L'Etat ne détenait d'important intérêts que dans la construction navale et dans l'industrie du fer et de l'acier, qu'il estimait nécessaires à assurer le pouvoir militaire. Et il conservait ces industries parce qu'elles n'attiraient pas l'entreprise privée et exigeaient de lourdes subventions gouvernementales. Ces subventions saignaient à blanc les ressources japonaises. Elles constituaient un obstacle au progrès économique du Japon plutôt qu'un stimulant. Enfin, un traité international interdisait au Japon, pendant les trente premières années de l'ère Meiji, d'imposer des droits de douane supérieurs à 5 %. Cette contrainte se révéla pour le Japon un facteur de progrès sans précédent — malgré toutes les récriminations qu'elle a suscitées sur le moment et bien que l'on ait augmenté les droits de douane dès que les interdictions du traité tombèrent à échéance.

L'Inde a suivi une politique très différente. Ses dirigeants considèrent que capitalisme est synonyme d'impérialisme, et qu'il faut l'éviter à tout prix. Ils se sont lancés dans une série de plans quinquennaux de type soviétique qui ont établi des programmes d'investissement détaillés. Certains domaines de la production sont réservés à l'Etat ; dans d'autres, les entreprises privées ont le droit d'opérer, mais uniquement dans le cadre du plan. Des droits de douane et des quotas contrôlent l'importation, des subventions contrôlent les exportations. L'autosuffisance est érigée en idéal. Inutile de le dire, ces mesures ont provoqué une pénurie de devises étrangères. On l'a combattue par un contrôle des changes généralisé et extrêmement rigide — source d'inefficacité et de privilèges particuliers. Les salaires et les prix sont contrôlés. On exige une autorisation du gouvernement pour construire une usine ou faire n'importe quel autre investissement. Les impôts sont omniprésents, très précis sur le papier, esquivés dans la pratique. La contrebande, le marché noir et les transactions illégales de toute espèce sont aussi omniprésents que la fiscalité — sapant tout respect à l'égard de la loi, mais rendant un service social appréciable en compensant dans une certaine mesure la rigidité de la planification centrale et en permettant aux besoins urgents d'être satisfaits.

Au Japon, le recours au marché libre a libéré des ressources cachées et inattendues d'énergie et d'ingéniosité. Il a empêché les privilégiés de bloquer l'évolution. Il a obligé le développement à se soumettre à la dure épreuve de l'efficacité. En Inde, le recours aux contrôles d'Etat paralyse l'initiative ou la détourne sur des voies de garage. Ils protègent les privilégiés contre les forces évolutives. Ils substituent, en tant que critère de survie, l'approbation gouvernementale à l'efficacité sur le marché.

L'expérience des deux pays dans le domaine des textiles fabriqués à la maison et fabriqués en usine peut servir d'illustration à ces différences de politique. Le Japon en 1867 et l'Inde en 1947 avaient tous les deux une importante production de textiles dans les foyers. Au Japon, la concurrence étrangère n'eut que peu d'effet sur la production familiale de la soie, peut-être à cause de l'avantage du Japon pour la soie brute, renforcé par l'effondrement de la production en Europe. Mais elle détruisit complètement le filage familial du coton et plus tard le tissage du coton à la main. Une industrie textile japonaise se développa — dans des usines. Au début elle ne fabriqua que les tissus les plus grossiers et de la plus basse qualité, puis elle passa à des qualités de plus en plus recherchées et finit par devenir une importante industrie d'exportation.

En Inde, le tissage au métier à main a été subventionné et on lui a assuré un marché, sous le faux prétexte de faciliter la transition à la production industrielle. La production industrielle augmente progressivement, mais elle a été volontairement freinée pour protéger le tissage à main. Protection a signifié expansion. Entre 1948 et 1978 le nombre des métiers à main a doublé. Aujourd'hui, dans des milliers de villages de l'Inde on entend la rumeur des métiers à main depuis tôt le matin jusque tard dans la nuit. Le tissage à la main n'a rien de condamnable, pourvu qu'il puisse entrer en concurrence sur un pied d'égalité avec les autres techniques. Au Japon, le tissage à la main existe toujours, et il est prospère, quoique limité à un petit nombre de personnes tissant la soie et les autres tissus de luxe. En Inde, le tissage à la main est prospère parce qu'il est subventionné par le gouvernement. En fait, on frappe d'impôts des gens qui ne sont pas en meilleure posture que les tisserands de ces métiers à main, pour que ces derniers bénéficient d'un revenu plus élevé que dans le cadre du marché libre.

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la Grande-Bretagne avait affronté exactement le même problème que le Japon quelques décennies plus tard et l'Inde un siècle après : le métier mécanique menaçait de détruire une industrie textile prospère, fondée sur le métier à main. Une commission royale fut désignée pour faire une enquête. Elle envisagea exactement la politique suivie en Inde : subventionner le tissage à la main et lui garantir un marché. Mais elle la rejeta sans hésiter pour la raison très simple que cela ne ferait qu'aggraver le problème fondamental : un excès de tisserands à main. C'est précisément ce qui s'est produit en Inde. La Grande-Bretagne adopta la même solution que le Japon — une politique temporairement très dure mais bénéfique à long terme : laisser jouer librement les forces du marché.

Les expériences divergentes de l'Inde et du Japon sont intéressantes parce qu'elles nous montrent clairement d'une part, les résultats différents de deux méthodes différentes, d'autre part, l'absence de relation directe entre les objectifs poursuivis et les politiques adoptées. Les objectifs des dirigeants Meiji — qui s'attachaient avant tout à renforcer la puissance et la gloire de leur pays et n'accordaient que peu de valeur à la liberté individuelle — étaient plus dans le ton des politiques indiennes que de celles qu'ils adoptaient. Et les objectifs des dirigeants indiens — qui défendent ardemment la liberté individuelle — sont plus dans le ton des politiques japonaises que de celles qu'ils font appliquer.

## LES CONTRÔLES ET LA LIBERTÉ

Bien que les Etats-Unis n'aient pas adopté un système de planification économique centralisée, le gouvernement s'est attribué au cours des cinquante dernières années un rôle de plus en plus important dans l'économie. Cette intervention a été très nuisible sur le plan économique : les limitations imposées à la liberté du marché menacent de mettre fin à deux siècles de progrès économique. Et elle a également été nuisible sur le plan politique : elle a fortement limité notre liberté humaine.

Les Etats-Unis demeurent un pays où prédomine la liberté — l'un des grands pays libres du monde. Mais, selon les termes d'Abraham Lincoln dans son célèbre discours de la « Maison

divisée » : « Une maison divisée contre elle-même ne peut pas tenir debout. (...) Je n'espère pas que la maison tombe, j'espère au contraire qu'elle cessera d'être divisée. Mais ce qui arrivera, ce sera tout l'un ou tout l'autre. » Il parlait de l'esclavage de l'homme par l'homme. Ses paroles prophétiques s'appliquent également à l'intervention du gouvernement dans l'économie. Si cette intervention devait encore augmenter, notre maison divisée tomberait du côté collectiviste. Par bonheur, il devient de plus en plus évident que le public prend conscience du danger ; il est déterminé à arrêter et à renverser cette tendance vers un gouvernement tentaculaire.

Nous subissons tous les effets du *statu quo*. Nous avons tendance à tenir pour acquise la situation telle qu'elle est, de la considérer comme l'état naturel des choses, surtout lorsqu'elle a été modelée par une série de petits changements graduels. Il est difficile d'apprécier l'importance de l'effet d'accumulation. Il faut faire un effort d'imagination pour se mettre en dehors de la situation existante et la considérer d'un œil neuf. Mais cet effort mérite d'être fait. Le résultat sera probablement une surprise, pour ne pas dire un choc.

### *La liberté économique*

Une partie essentielle de la liberté économique est la liberté de choisir comment utiliser notre revenu : combien on dépense pour soi-même et quels produits on achète ; combien on économise et sous quelle forme ; combien on donne et à qui. A l'heure actuelle, aux Etats-Unis, plus de 40 % du revenu des citoyens est dépensé à leur place par l'Etat, aux échelons fédéral, national et local. Nous avons proposé ailleurs d'instituer une nouvelle fête nationale, « le Jour de l'Indépendance personnelle — le jour de l'année où nous cesserions de travailler pour payer les dépenses du gouvernement et où nous commencerions à payer pour les biens que nous choisissons (individuellement ou à plusieurs) à la lumière de nos besoins et de nos désirs... ». En 1929, ce jour de vacances aurait coïncidé avec l'anniversaire de la naissance d'Abraham Lincoln, le 12 février ; aujourd'hui, il tomberait le 30 mai ; si la tendance actuelle devait continuer, il coïnciderait avec le Jour de l'Indépendance nationale, le 4 juillet, vers 1988.

Bien entendu nous avons eu notre mot à dire sur la quantité de notre revenu dépensée à notre place par le gouvernement. Nous participons au processus politique qui a abouti à ce que

le gouvernement dépense plus de 40 % de notre revenu. Le gouvernement de la majorité est un expédient nécessaire et désirable. Mais il est vraiment très différent de la liberté dont vous jouissez quand vous allez faire vos courses au supermarché. Quand vous entrez dans l'isoloir, une fois de temps en temps, vous votez presque toujours « en bloc » et non pour telle ou telle mesure en particulier. Si vous êtes dans la majorité, vous aurez au mieux quelques mesures qui vous plairont, et d'autres mesures auxquelles vous vous opposez mais que vous considérez comme moins importantes dans l'ensemble. En général, vous finissez toujours par avoir dans votre panier quelque chose de différent de ce pour quoi vous aviez cru voter. Si vous êtes dans la minorité, vous devez vous conformer au vote de la majorité et attendre que vienne votre tour. Quand vous votez tous les jours au supermarché, vous obtenez exactement ce pour quoi vous avez voté, et c'est la même chose pour tout le monde. L'urne des élections engendre la conformité sans l'unanimité ; la place du marché engendre l'unanimité sans la conformité. C'est pourquoi il est souhaitable d'utiliser l'urne, autant que possible, uniquement pour les décisions où la conformité est essentielle.

En tant que consommateurs, nous ne sommes même pas libres de choisir comment dépenser la part de notre revenu qui nous reste après l'impôt. Nous ne sommes pas libres d'acheter des barbituriques et bientôt peut-être de la saccharine. Notre médecin n'est pas libre de nous prescrire de nombreux médicaments qu'il considère peut-être comme très efficaces dans notre cas, alors que ces médicaments sont disponibles dans le commerce à l'étranger. Nous ne sommes pas libres d'acheter une automobile sans ceinture de sécurité même si nous sommes encore libres (aux Etats-Unis) de la boucler ou non.

Une autre partie essentielle de la liberté économique est la liberté d'utiliser les ressources que nous possédons en harmonie avec nos propres valeurs — la liberté de pratiquer tel métier, de se lancer dans telle affaire, d'acheter et de vendre à quelqu'un d'autre, aussi longtemps que nous le faisons sur une base strictement volontaire sans avoir recours à la force pour contraindre les autres.

Aujourd'hui, vous n'êtes pas libre d'offrir vos services comme avocat, médecin, plombier, coiffeur, croquemort et mille autres professions sans obtenir d'un fonctionnaire de l'Etat une autorisation ou une homologation. Vous

n'êtes pas libre de faire des heures supplémentaires à des conditions mutuellement convenues par vous et votre employeur — sauf si ces conditions sont en conformité avec les règlements et les ordonnances définies par un fonctionnaire de l'Etat.

Vous n'êtes pas libre d'ouvrir une banque, de monter une affaire de taxis, de vendre de l'énergie électrique ou d'établir un réseau de téléphone, de lancer une ligne ferroviaire, une ligne d'autobus ou une ligne aérienne sans obtenir préalablement la permission d'un fonctionnaire de l'Etat.

Vous n'êtes pas libre de faire des appels de fonds sur les marchés financiers sans remplir les formulaires interminables requis par la Commission de Contrôle des Titres (SEC) et il vous faudra convaincre cette commission que votre argument publicitaire présente un tableau tellement sombre de vos perspectives que pas un investisseur ayant tout son bon sens ne mettrait un sou dans votre projet s'il lisait votre prospectus au sens littéral. Et l'approbation de la SEC poura vous coûter jusqu'à cent mille dollars — ce qui n'est pas fait pour encourager les petites entreprises que notre gouvernement prétend soutenir.

La liberté concernant nos biens est une autre partie essentielle de notre liberté économique. Et le droit de propriété s'est effectivement largement répandu. Aux Etats-Unis, plus de la moitié de la population vit dans une maison qui lui appartient. Or, quand on passe aux machines, aux usines et aux moyens de production en général, la situation est très différente. Nous nous considérons comme une société où règne la liberté de l'entreprise privée, une société capitaliste. Mais, en ce qui concerne la propriété des entreprises qui ne sont pas en nom personnel, nous sommes socialistes à environ 46 %. Posséder 1 % des actions d'une société signifie que vous avez le droit de recevoir 1 % de ses bénéfices et que vous devez partager 1 % de ses pertes, à concurrence du montant total de vos actions. L'impôt fédéral sur le revenu des sociétés était en 1979 de 46 % sur tout revenu supérieur à cent mille dollars (il était de 48 % avant 1979). Le gouvernement fédéral s'octroie 46 cents sur chaque dollar de notre bénéfice et partage 46 cents sur chaque dollar de nos pertes (à condition qu'il y ait eu des profits antérieurs pour compenser les pertes). Le gouvernement possède en fait 46 % de chaque société — même si c'est sous une forme qui ne lui donne pas le droit d'intervenir directement dans la gestion des affaires.

La liste complète de toutes les restrictions à notre liberté économique exigerait un livre beaucoup plus épais que celui-ci, même sans entrer dans le détail. Nous ne présentons ces exemples que pour indiquer à quel point ces restrictions sont devenues envahissantes.

### *La liberté humaine*

Les atteintes à la liberté économique affectent inévitablement la liberté en général, même dans des domaines comme la liberté de parole et la liberté de la presse.

Voici les extraits d'une lettre écrite en 1977 par Lee Grace, vice-président d'un groupe pétrolier à l'époque. Ce qu'il pense de la législation sur l'énergie est très clair :

« Comme vous le savez, le vrai problème n'est pas seulement le prix du pétrole en lui-même, mais la survie du Premier Amendement de la Constitution — qui garantit la liberté de parole. A mesure que la réglementation se développe et que "grand-frère" (l'Etat) regarde de plus près par-dessus notre épaule, nous avons de plus en plus peur de crier la vérité, de clamer nos opinions en face des erreurs et des méfaits. La crainte des contrôles fiscaux, l'étouffement bureaucratique et le harcèlement de l'Etat constituent des armes puissantes contre la liberté de parole.

Dans son édition du 31 octobre (1977), le *US News and World Report* écrivait, dans ses "Echos sur Washington" : "Des responsables de l'industrie pétrolière prétendent avoir reçu du ministre de l'Energie James Schlesinger l'ultimatum suivant : soutenez l'impôt proposé par l'Administration sur le pétrole brut — sinon vous aurez à affronter une réglementation plus sévère et une législation tendant à faire éclater les compagnies pétrolières." »

Cette déclaration est amplement confirmée par le comportement public des responsables du pétrole. Accusés par le sénateur Henry Jackson de faire des « profits obscènes », pas un seul membre d'un seul groupe de PDG de l'industrie pétrolière n'a répliqué ou n'a quitté la pièce pour refuser d'être en butte à des insultes du même genre. Les directeurs des compagnies pétrolières qui expriment en privé leur opposition résolue à la structure actuelle, extrêmement complexe, des contrôles fédéraux auxquels ils sont soumis, ou au durcissement de l'intervention gouvernementale proposé par le président Car-

ter, font en public des déclarations favorables et approuvent les objectifs des contrôles.

Peu d'hommes d'affaires considèrent que les contrôles — prétendus « volontaires » — des salaires et des prix, proposés par le président Carter, soient une manière désirable ou efficace de combattre l'inflation. Et pourtant les uns après les autres les chefs d'entreprise et les organisations professionnelles ont soutenu le programme, dit des choses aimables et promis leur coopération. Rares furent les personnes — comme Donald Rumsfeld, ancien membre du Congrès, haut fonctionnaire de la Maison Blanche et membre du cabinet sous les présidents républicains — qui eurent le courage de les dénoncer publiquement.

Il est tout à fait normal que parler librement se paie — ne serait-ce que par l'impopularité et la critique. Mais le prix à payer devrait demeurer raisonnable et non disproportionné. Rien ne devrait avoir, selon l'expression célèbre d'un arrêt de la Cour Suprême, un « effet glacial » sur la liberté de parole. Or, actuellement, cet effet s'exerce incontestablement sur les hommes d'affaires et les dirigeants d'entreprise.

Cet « effet glacial » ne se limite pas aux hommes d'affaires, il s'exerce sur nous tous. Personnellement, le milieu que nous connaissons le mieux est le milieu universitaire. Un grand nombre de nos collègues spécialistes d'économie et de sciences naturelles reçoivent des bourses de la Fondation nationale des Sciences ; pour les lettres, il s'agit de bourses de la Fondation nationale des Lettres ; tous les professeurs qui enseignent dans des universités d'Etat reçoivent d'instances gouvernementales une partie de leurs revenus. Nous croyons que la Fondation nationale des Sciences, la Fondation nationale des Lettres et les subventions du fisc à l'éducation supérieure sont indésirables et devraient être éliminées. Il s'agit là de l'opinion d'une minorité au sein du milieu universitaire, mais cette minorité est beaucoup plus nombreuse qu'on ne pourrait le penser au vu des déclarations publiques dans ce sens.

La presse dépend énormément du gouvernement — non seulement parce qu'il est sa principale source d'information, mais dans de nombreuses procédures quotidiennes. Voici un exemple saisissant, qui nous vient de Grande-Bretagne. Le *Times* de Londres, un grand journal s'il en fut, n'a pas paru pendant une journée il y a quelques années parce que l'un des syndicats voulait empêcher de publier un article sur les tentati-

ves de ce même syndicat d'influer sur le contenu du journal ! Par la suite, les querelles syndicales ont abouti à la suspension prolongée de la publication. Les syndicats en question sont en mesure d'exercer ce pouvoir parce que le gouvernement leur a accordé des immunités spéciales. En Angleterre, le syndicat des journalistes, à l'échelon national, professe un corporatisme à outrance et menace de boycotter les journaux qui engagent des journalistes n'appartenant pas au syndicat. Et cela dans le pays qui a été à l'origine d'un si grand nombre de nos libertés !

En ce qui concerne la liberté de religion, les fermiers Amish, aux Etats-Unis, ont eu leurs maisons et leurs autres biens saisis par la justice parce qu'ils refusaient, pour des motifs religieux, de payer les cotisations de Sécurité sociale — et d'en accepter les avantages. Des écoles religieuses ont vu leurs étudiants cités en justice au titre de la loi sur la scolarisation obligatoire parce que leurs maîtres n'avaient pas le morceau de papier certifiant qu'ils avaient satisfait aux exigences de l'Etat.

Ces exemples ne font qu'égratigner la surface des choses, ils illustrent la proposition fondamentale selon laquelle la liberté est un tout : tout ce qui réduit la liberté dans une partie de notre vie influe vraisemblablement sur la liberté dans les autres parties.

La liberté ne peut pas être absolue. Nous vivons dans une société interdépendante. Certaines restrictions à notre liberté sont nécessaires — pour éviter d'autres restrictions, qui seraient pires encore. Mais nous sommes parvenus bien au-delà de ce point. Aujourd'hui, le besoin le plus urgent est d'éliminer des restrictions et non d'en rajouter.

## Chapitre III

### ANATOMIE D'UNE CRISE

La dépression qui débuta au milieu de 1929 devait être pour les Etats-Unis une catastrophe sans précédent. Le revenu en dollars du pays diminua de moitié entre le début de la crise et le moment où l'économie toucha le fond en 1933. La production totale diminua d'un tiers, et le chômage atteignit le niveau jamais vu de 25 % de la main-d'œuvre disponible. La dépression fut aussi une catastrophe pour le reste du monde. En se répandant de pays en pays, elle suscita une diminution de la production, une augmentation du chômage, la faim et la misère partout. En Allemagne, la dépression contribua à la prise du pouvoir par Hitler, ce qui ouvrit la voie à la Seconde Guerre mondiale. Au Japon elle renforça la faction militaire au pouvoir, qui consacrait tous ses efforts à créer « la sphère de coprosperité de la Grande Asie de l'Est ». En Chine, elle provoqua les changements monétaires à l'origine de l'hyperinflation finale — qui scella le destin du régime de Tchang Kaï-chek et amena les communistes au pouvoir.

Dans le domaine des idées, la dépression persuada le public que le capitalisme était un système instable appelé à connaître d'autres crises, plus graves encore. Le public fut converti à des opinions qui avaient déjà acquis un certain crédit parmi les intellectuels : le gouvernement devait jouer un rôle plus actif ; il fallait qu'il intervienne pour contrebalancer l'instabilité engendrée par l'entreprise privée, dénuée de toute règle ; il fallait qu'il serve de volant d'inertie pour assurer la stabilité et la sécurité. Cette mutation de l'opinion publique sur les rôles respectifs de l'entreprise privée et du gouvernement a été le catalyseur le plus efficace de la croissance rapide des pouvoirs gouvernementaux (et en particulier du gouvernement central), depuis cette époque jusqu'à nos jours.

La dépression produisit également une mutation d'une portée immense dans l'opinion des économistes de profession. L'effondrement économique fit voler en éclats la vieille croyance, encore renforcée au cours des années 20, que la politique monétaire était un instrument puissant pour assurer la stabilité économique. L'opinion s'inversa presque radicalement et l'on commença à songer que « l'argent ne compte pas ». John Maynard Keynes, un des plus grands économistes du *xx<sup>e</sup>* siècle, offrit une théorie nouvelle. Et la « révolution keynésienne » ne se borna pas à captiver les économistes de profession : elle fournit une justification séduisante à l'intervention massive du gouvernement.

Ce renversement d'opinion, à la fois dans le public et parmi les économistes, fut la conséquence d'une erreur d'interprétation sur ce qui s'était passé en réalité. Nous savons maintenant — ce dont peu de personnes se doutaient à l'époque — que la dépression n'a pas été produite par la défaillance de l'entreprise privée, mais au contraire par l'échec du gouvernement dans un domaine dont l'Etat assumait la responsabilité depuis ses origines. La constitution des Etats-Unis, section VIII, article premier, accorde en effet au gouvernement fédéral le privilège « de battre monnaie et de lui assigner une valeur, ainsi qu'aux monnaies étrangères ». Malheureusement, comme nous le verrons au chapitre VIII, l'échec du gouvernement à gérer la monnaie n'est pas seulement une curiosité historique : il se prolonge dans la réalité de notre temps.

## L'ORIGINE DU SYSTÈME DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE

Le lundi 21 octobre 1907, cinq mois après le début d'une récession économique, la Knickerbocker Trust Company, troisième société d'investissements de la ville de New York, commença à connaître des difficultés de trésorerie. Le lendemain, une « ruée » sur la banque la força à fermer ses portes (temporairement en fait, car elle devait se remettre en affaires en mars 1908). La fermeture de la Knickerbocker Trust provoqua des ruées sur les autres sociétés d'investissements de New York, puis dans d'autres parties du pays — une « panique » bancaire, semblable à celles qui s'étaient produites de temps à autre au cours du *xix<sup>e</sup>* siècle, était sur le point de se déclencher.

Au cours de la même semaine, toutes les banques d'un bout à l'autre du pays réagirent à la « panique » par la « restriction des paiements » : elles annoncèrent qu'elles ne paieraient plus en espèces les déposants qui désiraient retirer leurs dépôts. Dans certains Etats, les gouverneurs ou les procureurs généraux prirent des mesures conférant une sanction juridique à la restriction des paiements ; dans les autres Etats, cette pratique fut simplement tolérée et l'on permit aux banques de rester ouvertes bien qu'elles aient violé techniquement les lois de l'Etat sur la banque.

La restriction des paiements évita les faillites bancaires et mit fin aux « ruées ». Mais elle imposa des inconvénients sérieux aux affaires. Elle provoqua une pénurie de liquidités et suscita la mise en circulation privée de pièces de 25 cents en bois et autres substituts provisoires à la monnaie légale. Au plus fort de la pénurie de monnaie, il fallut 104 dollars de dépôts pour obtenir 100 dollars en argent liquide. Dans l'ensemble, la panique et la restriction, de façon directe (par leurs effets sur la confiance et sur la possibilité de traiter efficacement des affaires) et de façon indirecte (en faisant décroître la quantité de liquidités), transforma cette récession en une des plus graves que les Etats-Unis aient connues jusque-là.

Mais la phase grave de récession fut de courte durée. Les banques reprirent leurs paiements au début de 1908. Quelques mois plus tard, la guérison économique était acquise. La récession n'avait duré en tout que treize mois et sa phase grave environ deux fois moins.

Cet épisode dramatique fut en grande partie responsable de la mise en vigueur de la loi sur la Réserve fédérale de 1913. Il avait démontré la nécessité politique d'une action dans le domaine monétaire et bancaire. Pendant l'administration républicaine de Theodore Roosevelt, on instaura une Commission monétaire nationale, sous la présidence d'un éminent sénateur républicain, Nelson W. Aldrich. Pendant l'administration démocrate de Woodrow Wilson, un éminent démocrate, membre du Congrès et plus tard sénateur, Carter Glass, remodela et transforma les recommandations de cette commission. Le Système de la Réserve fédérale qui en est issu constitue l'instance monétaire clé du pays depuis cette date.

Que signifient en réalité « ruée », « panique » et « restriction des paiements » ? Pourquoi ont-elles eu les conséquences immenses qu'on leur a attribuées ? Et comment les auteurs de

la loi sur la Réserve fédérale se proposaient-ils d'empêcher le retour de pareils avatars ?

Une ruée sur une banque est la tentative par un grand nombre de ses déposants de « retirer » leurs dépôts en espèces, tous en même temps. La ruée est provoquée par des rumeurs ou des faits qui incitent les déposants à craindre que la banque soit insolvable et incapable de faire face à ses obligations. La ruée représente la tentative des gens de sortir « leur » argent avant qu'il ne se soit envolé.

Il est facile de comprendre pourquoi une ruée accule une banque insolvable à la faillite plus vite que si cette ruée ne se produisait pas. Mais pourquoi une ruée troublerait-elle le fonctionnement d'une banque responsable et solvable ? La réponse est liée à l'un des mots les plus mal interprétés de la langue, le mot « dépôt » quand on l'utilise dans le cadre des opérations bancaires. Si vous faites un « dépôt » en espèces dans une banque, il est tentant de supposer que la banque prend vos effigies de Lincoln (ou de Pascal) et les « dépose » dans une chambre forte pour les conserver jusqu'au moment où vous les réclamerez. Mais elle ne fait pas cela du tout. Si elle le faisait, où trouverait-elle les moyens de payer ses frais, sans parler des intérêts sur votre dépôt ? La banque garde probablement quelques "Pascal" et les met dans un coffre à titre de « réserve ». Le reste, elle le prête à quelqu'un d'autre et fait payer des intérêts à l'emprunteur, ou bien elle l'utilise pour acheter des valeurs rapportant un certain intérêt.

Si, comme c'est souvent le cas, vous effectuez votre dépôt non point en espèces mais en chèques tirés sur d'autres banques, votre banque ne dispose même pas d'espèces entre les mains à déposer dans ses coffres. Elle n'a qu'un ordre de crédit sur une autre banque, pour lequel elle ne réclamera pas d'espèces, car (le plus souvent) les autres banques ont à peu près les mêmes ordres de crédit sur elle-même. Pour chaque cent dollars de dépôts, toutes les banques réunies n'ont en fait que quelques dollars en espèces dans leurs coffres. Nous avons un « système de réserve bancaire fractionnaire ». Ce système fonctionne très bien, tant que chacun est persuadé qu'il peut toujours obtenir des espèces en échange de ses dépôts, et qu'il ne réclame donc ces espèces qu'en fonction de ses besoins. En règle générale, les nouveaux dépôts en espèces sont à peu près équivalents aux retraits, de sorte que le montant réduit de la réserve suffit à répondre aux variations temporaires. Mais si

tout le monde essaie d'obtenir des espèces en même temps la situation change du tout au tout — il est probable qu'une panique va se produire, exactement comme lorsqu'une voix crie « au feu » dans un cinéma bondé et que tout le monde veut sortir en même temps.

Une banque isolée peut faire face à une ruée en empruntant à d'autres banques ou en demandant à ses emprunteurs de rembourser leurs dettes. Les emprunteurs peuvent rembourser leurs emprunts en empruntant des espèces à d'autres banques. Mais, si une ruée bancaire fait tache d'huile, toutes les banques réunies ne peuvent suffire à endiguer la ruée de cette manière. Tout simplement parce qu'il n'existe pas dans tous leurs coffres réunis assez d'espèces pour satisfaire les demandes de tous leurs déposants. En outre, toute tentative de bloquer une ruée importante en faisant appel aux espèces en réserve — sauf si elle réussit rapidement à rétablir la confiance, à endiguer la ruée, et à provoquer de nouveaux dépôts — engendre une réduction plus dangereuse encore des dépôts. En 1907, les banques n'avaient en moyenne que douze dollars en espèces pour chaque cent dollars de dépôts. Chaque dollar de dépôts converti en espèces et transféré des coffres de la banque aux bas de laine des déposants provoquait donc une réduction réelle des dépôts de sept dollars — à supposer que les banques décident de maintenir leur taux antérieur de réserves par rapport aux dépôts. C'est la raison pour laquelle une ruée, en provoquant l'accumulation des espèces dans le public, a tendance à réduire dans des proportions énormes le volume total de l'argent disponible. C'est aussi la raison pour laquelle, si on ne l'arrête pas très vite, elle engendre une catastrophe aussi colossale. Les banques essaient indivisiblement d'obtenir des espèces pour satisfaire la demande de leurs déposants, en pressant leurs débiteurs de rembourser leurs prêts et en refusant de renouveler ou d'augmenter les prêts à échéance. L'ensemble des emprunteurs n'a nulle part où se tourner, la banque dépérit, les affaires dépérissent.

Comment arrêter une panique une fois qu'elle s'est déclenchée ? Ou, mieux encore, comment l'empêcher de se déclencher ? La méthode adoptée en 1907 — la restriction concertée des paiements par les banques — est une des méthodes capables d'arrêter une panique. Les banques sont restées ouvertes, mais elles se sont entendues pour ne pas payer d'espèces à la demande des déposants. A la place, elles ont procédé par jeux

d'écritures. Elles ont honoré les chèques tirés par un de leurs déposants au profit d'un autre en réduisant les dépôts inscrits dans leurs livres au crédit de l'un, et en augmentant les dépôts de l'autre. Pour les chèques tirés par leurs déposants au profit de déposants d'une autre banque (ou, à l'inverse, par les déposants d'une autre banque au profit d'un de leurs déposants) elles ont procédé à peu près comme de coutume, par la « chambre de compensation » — en compensant les chèques reçus en dépôts par les chèques sur leur propre banque reçus en dépôts dans les autres banques. La seule différence fut que tous les écarts entre le montant dû aux autres banques et le montant dû par les autres banques fut réglé non par un transfert d'espèces comme de coutume, mais par des engagements de paiements à une date ultérieure. Les banques versèrent en fait une certaine quantité d'espèces, non sur simple requête, mais à des clients réguliers qui en avaient besoin pour payer des salaires et d'autres factures urgentes. De même, ils reçurent des espèces de la part de ces clients réguliers. Dans le cadre de ce système, certaines banques pouvaient faire faillite, et c'est ce qui se produisit — mais uniquement parce qu'elles n'étaient pas « saines ». Elles ne firent pas faillite pour la seule raison qu'elles n'étaient pas capables de convertir en espèces un actif parfaitement sain. Le temps passant, la panique s'apaisa, la confiance dans les banques se rétablit, et les banques purent reprendre leurs paiements sur simple requête sans que se produise une nouvelle ruée. C'est une manière assez radicale d'arrêter une panique, mais elle a le mérite de l'efficacité.

Une autre manière d'arrêter une panique est de permettre aux banques saines de convertir rapidement leur actif en espèces, non point aux dépens des autres banques mais par la mise à leur disposition d'un supplément d'espèces — en faisant intervenir d'urgence la planche à billets. C'est cette manière de procéder qu'incarne la loi sur la Réserve fédérale. Elle était censée écarter même les ennuis temporaires qui accompagnaient la restriction des paiements. Les douze banques régionales instaurées par cette loi et opérant sous la supervision d'un Office de la Réserve fédérale à Washington furent dotées du pouvoir de servir de « prêteurs de dernier recours » aux banques commerciales. Elles purent effectuer ces prêts soit sous forme de liquidités — des billets de la Réserve fédérale qu'elles avaient le pouvoir d'imprimer — soit sous la forme de crédits

de dépôt, qu'elles avaient le pouvoir de créer sur leurs livres : le trait de plume magique du comptable. Elles devaient être les banques des banquiers, l'homologue américain de la Banque de France et des autres banques centrales.

A l'origine, on s'attendait à ce que les banques de la Réserve fédérale opèrent essentiellement par prêts directs aux banques, avec pour nantissement l'actif même de ces banques et notamment les billets à ordre correspondant aux prêts accordés aux entreprises. Pour un grand nombre de ces avances, les banques « escomptaient » les traites — c'est-à-dire qu'elles payaient moins que la valeur nominale, l'escompte représentant l'intérêt retenu par la banque. A son tour, la Réserve fédérale « réescomptait » les traites en prenant aux banques un intérêt sur les prêts.

Le temps passant, plutôt que les réescomptes, ce furent les « opérations de marché public » — l'achat ou la vente de titres de l'Etat — qui constituèrent pour le Système la principale manière d'augmenter ou de diminuer la quantité de liquidités en circulation. Quand une banque de la Réserve fédérale achète un titre de l'Etat, elle le paie soit avec des billets de la Réserve fédérale qu'elle détient dans ses coffres ou qu'elle vient d'imprimer, soit (ce qui est plus courant) en augmentant sur ses livres les dépôts d'une banque commerciale. La banque commerciale peut être elle-même le vendeur du titre, ou elle peut être la banque où le vendeur du titre détient son compte de dépôt. Les espèces et les dépôts supplémentaires servent de réserves pour les banques commerciales, ce qui leur permet, prises dans leur ensemble, d'augmenter leurs dépôts par un multiple des réserves additionnelles — c'est la raison pour laquelle les espèces et les dépôts dans les banques de la Réserve fédérale portent le nom d'« argent à pouvoir élevé » ou de « base monétaire ». Quand une banque de la Réserve fédérale vend un titre, le processus est inversé. Les réserves des banques commerciales diminuent et elles sont amenées à restreindre leur volume d'opérations. Jusqu'à une date assez récente, le pouvoir de créer des liquidités et des dépôts, détenu par les banques de la Réserve fédérale, était limité par la quantité d'or détenue par le Système. Cette limitation a été éliminée, si bien qu'aujourd'hui tout est laissé à la discrétion des hommes chargés de gérer le Système.

Lorsqu'au début des années 30, le Système de la Réserve fédérale faillit à la tâche pour laquelle il avait été créé, on

adopta enfin, en 1934, une méthode efficace d'empêcher la panique. On créa la Société fédérale d'Assurance des Dépôts pour garantir les dépôts contre les pertes jusqu'à un certain plafond. L'assurance donna confiance aux déposants : leurs dépôts étaient en sécurité. Cela évitait que la faillite ou les difficultés financières d'une banque en mauvaise santé provoquent des ruées sur d'autres banques — les gens dans la salle de cinéma ont confiance dans la vertu du système de protection contre l'incendie. Depuis 1934 il y a eu des faillites bancaires et des ruées sur des banques, mais jamais de panique générale à l'ancienne mode.

Assurer les dépôts pour éviter une panique était un procédé fréquemment utilisé auparavant par les banques elles-mêmes, mais de façon plus fragmentaire et moins efficace. A maintes reprises, quand une banque donnée avait des ennuis financiers ou était menacée de ruée en raison de bruits et de rumeurs, d'autres banques s'associaient volontairement pour souscrire un fonds garantissant les dépôts de la banque en difficulté. Ce mécanisme évita de nombreuses paniques en puissance, et coupa court à certaines autres. Il échoua parfois, soit en l'absence d'accord satisfaisant, soit parce que la confiance ne se rétablissait pas assez vite. Nous examinerons plus loin dans ce chapitre un exemple — particulièrement spectaculaire et important — de ce genre d'échec.

## LES PREMIÈRES ANNÉES DU SYSTÈME DE RÉSERVE

Le Système de la Réserve fédérale a commencé à fonctionner à la fin de l'année 1914, quelques mois après le déclenchement de la guerre en Europe. Or cette guerre devait modifier de façon radicale le rôle et l'importance du Système de la Réserve fédérale.

Au moment où le Système entra en vigueur, la Grande-Bretagne était le centre du monde financier. On disait que l'or servait d'étalon aux monnaies du monde entier, mais on aurait pu dire aussi bien que c'était la livre sterling. Le Système de la Réserve fédérale avait été conçu avant tout comme moyen d'éviter les paniques bancaires et de faciliter le commerce ; et aussi comme le banquier du gouvernement. On tenait pour acquis qu'il fonctionnerait dans le cadre de l'étalon-or

mondial et réagirait aux événements extérieurs, mais sans les modifier.

À la fin de la guerre, le centre du monde financier n'était plus la Grande-Bretagne mais les États-Unis. Le monde vivait en réalité sur un étalon-dollar et continua de le faire même après le rétablissement d'une version affaiblie de l'étalon-or d'avant la guerre. Le Système de la Réserve fédérale cessa d'être un organisme mineur réagissant passivement aux éléments extérieurs pour devenir une puissance indépendante façonnant la structure monétaire mondiale.

Les années de guerre démontrèrent tout le pouvoir que possédait, en bien comme en mal, le Système de la Réserve fédérale, notamment après l'entrée en guerre des États-Unis. Comme dans toutes les guerres précédentes (et suivantes) on recourut à l'équivalent de la planche à billets pour financer les dépenses de guerre. Mais le Système permit de le faire d'une manière plus subtile et plus élaborée qu'auparavant. On utilisa la planche à billets dans une certaine mesure, quand les banques de la Réserve fédérale achetaient des bons du Trésor américains et les payaient avec des billets de la Réserve fédérale avec lesquels le Trésor pouvait payer à son tour certaines de ses dépenses. Mais, la plupart du temps, le Système fédéral payait ses bons du Trésor en créditant le Trésor de dépôts dans les banques de la Réserve fédérale. Le Trésor payait ses achats avec des chèques tirés sur ces dépôts. Quand les bénéficiaires de ces chèques les déposaient à leurs banques et que ces banques les déposaient à leur tour dans une banque de la Réserve fédérale, les dépôts du Trésor dans cette banque étaient transférés aux comptes des banques commerciales, augmentant leurs réserves. Cette augmentation permit à l'ensemble des banques commerciales de se développer énormément — à l'époque — en achetant des bons du gouvernement ou en faisant des prêts à leurs clients pour leur permettre d'acheter des bons du gouvernement. Par ce processus circulaire le Trésor obtint de l'argent nouveau pour payer les dépenses de guerre, mais l'accroissement du volume monétaire prit surtout la forme d'augmentation des dépôts dans les banques commerciales plutôt que de multiplication des espèces. La subtilité du processus d'accroissement du volume monétaire n'empêcha pas l'inflation mais elle adoucit l'opération et, en dissimulant ce qui se passait en réalité, elle diminua ou retarda les craintes du public à l'égard de cette inflation.

Après la guerre, le Système continua d'accroître rapidement la quantité de monnaie, alimentant l'inflation. A ce stade toutefois, la monnaie additionnelle ne fut pas utilisée pour payer les dépenses du gouvernement mais pour financer les activités privées. Un tiers de l'inflation totale de la période de guerre s'est produit après la fin non seulement de la guerre, mais des déficits budgétaires pour payer la guerre. Le Système se rendit compte de son erreur, mais trop tard. Il réagit alors brutalement, plongeant le pays dans la dépression aiguë mais brève de 1920-1921.

Les grands moments du Système furent incontestablement le reste des années 20. Pendant ces quelques années, il servit réellement de volant d'inertie efficace, augmentant le taux de croissance monétaire quand l'économie montrait des signes de faiblesse, et réduisant le taux de croissance monétaire quand l'expansion économique devenait trop rapide. Il n'empêcha pas certaines fluctuations de l'économie, mais il contribua vraiment à les rendre plus douces. En outre, il fut suffisamment prudent pour pouvoir éviter l'inflation. Le résultat de ce climat monétaire et économique stable fut une croissance économique rapide. On claironna partout qu'une ère nouvelle venait de s'ouvrir et que les crises cycliques étaient mortes — enterrées par un Système de Réserve fédérale vigilant.

Une grande partie du succès de ces années 20 doit être portée au crédit de Benjamin Strong, banquier de New York qui fut le premier président de la banque de Réserve fédérale de New York et qui le resta jusqu'à sa mort prématurée en 1928. Jusqu'à sa mort, la banque de Réserve de New York fut le principal élément moteur de la politique de la Réserve fédérale, à l'intérieur et à l'étranger, et Benjamin Strong fut incontestablement le personnage le plus influent. C'était un homme remarquable, qu'un membre du conseil d'administration de la Réserve fédérale a décrit comme « un génie — un Hamilton de la banque ». Plus que tout autre responsable du Système, il avait la confiance et l'appui des autres géants de la finance, à l'intérieur du Système et au-dehors, ainsi qu'une puissance personnelle lui permettant de faire triompher ses vues, et le courage d'agir selon ses opinions.

La mort de Strong déclencha au sein du Système des rivalités agissantes dont les conséquences devaient être immenses. Comme l'a dit Lester V. Chandler dans sa biographie de

Strong, « la mort de Strong laissa le Système sans axe, sans orientation, sans direction valable. Le conseil d'administration de la Réserve (à Washington) était bien déterminé à ce que la banque de New York cesse de jouer ce rôle. Mais le conseil lui-même ne pouvait exercer ces responsabilités avec l'esprit d'entreprise indispensable. Il était encore faible et divisé. (...) De plus, la plupart des autres banques de la Réserve, comme celle de New York, montraient quelques réticences à reconnaître l'autorité du conseil. (...) Il était donc assez normal que le Système glisse dans l'indécision et l'immobilisme ».

Nul n'aurait pu le prévoir à l'époque, mais ces rivalités allaient constituer la première phase d'un transfert de pouvoir accéléré du marché privé au gouvernement, et du gouvernement local et des États au gouvernement fédéral de Washington.

## LE DÉCLENCHEMENT DE LA DÉPRESSION

L'opinion courante veut que la dépression ait commencé le Jeudi noir, 24 octobre 1929, le jour où la Bourse de New York s'est effondrée. Après des hauts et des bas, le marché devait se stabiliser enfin en 1933 à environ un sixième du niveau vertigineux de 1929.

Le krach de la Bourse a été très important, mais ce n'était pas le début de la dépression. L'activité des affaires avait atteint son apogée en août 1929, deux mois avant le krach, et pendant cet intervalle la chute avait déjà été appréciable. Le krach refléta les difficultés économiques croissantes et creva une bulle de spéculation inacceptable. Bien entendu, quand il eut lieu, le krach sema le doute parmi les hommes d'affaires (et les autres) qui s'étaient laissés éblouir par les espoirs grisants d'une ère nouvelle. Les consommateurs et les chefs d'entreprise se refusèrent à dépenser et voulurent accroître leurs réserves liquides en cas d'urgence.

Cet effet de dépression, consécutif au krach de la Bourse, fut énormément renforcé par le comportement ultérieur du Système de la Réserve fédérale. Au moment du krach, la banque de la Réserve fédérale de New York, presque par réflexe conditionné acquis sous le règne de Strong, intervint immédiatement et de son propre chef pour amortir le choc : elle fournit des prêts complémentaires aux entreprises du marché financier

et leur acheta des obligations (ainsi qu'à d'autres entreprises touchées par le krach). Mais Strong était mort et le conseil voulait affirmer son autorité. Il décida rapidement d'imposer sa discipline à New York, et New York céda. A partir de ce moment-là, le système agit tout à fait différemment qu'au cours des premières récessions économiques des années 20. Au lieu d'accroître activement la quantité de liquidités disponibles pour contrebalancer la contraction des affaires, le Système laissa le volume monétaire diminuer lentement tout au long de 1930. Comparée à la diminution du volume monétaire entre fin 1930 et 1933 (environ un tiers), la diminution jusqu'à octobre 1930 peut paraître minime — 2,6 % seulement —, mais, en comparaison avec les crises précédentes, elle apparaît décisive. En fait, c'était la plus forte diminution qui se fût produite avant ou pendant presque toutes les autres récessions du passé.

Les répercussions du krach de la Bourse, combinées à la diminution lente du volume monétaire au cours de 1930, eurent pour conséquence en 1930 une récession plutôt sévère. Même si la récession s'était terminée fin 1930 ou début 1931, comme elle aurait pu se terminer s'il ne s'était pas produit un effondrement monétaire, elle aurait compté parmi l'une des plus graves récessions connues.

## LES CRISES BANCAIRES

Mais le pire ne s'était pas encore produit. Jusqu'à l'automne 1930, la contraction des affaires, bien que très grave, n'était pas encore entachée de difficultés bancaires et de ruées sur les banques. Le caractère de la récession changea du tout au tout lorsqu'une série de faillites bancaires dans le Middle West et le Sud sapèrent la confiance dans les banques et provoquèrent de vastes mouvements tendant à convertir les dépôts en argent liquide.

La contagion se répandit finalement jusqu'à New York, le centre financier du pays. La date critique fut le 11 décembre 1930 — la banque des États-Unis ferma ses portes. C'était la plus grande banque commerciale à faire faillite, dans toute l'histoire des États-Unis. En outre, à cause de son nom, elle passait aux yeux de bien des gens, dans le pays et à l'étranger, pour une banque officielle, bien que ce fût une banque com-

merciale comme les autres. Les conséquences de sa faillite allaient être d'autant plus graves pour la confiance.

Si la banque des États-Unis joua un rôle clé aussi important, ce fut pour ainsi dire par accident. Étant donné la structure décentralisée du système bancaire américain, *et* la politique que suivait le Système de la Réserve fédérale en laissant diminuer le volume monétaire sans réagir vigoureusement aux faillites des banques, le courant des faillites mineures aurait tôt ou tard produit des ruées sur d'autres grandes banques. Si la banque des États-Unis n'avait fait faillite à ce moment-là, la faillite d'une autre grande banque aurait été le caillou qui déclenche l'avalanche. Et la faillite même de la banque des États-Unis fut en soi un accident. C'était une banque saine. Bien que sa liquidation se produisit au cours des pires années de la dépression, elle finit par verser à ses déposants 92,5 % de leurs dépôts ! Et il est indubitable que, si elle avait pu supporter le premier choc de la crise, aucun de ses déposants n'aurait perdu un sou.

Lorsque des bruits commencèrent à courir sur la banque des États-Unis, le contrôleur général des banques de l'État de New York, la banque de la Réserve fédérale de New York, et l'Association des banques appartenant à la Chambre de Compensation de New York tentèrent de définir des plans pour sauver la banque, par l'entremise d'un fonds de garantie ou d'une fusion avec d'autres banques. C'était la méthode classique utilisée durant les paniques précédentes. Deux jours avant la fermeture des portes de la banque, le succès de ces efforts semblait assuré.

Mais le plan échoua, surtout à cause des caractéristiques propres de la banque des États-Unis, mais aussi en raison de certains préjugés des milieux bancaires. Les autres banques étaient jalouses de son nom même, parce qu'il attirait les immigrants. Beaucoup plus important encore, la banque appartenait à des Juifs, était dirigée par des Juifs et monopolisait la clientèle juive. C'était l'une des rares banques appartenant à des Juifs dans un secteur qui, aux États-Unis, est considéré plus que tout autre domaine comme une chasse gardée des grandes familles de bonne naissance. Ce n'était pas par hasard que le plan de sauvetage comprenait la fusion de la banque des États-Unis avec la seule autre grande banque de New York appartenant en majorité à des Juifs et dirigée par

des Juifs, et avec deux autres banques juives beaucoup plus petites.

Le plan échoua parce qu'au dernier moment la Chambre de Compensation de New York se retira de l'arrangement proposé — en grande partie, dit-on, à cause de l'antisémitisme de certains membres très influents du milieu bancaire. Lors de la dernière réunion des banquiers, Joseph A. Broderick, à ce moment-là contrôleur des banques de l'État de New York, tenta vainement de les dissuader de se retirer. Voici ce qu'il déclara par la suite au cours d'un procès :

« J'ai dit que la banque des États-Unis avait des milliers de débiteurs, qu'elle finançait des petits commerçants, surtout des commerçants juifs, et que sa fermeture aboutirait probablement à une série de faillites parmi ses clients. J'ai averti que sa fermeture provoquerait la fermeture d'au moins dix autres banques dans la ville et qu'elle toucherait peut-être même les banques d'épargne. Je leur ai dit que les conséquences de la fermeture pourraient même s'étendre au-delà des limites de la ville.

Je leur ai rappelé que, deux ou trois semaines plus tôt, ils avaient sauvé deux des plus importantes banques privées de la ville, et qu'ils avaient avancé de bon gré l'argent nécessaire. Je leur ai répété que, seulement sept ou huit ans auparavant, ils étaient venus en aide à l'une des sociétés d'investissements les plus en vue de New York, en avançant des sommes beaucoup plus importantes que celles nécessaires au sauvetage de la banque des États-Unis.

Je leur ai demandé si leur décision d'abandonner le plan de sauvetage était définitive. Ils m'ont répondu par l'affirmative. Alors je les ai avertis qu'ils commettaient l'erreur la plus monumentale de toute l'histoire de la banque dans cette ville. »

La fermeture de la banque des États-Unis fut dramatique pour ses propriétaires et pour ses déposants. Deux des propriétaires passèrent en justice, furent condamnés et firent de la prison pour ce que tout le monde considérait comme des infractions techniques à la loi. Les déposants eurent leurs fonds bloqués pendant des années — même la partie qu'ils récupérèrent. Et, pour l'ensemble du pays, les conséquences allaient être plus graves encore. D'un bout à l'autre des États-Unis, des déposants craignant pour la sécurité de leurs dépôts aggravè-

rent les ruées sporadiques qui s'étaient déclenchées jusque-là. Les banques firent faillite en cascade — 352 banques dans le seul mois de décembre 1930.

Si le Système de la Réserve fédérale n'avait pas existé, on aurait probablement pris, pour endiguer une série de ruées de ce genre, les mêmes mesures qu'en 1907 — la restriction des paiements. Cela aurait été beaucoup plus radical que ce qui survint en fait pendant le dernier mois de 1930. Mais, en empêchant l'hémorragie des réserves des bonnes banques, la restriction aurait presque certainement empêché les cascades de faillites bancaires ultérieures, en 1931, 1932 et 1933, exactement comme la restriction de 1907 avait rapidement mis fin aux faillites de cette année-là. En fait, la banque des États-Unis elle-même aurait été capable de rouvrir ses portes, tout comme la Knickerbocker Trust Company en 1908. Une fois la panique endiguée et la confiance rétablie, la guérison économique se serait probablement produite dès le début de 1931, exactement comme au début de 1908.

L'existence du Système de la Réserve empêcha cette mesure thérapeutique radicale. Directement, en réduisant l'inquiétude des banques les plus fortes — elles crurent (à tort, comme elles n'allaient pas tarder à s'en rendre compte) que les emprunts au Système leur offraient un mécanisme de secours efficace en cas de nécessité ; et indirectement en faisant croire à l'ensemble du pays, et aux milieux financiers en particulier, que des mesures aussi radicales n'étaient plus nécessaires puisque le Système était là pour régler tous les problèmes de ce genre.

Le Système aurait pu fournir une solution bien meilleure en se lançant dans une vaste opération d'achats de bons du gouvernement sur le marché public. Cela aurait fourni aux banques les liquidités additionnelles leur permettant de satisfaire la demande de leurs déposants. Cette mesure aurait endigué — ou en tout cas sensiblement apaisé — la vague de faillites bancaires, et aurait empêché le public de réduire le volume monétaire en convertissant leurs dépôts en espèces. Malheureusement, les interventions de la Réserve fédérale furent hésitantes et limitées. Pour l'essentiel, elle se tint à l'écart sans rien faire et laissa la crise suivre son cours — comportement qui devait se répéter sans cesse au cours des deux années suivantes.

Par exemple au printemps de 1931, quand une seconde crise bancaire survint. Et l'on suivit même une politique plus néga-

tive en septembre 1931, quand la Grande-Bretagne abandonna l'étalon-or. La Réserve fédérale réagit — après deux années de dépression grave — en *relevant* le taux d'intérêt (le taux d'escompte) qu'elle faisait payer aux banques pour leurs emprunts, et qui atteignirent un niveau inconnu jusque-là dans l'histoire. Elle prit cette mesure pour empêcher l'hémorragie de ses réserves d'or par les détenteurs étrangers de dollars — mouvement qu'elle craignait de voir se produire à la suite de l'abandon de l'étalon-or par la Grande-Bretagne. Mais il en résulta à l'intérieur des frontières une forte déflation — qui exerça des pressions encore plus vives sur les banques commerciales, aussi bien que sur les entreprises. La Réserve fédérale aurait pu, en achetant des titres du gouvernement sur le marché public, compenser le coup monétaire terrible qu'elle portait à l'économie. Mais elle n'en fit rien.

En 1932, sous les fortes pressions du Congrès, la Réserve fédérale finit par se lancer dans de vastes achats sur le marché public. Les effets favorables commençaient à peine de se faire sentir quand la session du Congrès s'acheva — et la Réserve fédérale mit rapidement un terme à son programme.

L'épisode final de cette désolante histoire fut la panique bancaire de 1933, amorcée une fois encore par une série de faillites bancaires. Elle s'intensifia pendant l'« interrègne » entre Herbert Hoover et Franklin D. Roosevelt. Élu le 8 novembre 1932, ce dernier ne prit ses pouvoirs que le 4 mars 1933. Or Herbert Hoover se refusa à prendre des mesures draconiennes sans la coopération du Président élu, et ce dernier se refusa à assumer des responsabilités tant qu'il n'était pas constitutionnellement au pouvoir.

Tandis que la panique se répandait dans les milieux financiers de New York, le Système de la Réserve fédérale lui-même fut pris de panique. Le directeur de la banque de la Réserve fédérale de New York essaya sans succès de persuader le président Hoover d'ordonner la fermeture des banques dans tout le pays, le dernier jour de ses fonctions à la Maison Blanche. Puis, avec l'appui des banques de la Chambre de Compensation de New York et du contrôleur des banques de l'État de New York, il persuada le gouverneur Lehman de déclarer la fermeture des banques dans son État à la date du 4 mars 1933, jour où Franklin D. Roosevelt prendrait le pouvoir. La banque de la Réserve fédérale ferma, ainsi que les banques commerciales. D'autres gouverneurs d'État prirent des mesures sembla-

bles. Et le 6 mars le président Roosevelt proclama finalement la fermeture des banques dans tout le pays.

Le système bancaire centralisé, instauré à l'origine pour éviter la restriction des paiements par les banques commerciales, s'associa aux banques commerciales dans la restriction des paiements la plus vaste, la plus totale et la plus économiquement néfaste de toute l'histoire du pays. On comprend volontiers que Hoover ait écrit dans ses mémoires : « J'ai conclu qu'il (le conseil de Réserve fédérale) était un bien faible roseau pour servir d'appui à une nation en des temps troublés. »

A l'apogée des affaires, au milieu de 1929, 25 000 banques environ faisaient des opérations dans le pays. Au début de 1933, ce nombre était tombé à 18 000. Quand le président Roosevelt, au bout de dix jours, mit fin au congé bancaire, moins de 12 000 banques eurent l'autorisation de rouvrir leurs portes, et, par la suite, seules 3 000 banques de plus obtinrent cette autorisation. Au total donc, environ 10 000 banques sur 25 000 disparurent au cours de ces quatre années — par faillite, fusion ou liquidation.

La masse totale de monnaie diminua dans des proportions aussi radicales. Pour chaque 3 dollars de dépôts et d'espèces entre les mains du public en 1939, il restait moins de 2 dollars en 1933 — un effondrement monétaire sans précédent.

## LES FAITS ET L'INTERPRÉTATION

Ces faits ne sont pas mis en doute aujourd'hui — nous soulignons cependant qu'ils n'étaient ni connus ni connaissables par la plupart des observateurs contemporains, y compris John Maynard Keynes. Mais ils sont susceptibles d'interprétations divergentes. L'effondrement monétaire fut-il une cause ou une conséquence de l'effondrement économique ? Le Système aurait-il pu empêcher l'effondrement monétaire ? Ou bien celui-ci se produisit-il malgré tous les efforts de la Réserve fédérale, comme de nombreux observateurs de l'époque l'ont estimé ? La dépression a-t-elle débuté aux États-Unis pour se répandre ensuite à l'étranger ? Ou bien des forces en provenance de l'étranger ont-elles transformé en grave récession ce qui n'aurait été aux États-Unis qu'une crise relativement mineure ?

## *La cause ou l'effet*

Le Système lui-même n'a jamais douté de son efficacité. Si vastes sont les possibilités d'autojustification que le conseil de la Réserve fédérale pouvait dire dans son *Rapport annuel* de 1933 : « Les capacités des banques de la Réserve fédérale à faire face aux exigences de liquidités pendant la crise ont démontré l'efficacité du système monétaire du pays dans le cadre de la loi de la Réserve fédérale. (...) Il est difficile de dire quel aurait été le cours de la dépression si le Système de la Réserve fédérale n'avait pas appliqué une politique libérale d'achats sur le marché public. »

L'effondrement monétaire a été à la fois la cause et la conséquence de l'effondrement économique. Il a été provoqué pour une bonne part par la politique de la Réserve fédérale, et il a incontestablement aggravé l'effondrement économique. Mais l'effondrement économique, une fois amorcé, a lui-même aggravé l'effondrement monétaire. Des prêts bancaires, qui auraient été de « bons » prêts dans le cadre d'une récession moins lourde, devinrent de « mauvais » prêts dans le cadre d'un effondrement économique. Les défauts de paiement affaiblirent les banques de crédit — ce qui augmenta, pour leurs déposants, la tentation de la « ruée ». Les faillites industrielles et commerciales, le déclin de la production, le développement du chômage se conjuguèrent pour renforcer l'incertitude et la peur. Le désir de convertir ses avoirs sous leur forme la plus liquide — la monnaie — et dans la forme de monnaie la plus sûre — les espèces — se répandit largement. L'effet de « choc en retour » prend très vite une importance décisive dans tout système économique.

Aujourd'hui, la preuve est faite que le système possédait non seulement le mandat législatif d'empêcher l'effondrement monétaire, mais aurait pu le faire s'il avait utilisé avec discernement les pouvoirs que lui conférait la loi sur la Réserve fédérale. Les défenseurs du Système ont proposé tout un éventail d'excuses. Aucune n'a résisté à un examen attentif. Aucune ne constitue une justification acceptable de la faillite du Système en face de la tâche pour laquelle ses fondateurs l'avaient instauré. Non seulement le Système possédait le pouvoir d'empêcher l'effondrement monétaire, mais il savait aussi comment utiliser ce pouvoir. En 1929, 1930, 1931, la banque de la Réserve fédérale de New York pressa à maintes reprises le

Système de se lancer dans des achats de marché public sur une vaste échelle — décision clé que le Système aurait dû prendre mais qu'il ne prit pas. On écarta l'avis de New York, non point parce que ses propositions furent démontrées mauvaises ou irréalisables, mais en raison de conflits de pouvoirs au sein de la hiérarchie du Système : parce que les autres banques de la Réserve fédérale et le conseil de Washington se refusaient à prendre New York pour guide. La solution de remplacement fut de suivre la voie confuse et indécise du Conseil. En dehors du Système, des voix compétentes réclamaient également l'intervention nécessaire. Un membre du Congrès représentant l'Illinois, A.J. Sabath, déclara à la tribune de la Chambre des Représentants : « Je suis certain que le conseil de la Réserve fédérale a le pouvoir de soulager la détresse financière et commerciale. » Certains critiques universitaires — notamment Karl Bopp, qui devint plus tard directeur de la banque de la Réserve fédérale de Philadelphie — exprima des opinions semblables. A la réunion de la Réserve fédérale où furent approuvés les achats du marché public de 1932 — sous la pression directe du Congrès — Ogden L. Mills, Secrétaire au Trésor à l'époque et donc membre *ex officio* du conseil, expliqua son vote en faveur des achats dans les termes suivants : « Pour un système de banque centrale important, rester bras croisés avec une réserve métallique de 70 %, sans prendre des mesures actives dans une situation aussi grave, était presque inconcevable et presque impardonnable. » Mais c'était exactement comme cela que le Système s'était comporté pendant les deux années précédentes. Et il reprit la même attitude dès la fin de la session du Congrès, quelques mois plus tard, puis durant la crise bancaire finale de mars 1933.

### *Où la dépression a-t-elle commencé ?*

La preuve décisive du fait que la dépression s'est répandue des États-Unis vers le reste du monde, et non l'inverse, est fournie par les mouvements de l'or. En 1929, les États-Unis suivaient l'étalon-or, en ce sens qu'il existait un prix officiel de l'or (20,67 dollars l'once d'or fin) auquel le gouvernement achetait ou vendait l'or sur simple requête. La plupart des autres pays appliquaient le système dit de l'étalon de change or sous lequel eux aussi fixaient un prix officiel de l'or dans leur monnaie. Ce prix officiel de l'or divisé par celui en vigueur aux États-Unis donnait un taux officiel de changes, c'est-à-dire le

prix de chacune des monnaies concernées par rapport au dollar. Les pays pouvaient accepter ou refuser de vendre librement de l'or au prix officiel, mais ils s'engageaient à conserver un taux des changes fixe, au niveau déterminé par les deux prix officiels de l'or (en dollars et dans leur monnaie) en achetant et en vendant des dollars à ce taux de change, sur simple requête. Dans le cadre de ce système, si un résident américain — ou toute autre personne possédant des dollars — dépensait (prêtait ou donnait) à l'étranger plus de dollars que les bénéficiaire de ces dollars ne voulaient en dépenser (prêter ou donner) aux États-Unis, les bénéficiaires en question exigeraient de l'or pour la différence. L'or irait des États-Unis vers l'étranger. Si la balance penchait dans l'autre sens — c'est-à-dire si les détenteurs de monnaies étrangères voulaient dépenser (prêter ou donner) plus de dollars aux États-Unis que les détenteurs de dollars ne voulaient en convertir en monnaies étrangères pour les dépenser (prêter ou donner) à l'étranger —, ils obtiendraient les dollars supplémentaires en les achetant à leurs banques centrales au taux officiel des changes. A leur tour, les banques centrales obtiendraient les dollars supplémentaires en envoyant de l'or aux États-Unis. (Dans la pratique, bien entendu, la plupart de ces transferts n'impliquent pas l'affrètement d'or à travers les océans et les mers. Une grande partie de l'or possédé par les banques centrales étrangères se trouve en dépôt dans les chambres fortes de la banque de la Réserve fédérale de New York, « poinçonné » à la marque du pays qui le possédait à l'origine. Les transferts se font en changeant les étiquettes sur les caisses contenant les barres d'or, dans les sous-sol de la banque, 33, Liberty Street, dans le quartier de Wall Street).

Si la dépression s'était déclenchée à l'étranger alors que l'économie américaine continuait de prospérer pour un temps, la détérioration de la situation économique à l'étranger aurait réduit les exportations américaines et, en abaissant le prix des produits étrangers, encouragé les importations américaines. Le résultat aurait été une tentative de dépenser (prêter ou donner) plus de dollars à l'étranger que les bénéficiaires ne voulaient en utiliser aux États-Unis — et donc une hémorragie de l'or américain vers l'étranger. Cette hémorragie aurait réduit les réserves d'or du Système de la Réserve fédérale. Et cela aurait induit aussitôt le système à réduire le volume monétaire. C'est de cette manière qu'un système de taux de change fixes transmet

la pression déflationniste (ou inflationniste) d'un pays à l'autre. Si tel avait été le cours des événements, la Réserve fédérale aurait pu prétendre à juste titre que ses interventions étaient une réaction à des pressions venant de l'étranger.

Inversement, si la dépression était d'origine américaine, la première conséquence aurait été la diminution du nombre de dollars américains que leurs détenteurs désiraient dépenser à l'étranger, et un accroissement du nombre de dollars que d'autres désiraient utiliser aux États-Unis. Cela aurait produit un afflux d'or aux États-Unis. Et, à son tour, cet afflux aurait poussé les pays étrangers à réduire leur volume monétaire — et la déflation se serait transmise des États-Unis vers eux de cette manière.

Les faits sont clairs. Les réserves américaines d'or *augmentèrent* de juillet 1929 à août 1931, pendant les deux premières années de la crise — preuve incontestable que les États-Unis ont été à l'origine du mouvement. Si le Système de la Réserve fédérale avait suivi les règles de l'étalon-or, il aurait réagi à l'afflux d'or en augmentant le volume monétaire. Il a laissé en fait la quantité de liquidités s'amenuiser.

Une fois la dépression déclenchée et transmise aux autres pays, il se produisit bien entendu une influence réfléchie vers les États-Unis — autre exemple de l'ubiquité du « choc en retour » dans tout complexe économique. Le pays à l'avant-garde d'un mouvement ne le reste pas forcément jusqu'au bout. La France avait accumulé un stock d'or important à la suite de son retour à l'étalon-or en 1928, à un taux de change qui sous-évaluait le franc. Elle avait donc une importante marge de manœuvre, et elle aurait pu résister à la pression déflationniste venant des États-Unis. Au lieu de cela, la France suivit des politiques encore plus déflationnistes que les États-Unis : non seulement elle augmenta son énorme stock d'or, mais après 1931 elle absorba de l'or américain. La récompense — douteuse — de cette politique fut que, si l'économie américaine toucha le fond, en mars 1933, au moment de la suspension des paiements en or, l'économie française continua à décliner jusqu'en avril 1935.

#### *Conséquence sur le Système de la Réserve*

Ironie du sort, le résultat de la politique monétaire néfaste du conseil de la Réserve fédérale (malgré les sages avis de la banque de Réserve fédérale de New York) fut une victoire du

Conseil, à la fois contre New York et contre les autres banques de la Réserve fédérale dans le conflit de pouvoirs qui les opposait. Un mythe était né : l'entreprise privée, y compris le système bancaire privé, avait échoué lamentablement, et il fallait accorder plus de pouvoirs au gouvernement pour contrebalancer la prétendue instabilité inhérente au marché libre. Et, à travers ce mythe, l'échec du Système produisit un climat politique favorisant l'attribution au Conseil d'une plus grande autorité sur les banques régionales.

Symbole de cette évolution : le transfert du Conseil de la Réserve fédérale de ses modestes bureaux de l'immeuble du ministère des Finances, à un magnifique temple grec de Constitution Avenue, où il allait être chez lui. (On lui a adjoint depuis d'énormes bâtiments annexes.)

Malheureusement, l'augmentation de puissance, de prestige et de surface de bureaux ne s'accompagna pas d'une amélioration correspondante dans les résultats. Depuis 1935 le Système a présidé — et largement contribué — à une forte récession en 1937-1938, une guerre, une période d'inflation après la guerre, et une économie de montagnes russes depuis lors, avec des hauts et des bas dans l'inflation, et de fortes poussées de chômage suivies d'accalmies. Chaque crête d'inflation, et chaque trêve passagère dans l'inflation, s'est située à un niveau plus élevé que la précédente, et le niveau moyen de chômage n'a cessé de croître graduellement. Le Système n'a pas commis la même erreur qu'en 1929-1933 — il n'a pas permis ou provoqué un effondrement monétaire — mais il a commis l'erreur opposée : il a encouragé l'accroissement anormalement rapide du volume monétaire, provoquant l'inflation. De plus il a continué, en oscillant d'un extrême à l'autre, à produire non seulement des *booms* mais des récessions — plus ou moins aiguës.

A un seul égard le Système n'a cessé d'adopter la même politique depuis sa création : il attribue toutes les difficultés à des influences étrangères échappant à son contrôle, et il s'attribue le crédit de tous les événements favorables. Il continue ainsi à faire survivre le mythe que l'économie privée est instable, alors que tout son comportement démontre en fait que le gouvernement est aujourd'hui le principal facteur d'instabilité économique.

## Chapitre IV

### DU BERCEAU AU TOMBEAU

L'élection présidentielle de 1932 constitue une ligne de démarcation dans l'histoire des États-Unis. Herbert Hoover, qui cherchait à se faire réélire sous l'étiquette des Républicains, fut accablé de tous les péchés de la terre. Il y avait des millions de chômeurs. L'imagerie classique représente l'époque par une queue pour le pain, ou un homme sans emploi vendant des pommes à un coin de rue. Bien que le Système de la Réserve fédérale, politiquement indépendant, fût responsable de la politique monétaire désastreuse qui avait transformé une simple récession en dépression catastrophique, le Président, en tant que chef du gouvernement, ne pouvait esquiver les responsabilités. Le public avait perdu la foi dans le système économique en vigueur. Les gens étaient désespérés. Ils voulaient être rassurés, ils voulaient une promesse de solution.

Franklin Delano Roosevelt, le gouverneur charismatique de l'État de New York, était le candidat démocrate. C'était un visage nouveau, dont émanaient espoir et optimisme. Inutile de le dire, il fit campagne selon les vieux principes. Il promit, s'il était élu, de mettre fin au gaspillage du gouvernement et d'équilibrer le budget, et il accusa Hoover d'extravagance en matière de dépenses gouvernementales, lui reprochant notamment d'avoir laissé s'accroître les déficits budgétaires. Parallèlement, pendant la période des élections et pendant l'intervalle entre son élection et son entrée en fonctions, Roosevelt réunit régulièrement à la résidence du gouverneur, à Albany, un groupe de conseillers — son *brain trust* comme on l'appela. C'est ce *brain trust* qui mit au point les mesures à prendre, une fois au pouvoir : le *New Deal* que Franklin D. Roosevelt avait promis au peuple américain en acceptant sa nomination comme candidat démocrate.

L'élection de 1932 constitue une ligne de démarcation sur le plan politique, au sens étroit. Au cours des soixante-douze années de 1860 à 1932, les Républicains avaient détenu la présidence pendant cinquante-huit ans ; entre 1932 et 1980, la proportion devait s'inverser : les Démocrates occupèrent la Maison Blanche pendant trente-deux ans, les Républicains pendant seize ans.

Cette élection fut également une ligne de démarcation dans un sens plus large ; elle marqua une évolution majeure à la fois dans la conception du rôle du gouvernement au sein de l'opinion publique et dans le rôle effectivement assigné au gouvernement. Il suffit d'énoncer quelques statistiques pour apprécier l'amplitude du changement. Depuis la fondation de la république jusqu'en 1929, les dépenses des gouvernements à tous les niveaux (fédéral, des États, et local) n'avaient jamais dépassé 12 % du revenu national — hormis en période de guerre importante — et les deux tiers de ces dépenses se faisaient au niveau de l'État et au niveau local. En règle générale, les dépenses fédérales étaient de l'ordre de 3 % (ou moins) du revenu national. Depuis 1933, les dépenses des gouvernements n'ont jamais été inférieures à 20 % du revenu national, et elles sont à présent de l'ordre de 40 % — dont les deux tiers sont inscrits au budget du gouvernement fédéral. Il est exact qu'une grande partie des années récentes, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, a été une période de guerre, froide ou chaude. Mais, depuis 1946, les dépenses sans aucun lien avec la défense nationale n'ont jamais été inférieures à 16 % du revenu national, et elles sont actuellement de l'ordre d'un tiers du revenu national. Les dépenses du gouvernement fédéral représentent à elles seules plus du quart du produit national pour la totalité, plus d'un cinquième si l'on déduit les dépenses relatives à la défense nationale. Selon cet indicateur, le rôle du gouvernement fédéral dans l'économie a été multiplié en gros par dix, au cours des cinquante dernières années.

Roosevelt accéda au pouvoir le 4 mars 1933 — au moment où le pays était au plus bas. De nombreux États avaient proclamé un « congé bancaire » et leurs banques étaient fermées. Deux jours après son entrée en fonction, le président Roosevelt ordonna la fermeture de toutes les banques du pays. Mais Roosevelt avait profité de son discours d'investiture pour lancer un message d'espoir, proclamant notamment : « La seule chose dont il nous faut avoir peur, c'est de la peur elle-même. » Et il

avait inauguré aussitôt un programme frénétique de mesures législatives — les « Cent Jours » d'une session extraordinaire du Congrès.

Les membres du brain trust de Roosevelt venaient surtout des universités — et en particulier de l'université de Columbia. Ils étaient le reflet de l'évolution qui s'était produite un peu plus tôt dans l'atmosphère intellectuelle des campus — le passage de la foi dans la responsabilité individuelle, le laisser-faire et un gouvernement décentralisé et limité, à la foi dans la responsabilité sociale, et un gouvernement centralisé et puissant. Ils croyaient que le gouvernement avait pour fonction de protéger les individus contre les vicissitudes du sort et de contrôler le fonctionnement de l'économie « dans l'intérêt général », même si cela impliquait de la part du gouvernement l'acquisition et la gestion des moyens de production. Ces deux grandes tendances étaient déjà présentes dans un roman célèbre, publié en 1887 par Edward Bellamy : *Looking Backward*. Dans cette utopie fantastique, un personnage semblable au Rip Van Winkle de Washington Irving s'endort en 1887 et se réveille en l'an 2 000 dans un monde différent. En jetant « un regard en arrière » (*looking backward*), ses nouveaux compagnons lui expliquent comment l'utopie qui étonne le héros est née au cours des années 1930 — date prophétique — à partir de l'enfer des années 1880. Cette utopie comprenait notamment la promesse de sécurité « du berceau au tombeau » — première utilisation de cette expression que nous ayons rencontrée en anglais\* — ainsi qu'une planification gouvernementale détaillée, y compris le service national civil obligatoire pour tous les citoyens sur une période prolongée.

Issus de cette atmosphère intellectuelle, les conseillers de Roosevelt n'étaient que trop enclins à considérer la dépression comme un échec du capitalisme, et à croire que l'intervention agissante du gouvernement — et surtout du gouvernement central — serait le remède le mieux adapté. Des hauts fonctionnaires bien intentionnés et des experts désintéressés devaient assumer le pouvoir dont avaient abusé les « royalistes de l'économie », égoïstes et à l'esprit étroit. Selon les termes

\* La phrase complète où paraît cette expression mérite d'être citée car elle indique avec précision la direction vers laquelle nous nous dirigeons, tout en condamnant implicitement les conséquences : « Aucun homme ne se soucie plus du lendemain, ni pour lui ni pour ses enfants, car la nation garantit la nourriture, l'éducation et une vie confortable du berceau au tombeau. »

du premier discours d'investiture de Roosevelt, « les marchands ont été chassés des sièges d'honneur, dans le Temple de notre civilisation ».

Et en préparant les programmes que Roosevelt allait adopter ils ne s'appuyèrent pas seulement sur les idées des campus, mais sur les expériences antérieures de l'Allemagne de Bismarck, de l'Angleterre du fabianisme et de la « voie médiane » de la Suède.

Le *New Deal* tel qu'il naquit au cours des années 30 fut manifestement le reflet de ces conceptions. Il comprenait des mesures destinées à réformer la structure fondamentale de l'économie. Certaines d'entre elles durent être abandonnées quand la Cour Suprême les déclara inconstitutionnelles. Mais d'autres sont encore en vigueur, comme la SEC qui contrôle les investissements boursiers et les changes, le Bureau national des Relations du Travail, les salaires minimum garantis à l'échelle du pays.

Le *New Deal* comprenait également des programmes garantissant la sécurité contre les coups du sort, et notamment la Sécurité sociale (la retraite des personnes âgées), l'assurance-chômage et l'assistance publique. Ce chapitre discute de ces mesures et de leur prolifération ultérieure.

Le *New Deal* comprenait enfin des mesures qui se voulaient strictement temporaires, conçues pour faire face à l'état d'urgence créé par la Grande Dépression. Plusieurs de ces programmes temporaires sont devenus permanents, comme c'est souvent le cas des programmes du gouvernement.

Les programmes temporaires les plus importants étaient des projets « créateurs d'emplois » dans le cadre de l'administration des Travaux publics, l'utilisation des jeunes chômeurs pour l'amélioration des forêts et des parcs nationaux dans le cadre de la Conservation des Eaux et Forêts, et des subsides fédéraux directs aux indigents. La misère s'étendait alors à tout le pays ; il était important de faire très vite quelque chose pour soulager cette misère — assister les malheureux et rétablir l'espoir et la confiance au sein de l'opinion publique. Ces programmes avaient été conçus à la hâte, ils étaient sans nul doute imparfaits et ils occasionnèrent des gaspillages mais, dans les circonstances, c'était inévitable et parfaitement compréhensible. L'administration de Roosevelt réussit de façon vraiment louable à soulager la misère la plus criante et à rétablir la confiance.

La Seconde Guerre mondiale interrompit le *New Deal* — mais tout en consolidant fortement ses fondations. La guerre suscita des budgets gouvernementaux énormes et une mainmise sans précédent du gouvernement sur les détails de la vie économique : fixation par décret des prix et des salaires, rationnement des biens de consommation, interdiction de produire certaines marchandises à usage civil, répartition autoritaire des matières premières et des produits finis, contrôle des importations et des exportations.

L'élimination du chômage, la colossale production de matériel de guerre qui fit des États-Unis « l'arsenal de la démocratie », puis la victoire inconditionnelle sur l'Allemagne et le Japon furent en général interprétées comme une preuve de la capacité du gouvernement à gérer le système économique avec plus d'efficacité que le « capitalisme sauvage ». L'un des premiers textes législatifs importants de l'après-guerre fut la loi sur l'Emploi de 1946, qui consacra la responsabilité du gouvernement pour « le maintien au maximum de l'emploi, de la production et du pouvoir d'achat ». Ce fut cette décision qui donna en réalité force de loi aux politiques keynésiennes.

L'influence de la guerre sur les attitudes du public fut l'image complémentaire de l'influence de la dépression. La dépression avait convaincu le public que le capitalisme était inefficace ; la guerre persuada tout le monde que le gouvernement centralisé était efficace. Ces deux conclusions étaient fausses. La dépression avait été produite par une défaillance du gouvernement, et non de l'entreprise privée. Quant à la guerre, le fait que le gouvernement exerce temporairement un pouvoir énorme en vue d'un unique objectif majeur, partagé par presque tous les citoyens et pour lequel presque tous les citoyens sont prêts à faire de lourds sacrifices, n'a rien à voir avec le fait qu'un gouvernement contrôle l'économie de façon permanente au nom d'un « intérêt général » défini en termes vagues et évoluant en fonction des objectifs prodigieusement différents et disparates des citoyens.

A la fin de la guerre, certains eurent l'impression que la planification économique centralisée était la voie de l'avenir. Cette tendance fut accueillie avec passion par tous ceux qui la considéraient comme l'aurore d'un monde d'abondance équitablement partagée. Mais d'autres — dont nous sommes — la redoutèrent avec autant de passion, car ils étaient persuadés qu'elle ouvrait la voie à la tyrannie et à la misère. Jusqu'ici, ni

les espoirs des uns ni les craintes des autres ne se sont réalisés.

Le gouvernement a pris une importance beaucoup plus grande mais cette expansion n'a pas pris la forme d'une planification économique centrale détaillée, accompagnée par la nationalisation progressive de l'industrie, de la finance et du commerce comme un grand nombre d'entre nous s'y attendait. L'expérience a mis fin à la planification économique détaillée, en partie parce qu'elle n'a pas réussi à réaliser les objectifs annoncés, mais aussi parce qu'elle entraînait en conflit avec la liberté. Ce conflit allait éclater au grand jour lorsque le gouvernement britannique tenta de contrôler les emplois auxquels les gens pouvaient accéder. La réaction défavorable de l'opinion provoqua l'abandon de la tentative. Les industries nationalisées se révélèrent si inefficaces et engendrèrent tellement de pertes, en Grande-Bretagne, en Suède, en France et aux États-Unis, que seuls quelques marxistes « grand teint » tiennent aujourd'hui les nationalisations pour souhaitables. L'illusion que la nationalisation augmente l'efficacité de la production, admise autrefois par bien des gens, a fini par disparaître. Il y a encore de nouvelles nationalisations — lignes ferroviaires pour voyageurs, certaines lignes de marchandises aux États-Unis, Leyland Motors en Grande-Bretagne, l'acier en Suède. Mais elles se produisent pour des raisons très différentes : parce que les consommateurs désirent perpétuer des services avec les subventions du gouvernement alors que les conditions du marché exigent en fait leur suppression ; ou bien parce que les ouvriers d'industries sans bénéfices craignent le chômage. Même les plus fervents partisans de ces nationalisations les considèrent, au mieux, comme un mal nécessaire.

Les échecs de la planification et des nationalisations n'ont pas éliminé les pressions en faveur d'un gouvernement plus puissant. Ils ont simplement modifié l'orientation du mouvement. L'expansion du gouvernement prend maintenant la forme de programmes sociaux et de réglementation des activités. Comme l'a déclaré W. Allan Wallis dans un contexte relativement différent, le socialisme, « en faillite intellectuelle après avoir vu, pendant plus d'un siècle, tous ses arguments en faveur de la socialisation des *moyens* de production démolis l'un après l'autre par l'expérience, cherche maintenant à socialiser les *résultats* de la production » (*An Over-governed Society*, 1976).

Dans le domaine dit « social » ce changement d'orientation

a provoqué une véritable explosion au cours des dernières décennies, notamment après que le président Lyndon Johnson eut déclaré, en 1964, sa « guerre à la pauvreté ». Les programmes de Sécurité sociale, d'assurance-chômage et d'assistance directe (fédérale), datant du *New Deal*, ont été amplifiés pour couvrir de nouveaux groupes sociaux ; les versements ont augmenté ; et l'on a ajouté de nouveaux programmes : *Medicare*, *Medicaid*, timbres-alimentation, etc. Les programmes de logements publics et de rénovation urbaine ont pris de l'ampleur. A l'heure actuelle, il y a littéralement des centaines de programmes sociaux et de programmes de transfert de revenus. Le ministère de la Santé, de l'Éducation et des Affaires sociales (HEW, *Health, Education and Welfare*), créé en 1953 pour regrouper les programmes sociaux épars, a débuté avec un budget de 2 milliards de dollars, moins de 5 % des dépenses de la défense nationale. Vingt-cinq ans plus tard, en 1978, son budget était de 160 milliards de dollars, une fois et demie la somme des dépenses de l'armée de terre, de la marine et de l'aviation. C'était, en volume, le troisième budget du monde, après le budget global des États-Unis et le budget global de l'Union soviétique. Le ministère contrôlait un immense empire et s'infiltrait dans les moindres recoins de la nation. Plus d'un employé américain sur cent travaillait dans l'empire HEW, soit directement pour le ministère, soit dans le cadre de programmes impliquant HEW mais gérés par les États ou des collectivités locales. Tous les Américains subissaient l'influence de ses activités. (Fin 1979, HEW a été divisé par la création d'un ministère de l'Éducation, séparé des Affaires sociales.)

Nul ne peut contester l'existence de deux phénomènes contradictoires : un mécontentement généralisé provoqué par les résultats de cette explosion des activités « sociales » ; des pressions continues en faveur de leur développement.

Les objectifs étaient tout à fait nobles ; les résultats sont décevants. Les dépenses de la Sécurité sociale\* ont monté en flèche et le système connaît de très graves ennuis financiers. Les programmes de logements publics et de rénovation urbaine ont diminué plutôt qu'augmenté le nombre des logements mis à la disposition des pauvres. Le nombre des personnes

\* *Social Security*, aux États-Unis, ne recouvre pas exactement notre Sécurité sociale, notamment en ce qui concerne l'assurance-maladie. C'est avant tout un système de retraites et de pensions d'incapacité (N.d.T.).

assistées par les fonds publics a augmenté (même quand le chômage diminuait). De l'avis de tous, ce vaste programme social est un « désastre », assaisonné de manœuvres frauduleuses et de corruption. Le gouvernement paie une part de plus en plus importante des factures médicales du pays, mais les malades et les médecins se plaignent des augmentations monumentales des prix et de l'impersonnalité croissante de la médecine. En matière d'éducation, les résultats des étudiants se sont effondrés à mesure que l'intervention fédérale augmentait.

Les échecs successifs de tant de programmes pavés de bonnes intentions ne sont pas des accidents. Ils ne sont pas non plus la conséquence d'erreurs au niveau de la mise en œuvre. La faillite est étroitement liée à l'utilisation de mauvais moyens pour parvenir à de bonnes fins.

Malgré l'échec de ces programmes, des pressions en faveur de leur développement ne cessent de s'exercer. On attribue les désastres à la mesquinerie des fonds attribués par le Congrès et l'on réclame à cor et à cri des programmes plus importants encore. Les intérêts particuliers qui profitent de tous ces programmes (en particulier la gigantesque bureaucratie engendrée par toutes ces mesures) insistent sur la nécessité de les développer.

Comme solution de rechange au système social actuel, on a proposé un impôt négatif sur le revenu. Cette idée séduisante a été soutenue par des individus et des groupes de toute obédience politique. Une variante a même été proposée par trois Présidents ; mais elle semble politiquement irréalisable, en tout cas dans un avenir prévisible.

## L'ORIGINE DE L'ÉTAT-PROVIDENCE MODERNE

Le premier État moderne qui ait introduit sur une assez grande échelle le genre de mesures sociales devenu si populaire dans la plupart des sociétés de notre temps a été l'empire allemand à sa naissance, sous l'impulsion du « Chancelier de Fer », Otto von Bismarck. Au début des années 1880, il mit en œuvre un programme global de sécurité sociale, qui offrait aux travailleurs une protection contre les accidents, la maladie et la vieillesse. Les motifs de Bismarck étaient un mélange complexe de générosité paternaliste à l'égard des classes inférieures et d'habileté politique. Ses mesures réussirent à saper à la base

l'attrait politique des sociaux-démocrates qui venaient de faire leur apparition en Allemagne.

A première vue, il semble paradoxal qu'un État essentiellement autocratique et aristocratique comme l'Allemagne d'avant la Première Guerre mondiale (ce que nous appellerions une « dictature de droite » dans le jargon d'aujourd'hui) ait été le premier à promulguer des mesures que l'on associe en général au socialisme et à la gauche. Mais il n'y a en fait aucun paradoxe — même si l'on écarte les motivations politiques de Bismarck. Les fidèles de l'aristocratie et ceux du socialisme partagent la même foi dans un gouvernement centralisé — dans la gestion autoritaire plutôt que dans la coopération volontaire. Ils ne s'opposent que sur *qui* doit gouverner : ou bien une élite déterminée par la naissance, ou bien des experts choisis (en principe) pour leurs mérites. Ces deux systèmes proclament — sans doute de bonne foi — qu'ils veulent promouvoir le bien-être de « tout le monde » et qu'ils connaissent « l'intérêt général » et le moyen de le mettre en œuvre mieux que les intéressés eux-mêmes. Et ils finissent toujours, lorsqu'ils parviennent au pouvoir, par promouvoir les intérêts de leur propre classe, au nom du « bien-être général ».

Les précurseurs les plus immédiats des mesures de sécurité sociale adoptées aux États-Unis au cours des années 30 furent les auteurs des lois anglaises sur les Retraites des Personnes âgées (1908) et sur l'Assurance nationale (1911).

La loi sur les Retraites accordait à toute personne de plus de soixante-dix ans dont les revenus tombaient au-dessous d'une somme donnée une pension hebdomadaire dont le montant variait avec les revenus du bénéficiaire. Il n'y avait pas de cotisations, et il s'agissait donc en un sens d'une assistance directe — une extension des mesures de la loi des Pauvres qui, sous une forme ou une autre, existaient en Grande-Bretagne depuis des siècles. Il y avait cependant, comme l'a souligné A.V. Dicey, une différence fondamentale. La « retraite » était considérée comme un droit dont le bénéficiaire, selon les termes de la loi, « ne privera le retraité d'aucun de ses droits, immunités et privilèges, et ne l'assujettira à aucune disqualification ». Pour se rendre compte du chemin parcouru depuis ce modeste début, il suffit de citer le commentaire de Dicey sur cette loi, cinq ans après sa promulgation : « Certainement un homme raisonnable et de bonnes intentions peut se demander à juste titre si l'Angleterre dans son ensemble gagne à permettre aux

bénéficiaires de l'assistance aux pauvres, sous forme de retraite, de conserver leur droit de vote aux élections législatives. » Il faudrait être un moderne Diogène avec une puissante lanterne pour trouver aujourd'hui un seul homme ayant le droit de voter, si le fait de toucher des largesses du gouvernement entraînait l'exclusion des listes électorales.

La loi sur l'Assurance nationale tendait vers « la réalisation de deux objectifs. En premier lieu, toute personne (...) employée dans le Royaume-Uni (...) sera, de 16 ans à 70 ans, assurée contre la mauvaise santé, ou, en d'autres termes, se verra garantir les moyens de soigner sa maladie. (...) Le second objectif, c'est que toute personne employée dans certains emplois spécifiés par la Loi sera assurée contre le chômage, ou, en d'autres termes, se verra accorder un soutien pendant ses périodes de chômage. » A la différence des pensions de vieillesse, ce système prévoyait des cotisations. Il devait être financé en partie par les employeurs, en partie par les employés, en partie par le gouvernement.

Du fait de ces cotisations, et en raison des risques que cette nouvelle assurance couvrait, cette loi s'écartait des pratiques antérieures de façon beaucoup plus radicale que la loi sur les Retraites.

« Par cette Loi de l'Assurance nationale, écrivait Dicey, l'État s'est donné des devoirs nouveaux (et peut-être très embarrassants) tout en s'arrogeant des droits nouveaux et très étendus sur les salariés. (...) Avant 1909, la question de savoir si un homme, riche ou pauvre, devait assurer sa santé était une affaire complètement laissée à la libre discrétion de chacun. La conduite de chaque individu ne concernait pas davantage l'État que la question de savoir s'il devait s'habiller en noir ou en marron.

Mais, à long terme, la Loi sur l'Assurance nationale fera retomber sur l'État, c'est-à-dire sur les contribuables, une responsabilité beaucoup plus lourde que ne s'y attendent les électeurs anglais. (...) Avec l'assurance-chômage (...) l'État reconnaît en fait qu'il a le devoir d'assurer un homme contre les maux résultant de son non-emploi. (...) La Loi sur l'Assurance nationale est dans la ligne du socialisme, elle est difficilement conciliable avec le libéralisme ou même le radicalisme de 1865. »

Ces premières mesures britanniques, comme celles de Bismarck, illustrent l'affinité entre aristocratie et socialisme. En

1904, Winston Churchill abandonna le parti Tory — les Conservateurs, parti de l'aristocratie — pour le parti Libéral. Membre du cabinet de Lloyd George, il joua un rôle décisif dans les lois de réforme sociale. Ce changement de parti (d'ailleurs temporaire) n'exigea de lui aucun changement de principes — comme il l'aurait exigé un siècle plus tôt lorsque le parti Libéral soutenait le libre-échange à l'extérieur et le « laisser-faire » à l'intérieur. La législation sociale parrainée par Churchill, malgré des différences de perspective et de nature, demeurait dans la tradition des lois sur l'usine adoptées, au XIX<sup>e</sup> siècle, en grande partie sous l'influence du mouvement dit « Radical Tory » — groupe constitué essentiellement par des aristocrates imbus de leur obligation de veiller sur les intérêts des classes laborieuses (et ce, avec leur consentement et leur appui, non par contrainte).

On peut dire sans exagération que l'Angleterre d'aujourd'hui doit davantage aux principes conservateurs du XIX<sup>e</sup> siècle qu'aux idées de Karl Marx et de Friedrich Engels.

Autre exemple ayant incontestablement influencé le *New Deal* de Franklin D. Roosevelt : la *Suède, voie médiane* — c'est le titre d'un ouvrage de Marquis Childs, publié en 1936. La Suède avait établi les pensions vieillesse obligatoires dès 1915, sous forme de système à cotisations. Les pensions étaient payables à toutes les personnes de plus de soixante-sept ans, quelle que soit leur situation financière. Le volume de la pension dépendait des cotisations que chacun avait versées dans le cadre du système, et les versements étaient complétés par des fonds gouvernementaux.

Outre les pensions vieillesse et, plus tard, l'assurance-chômage, la Suède devait se lancer dans la nationalisation de l'industrie, les logements publics et les coopératives de consommation, sur une vaste échelle.

## LES RÉSULTATS DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

La Grande-Bretagne et la Suède, depuis longtemps les deux pays les plus souvent cités comme des réussites de l'État-providence, ont éprouvé des difficultés croissantes. Le mécontentement a augmenté dans les deux pays.

La Grande-Bretagne a eu de plus en plus de mal à financer des dépenses gouvernementales croissantes. Les impôts ont

provoqué de nombreux griefs. Et les griefs ont été multipliés par l'impact de l'inflation (voir chapitre VIII). Le Service national de Santé — jadis l'un des plus beaux bijoux de la couronne de l'État-providence, et considéré encore par une bonne partie du public anglais comme l'une des grandes réalisations du gouvernement travailliste — connaît des difficultés graves : grèves et montée en flèche des prix, tandis que les listes de malades en attente s'allongent. Et un nombre croissant de gens se tourne vers les médecins privés, l'assurance-maladie privée, les hôpitaux et maisons de repos privés. Même s'il demeure encore un secteur mineur de l'industrie de la santé, le secteur privé s'est développé rapidement.

Le chômage, en Angleterre, a augmenté parallèlement à l'inflation. Le gouvernement a dû répudier son engagement de maintenir le plein-emploi. Fondement de tout le reste, la productivité et le revenu réel ont été (au mieux) stagnants, de sorte que la Grande-Bretagne a pris un retard considérable sur ses voisins du continent. Le mécontentement a fait surface de façon spectaculaire en 1979, avec la victoire électorale très nette des Conservateurs, victoire obtenue sur la promesse de Margaret Thatcher d'opérer un changement radical dans l'orientation du gouvernement.

La Suède s'est mieux défendue que la Grande-Bretagne. Elle n'a pas eu à supporter le fardeau de deux guerres mondiales, et elle a même abondamment tiré parti, sur le plan économique, de sa neutralité. Elle a néanmoins connu récemment les mêmes difficultés que l'Angleterre : inflation élevée et chômage élevé ; opposition aux impôts accablants — aboutissant à l'émigration de certains de ses citoyens les plus doués ; mécontentement à l'égard des programmes sociaux. Et les électeurs ont, en Suède aussi, exprimé leur opinion dans l'isoloir : en 1976, ils ont mis fin à quatre décennies de règne du parti Social-Démocrate, remplacé par une coalition d'autres partis (bien qu'il n'y ait encore eu aucun changement fondamental d'orientation dans la politique du gouvernement).

Aux États-Unis, la municipalité de New York est l'exemple le plus spectaculaire des résultats obtenus en essayant de faire le bien dans le cadre de programmes du gouvernement. New York est la ville des États-Unis la plus orientée vers le « social ». Les dépenses par habitant effectuées par les autorités municipales sont plus importantes qu'en toute autre ville — le double qu'à Chicago. La philosophie sur laquelle s'est fondée

l'administration a été clairement exprimée par le maire, Robert Wagner, quand il a présenté son budget pour 1965 : « Je n'ai pas l'intention de permettre à nos problèmes fiscaux de déterminer les limites de nos engagements à l'égard des besoins essentiels des habitants de la ville. » Or Wagner et ses successeurs se sont mis à interpréter la notion de « besoins essentiels » dans un sens vraiment très large. Mais la formule : « Davantage d'argent, davantage de programmes, davantage d'impôts » n'a pas fonctionné. Elle a abouti à une catastrophe financière, sans satisfaire « les besoins essentiels des habitants » au sens le plus étroit — et encore moins au sens où l'entendait Wagner. La faillite n'a été évitée que grâce à l'assistance du gouvernement fédéral et de l'État de New York. Mais, en échange de cette assistance, la ville de New York a abandonné toute autorité sur ses propres affaires : elle est devenue une chasse gardée étroitement contrôlée par le gouvernement de l'État et le gouvernement fédéral.

Les New-Yorkais ont naturellement cherché à rendre des forces extérieures responsables de leurs problèmes, mais comme l'a écrit Ken Auletta dans un ouvrage récent (*Les rues étaient pavées d'or*), New York « n'était pas obligé de créer un énorme hôpital municipal ou une université de la ville, de continuer dans la voie de l'éducation gratuite et dispensée à tous sans limitation de place, de ne pas tenir compte des limitations budgétaires, de décréter les impôts les plus lourds de la nation, d'emprunter au-delà de ses moyens, de subventionner les logements des personnes de revenus moyens, de continuer un contrôle strict du montant des loyers, de gratifier les employés municipaux de retraites mirifiques, de salaires élevés et autres avantages annexes ».

Il poursuit, non sans ironie : « Stimulés par la charité du progressisme et par son engagement idéologique à la redistribution de la richesse, les responsables de New York ont contribué à redistribuer hors du périmètre de leur ville une bonne partie des bases d'imposition, ainsi que des milliers d'emplois. »

Par bonheur, la municipalité de New York n'avait pas le droit de battre monnaie. Elle ne pouvait donc pas utiliser l'inflation comme moyen de taxation, ce qui aurait certainement retardé l'échéance fatale. Par malheur, au lieu d'affronter carrément ses problèmes, elle a simplement appelé à son aide l'État de New York et le gouvernement fédéral.

Regardons quelques autres exemples un peu plus en détail.

### *La Sécurité sociale*

Aux Etats-Unis le programme de l'Etat-providence le plus important au niveau fédéral est la Sécurité sociale : vieillesse, veuvage, incapacités de travail, assurance-maladie. D'un côté, c'est une vache sacrée qu'aucun homme politique ne peut remettre en question — comme Barry Goldwater s'en est aperçu à ses dépens en 1964. De l'autre, c'est la cible de mille plaintes venant de toutes parts. Les personnes qui reçoivent des allocations se plaignent que les sommes reçues sont insuffisantes par rapport au niveau de vie qu'on les a incitées à espérer. Les personnes qui paient les cotisations se plaignent qu'elles constituent une charge trop lourde. Les employeurs se plaignent que l'écart créé par ces cotisations entre le coût que représente pour l'employeur un ouvrier de plus d'une part, et le gain net pour l'ouvrier supplémentaire d'autre part, engendre du chômage. Les contribuables se plaignent que les obligations non couvertes du système de la Sécurité sociale leur coûtent plusieurs *milliards de milliards* de dollars, et que même avec l'augmentation actuelle des impôts le système ne restera pas solvable longtemps. Et toutes ces plaintes sont justifiées !

La Sécurité sociale et l'assurance-chômage ont été instituées au cours des années 30 pour permettre aux travailleurs de subvenir à leurs besoins quand ils prennent leur retraite ou en cas de chômage temporaire (au lieu de faire appel à la charité). L'assistance publique est née pour venir en aide aux personnes en détresse, avec l'espoir qu'elle deviendrait inutile dès que l'emploi s'améliorerait et que la Sécurité sociale prendrait le relais. Ces deux programmes étaient modestes au départ. Tous deux ont démesurément grandi. La Sécurité sociale n'a nullement rendu l'assistance publique inutile — toutes deux sont à leur maximum de tous les temps, aussi bien pour les sommes versées en dollars que pour le nombre des bénéficiaires. En 1978, les versements au titre de la Sécurité sociale, pour la retraite, les incapacités, le chômage, l'hôpital, les soins médicaux et les conjoints survivants, se sont élevés à plus de 130 milliards de dollars, répartis entre plus de 40 millions de bénéficiaires. Pour l'assistance publique, les chiffres sont de 40 milliards de dollars pour plus de 17 millions de bénéficiaires.

Pour maintenir cette discussion dans des limites raisonnables nous ne nous occuperons ici que de la composante majeure de la Sécurité sociale — les pensions vieillesse et veuvage, qui

représentent près de deux tiers des dépenses totales et près des trois quarts des recettes. Nous évoquerons ensuite les programmes de l'assistance publique.

La Sécurité sociale a été présentée dans les années 30 sous une étiquette trompeuse, et depuis lors elle n'a cessé d'être soutenue par une publicité mensongère. Si une entreprise privée se livrait à une publicité de cette espèce, elle serait sans doute sévèrement prise à partie par la Commission fédérale du Commerce.

Examinons un instant un paragraphe publié chaque année depuis 1977 dans un opuscule anonyme de l'HEW, tiré à des millions d'exemplaires et intitulé : *Votre Sécurité sociale*. « L'idée de base de la sécurité sociale est très simple : pendant leurs années de travail, les employés, leurs employeurs et les travailleurs indépendants paient des cotisations qui sont regroupées dans des fonds de garantie spéciaux. Quand les ressources cessent ou diminuent, parce que le travailleur prend sa retraite, est handicapé ou meurt, des allocations sont payées mensuellement en espèces pour remplacer la part de ressources que la famille a perdue. »

C'est de la « double-pensée » orwellienne.

Des impôts sur les salaires sont baptisés cotisations (ou comme l'aurait dit le Parti dans le célèbre ouvrage d'Orwell, 1984 : *Obligatoire est Volontaire*).

On exhume les fonds de garantie comme s'ils jouaient un rôle important. En fait, ils sont depuis longtemps extrêmement modestes (32 milliards de dollars pour l'OASI en juin 1978, soit moins de six mois de dépenses à la même date) et sont constitués uniquement par des promesses d'une branche du gouvernement de payer une autre branche du gouvernement. La valeur actuelle des pensions de vieillesse déjà promises à des personnes couvertes par la Sécurité sociale (à la fois ceux qui ont pris leur retraite et ceux qui ne l'ont pas fait) se chiffre en milliers de milliards de dollars. Tel devrait donc être le volume des fonds de garantie nécessaires pour justifier les paroles de l'opuscule (en termes orwelliens : *Peu est Beaucoup*).

Le texte donne l'impression que les « allocations » du travailleur sont financées par ses « cotisations ». La vérité des faits, c'est que des impôts levés sur des personnes qui travaillent servent à payer des pensions à des personnes qui ont pris leur retraite, qui dépendent d'eux ou qui leur ont survécu. Aucun

fonds de garantie d'un volume significatif n'a été accumulé (selon Orwell : *Moi c'est Vous*).

Les travailleurs qui paient ces impôts-cotisations aujourd'hui n'ont aucune assurance, sous forme de fonds de garantie, qu'ils recevront des pensions en prenant leur retraite. Leur seule assurance réside dans le bon vouloir des contribuables futurs de s'imposer des cotisations pour payer les pensions que les contribuables actuels se promettent à eux-mêmes. Cette espèce de « contrat entre les générations », unilatéral et imposé à des générations qui ne sont pas en mesure d'accorder leur consentement, n'a absolument rien à voir avec un « fonds de garantie ». Cela ressemble davantage à une « chaîne » de lettres.

Les opuscules de l'HEW, y compris ceux que l'on distribue à l'heure actuelle, disent aussi : « Neuf travailleurs américains sur dix gagnent leur protection et celle de leur famille dans le cadre du programme de sécurité sociale. »

« Double-pensée » encore ! Ce que font en ce moment neuf travailleurs sur dix, c'est payer des impôts pour financer des versements à des personnes qui ne travaillent pas. Le travailleur, individuellement, ne « gagne » pas sa protection et celle de sa famille au sens où une personne qui cotise à un système de retraite privé peut « gagner » sa protection. Il ne « gagne » sa protection qu'au sens politique. Il satisfait certaines exigences administratives pour avoir droit ultérieurement à des avantages. Les personnes qui bénéficient actuellement de paiements reçoivent beaucoup plus que la valeur actuarielle des impôts qu'ils ont payés et qui ont été payés pour leur compte. Les jeunes gens qui paient maintenant leur impôt de sécurité sociale sont appelés à recevoir beaucoup moins que la valeur actuarielle des impôts qu'ils paieront et qui seront payés pour leur compte.

La Sécurité sociale n'est en aucun sens un programme d'assurance, où des cotisations individuelles achètent des bénéfices actuariels équivalents. Ses défenseurs les plus acharnés le reconnaissent : « La relation entre les cotisations individuelles (en fait un impôt sur les salaires) et les avantages reçus, est extrêmement ténue. » La Sécurité sociale est en réalité la combinaison d'un impôt particulier et d'un programme particulier de transfert de revenus.

Détail intéressant, nous n'avons jamais rencontré personne, de quelque obédience politique que ce fût, qui ait défendu

soit le système d'impôt sur les salaires en lui-même, soit le système des paiements en lui-même. Si l'on avait envisagé les deux composantes de la Sécurité sociale séparément, aucune des deux n'aurait été adoptée !

Considérons l'impôt. Mis à part une modification mineure récente, il s'agit d'un pourcentage unique prélevé sur des salaires plafonnés : c'est donc un impôt *régressif*, qui frappe plus lourdement les personnes ayant des faibles revenus. C'est un impôt sur le travail, qui décourage les employeurs d'engager des travailleurs, et décourage tout le monde de chercher du travail.

Considérons les versements. Ils ne sont déterminés ni par le montant « cotisé » par le bénéficiaire, ni par sa situation financière. Ils ne constituent ni un juste profit de cotisations antérieures, ni un moyen efficace d'aider les indigents. Il existe un lien entre les impôts payés et les avantages reçus, mais c'est, au mieux, une mascarade pour donner un semblant de crédibilité au mot « assurance » attribué à la combinaison. La somme qu'une personne reçoit dépend de toutes sortes de circonstances annexes. Si par hasard il travaillait dans une profession couverte par la Sécurité sociale, il profite des avantages ; s'il travaillait dans une profession non couverte, il ne touche rien. S'il n'a travaillé dans une profession couverte que pendant quelques trimestres, il ne touche rien du tout, si indigent soit-il. Une femme qui n'a jamais travaillé, mais qui est l'épouse ou la veuve d'un homme ayant droit à la pension maximum, touche exactement la même somme qu'une femme dans la même situation mais ayant en outre travaillé toute sa vie. Une personne de plus de soixante-cinq ans qui décide de travailler, et qui gagne plus de quelques sous par an, non seulement ne touche rien mais, comble d'injustice, doit payer un supplément d'impôt — peut-être pour financer la retraite qu'on ne lui paie pas ! Cette liste pourrait s'allonger à l'infini.

On a du mal à concevoir un plus grand triomphe de l'imagination combinatoire que cette association d'un impôt inacceptable avec un programme d'assistance inacceptable, pour former un programme de Sécurité sociale considéré dans une large mesure comme une des plus grandes réalisations du *New Deal*.

En parcourant la littérature sur la Sécurité sociale, nous avons été profondément choqués par les arguments utilisés pour défendre le programme. Des individus, qui ne menti-

raient pour rien au monde à leurs enfants, leurs amis ou leurs collègues, des personnes, à qui nous ferions tous confiance sans hésiter pour les affaires personnelles les plus graves, ont propagé une conception fautive de la Sécurité sociale. Etant donné leur intelligence et leur connaissance des opinions adverses, nous avons du mal à croire qu'ils l'aient fait innocemment et sans intention cachée. Apparemment, ils se sont considérés comme un groupe d'élite au sein de la société, un groupe qui sait ce qui est bon pour les autres mieux que les intéressés, un groupe qui a le devoir et la responsabilité de convaincre les électeurs de voter des lois qui seront bonnes pour eux, même si, pour y parvenir, il leur faut tromper les électeurs sur la marchandise.

Les problèmes financiers à long terme de la Sécurité sociale tiennent à un fait tout simple : le nombre de personnes bénéficiant du système s'est accru, et continuera de s'accroître, plus vite que le nombre des travailleurs dont on peut imposer les salaires pour financer les allocations. En 1950, il y avait dix-sept travailleurs actifs par personne recevant une pension vieillesse, incapacité ou veuvage : en 1970, il n'y en avait plus que trois ; au début du XXI<sup>e</sup> siècle, au train où vont les choses, il y en aura moins de deux.

Comme le montrent ces observations, le programme de Sécurité sociale constitue essentiellement un transfert de ressources des jeunes vers les vieux. Dans une certaine mesure ce genre de transfert s'est produit tout au long de l'histoire ; les jeunes ont toujours aidé leurs parents âgés. En fait, dans de nombreux pays où la mortalité infantile reste élevée, comme en Inde, le désir d'avoir une descendance capable de vous nourrir plus tard est une des causes majeures des taux de naissances élevés et des familles nombreuses. La différence entre la Sécurité sociale et les conventions anciennes, c'est que la Sécurité sociale est obligatoire et impersonnelle — les procédures traditionnelles étaient volontaires et personnelles. La responsabilité morale est une affaire individuelle, non une affaire sociale. Les enfants aidaient leurs parents par amour ou par devoir. Ils contribuent maintenant à l'assistance des parents des autres par obligation et par crainte. Les transferts d'autrefois renforçaient les liens familiaux ; les transferts obligatoires les affaiblissent.

Outre le transfert des jeunes aux vieux, la Sécurité sociale comporte également un transfert des moins favorisés aux

mieux favorisés. Il est exact que la redistribution des avantages est déviée en faveur des bas salaires, mais cet effet est plus que contrebalancé par un autre. Les enfants des familles pauvres ont tendance à travailler — et à commencer à payer les impôts sur les salaires (baptisés cotisations) — à un âge relativement jeune ; les enfants des familles aisées, beaucoup plus tard. A l'autre bout du cycle de la vie, les personnes ayant des revenus faibles ont en moyenne une vie plus courte que les personnes ayant des revenus élevés. Le résultat global, c'est que les pauvres tendent à payer des impôts pendant plus d'années et à recevoir des allocations pendant moins d'années que les riches — et tout cela au nom de l'assistance aux défavorisés !

Dans l'ensemble, la Sécurité sociale est un excellent exemple de mise en application de la loi dite de Aaron Director, à savoir : « Les dépenses publiques sont effectuées essentiellement au profit de la classe moyenne et financées par des impôts levés essentiellement sur les pauvres et les riches. »

### *L'Assistance publique*

Le « désastre de l'assistance » nous prendra beaucoup moins de temps que la discussion sur la Sécurité sociale — parce que les opinions concordent davantage. Les défauts de notre système actuel d'assistance ont été largement reconnus. Les dépenses d'assistance ont augmenté en même temps que l'abondance. Une bureaucratie énorme passe le plus clair de son temps à classer des paperasses au lieu d'aider les gens. Une fois qu'une personne obtient un secours, il devient difficile de le lui retirer. Le pays est de plus en plus divisé en deux classes de citoyens, celle qui reçoit des secours et celle qui les paie. Ceux qui reçoivent des secours ne sont évidemment pas stimulés à gagner des revenus. L'importance de l'assistance varie beaucoup d'un côté du pays à l'autre, ce qui encourage la migration du Sud et des zones rurales vers le Nord et surtout vers les centres urbains. Les personnes qui sont, ou qui ont été « à l'assistance » sont traitées différemment de celles qui n'ont jamais reçu de secours (baptisées « pauvres travaillant ») bien que les unes et les autres soient parfois d'un niveau économique identique. La corruption largement répandue et les tricheries soulèvent sans cesse la colère du public, et l'on a même parlé de « reines » de l'assistance se pavanant dans des Cadillac payées avec les chèques de l'« assistance multiple ».

Et tandis que s'élèvent ces plaintes sur les programmes

d'assistance le nombre des programmes à critiquer se multiplie. Plus de cent programmes fédéraux ont été lancés en faveur des pauvres. De vastes programmes comme la Sécurité sociale, l'assurance-chômage, *Medicare*, *Medicaid*, aide aux familles ayant des enfants à charge, compléments de revenus, timbres-alimentation et des dizaines d'autres projets mineurs, dont la plupart des gens n'ont jamais entendu parler : assistance aux réfugiés cubains ; complément alimentaire spécial pour femmes, nourrissons et enfants ; secours à l'enfance ; allocations logement ; dératisation urbaine ; centres de traitement de l'hémophilie ; etc. Les programmes se chevauchent et se redoublent. Certaines familles, qui parviennent à recevoir des secours au titre de plusieurs programmes, finissent par avoir un revenu nettement supérieur à la moyenne du pays. D'autres familles, par ignorance ou par apathie, ne réclament pas les secours qui pourraient soulager leur misère réelle. Mais chaque programme a besoin d'une bureaucratie pour l'administrer.

En plus des 130 milliards de dollars dépensés chaque année au titre de la Sécurité sociale, tous ces programmes dépensent près de 90 milliards de dollars — dix fois plus qu'en 1960. C'est beaucoup trop.

Manifestement, cet argent ne va pas avant tout aux pauvres. Une partie est « siphonnée » par les dépenses administratives et sert à entretenir une bureaucratie grassement payée. Une partie va à des gens qui ne peuvent pas être considérés comme indigents, en dépit de tous les efforts de notre imagination : les étudiants d'université qui ont droit à des tickets-repas et autres formes de secours, aux familles ayant des revenus confortables mais qui bénéficient d'aides au logement, et ainsi du reste — sous toutes les formes que notre imagination peut concevoir. Une partie passe également dans des tricheries.

Mais il faut reconnaître à ces programmes une certaine qualité : à la différence des bénéficiaires de la Sécurité sociale (retraite), les personnes aidées par ces sommes énormes ont probablement un revenu moyen plus bas que celui des personnes payant l'impôt qui les subventionne — probablement, car on ne saurait rien affirmer avec certitude dans ce domaine. Mais, comme l'a écrit Martin Anderson :

« Il y a peut-être beaucoup d'inefficacité dans nos programmes d'assistance, le niveau des fraudes est peut-être élevé, la

gestion est peut-être désastreuse, les programmes se chevauchent, les injustices abondent, et la stimulation au travail est peut-être virtuellement inexistante. Mais si l'on prend un peu de recul pour juger ce vaste éventail de programmes sociaux (...) selon deux critères fondamentaux — l'étendue de la protection accordée à ceux qui ont vraiment besoin d'être assistés, et l'adaptation des sommes reçues aux besoins —, le tableau change du tout au tout. Jugé d'après ces normes, notre système social a été un brillant succès » (*Welfare*, 1978).

### *Les subventions au logement*

Depuis leurs modestes débuts à l'époque du *New Deal*, les programmes du gouvernement en matière de logement n'ont cessé de se développer à une cadence rapide. Un nouveau ministère — le ministère du Logement et du Développement urbain — a été créé en 1965. Il comprend actuellement près de 20 000 fonctionnaires qui déboursent plus de dix milliards de dollars chaque année. Les programmes fédéraux de logement ont été complétés par des programmes des Etats et des municipalités, notamment dans l'Etat de New York et à New York City. Ces programmes ont débuté par la construction d'appartements pour les familles dont les revenus étaient faibles. Après la guerre, on leur a ajouté un programme de rénovation urbaine et, dans de nombreux endroits, l'accès aux logements publics a été élargi aux familles de « revenus moyens ». Plus récemment, on a encore rajouté des « compléments de loyer » : subventions du gouvernement pour les loyers de logements appartenant à des personnes ou des sociétés privées.

Par rapport à l'objectif de départ, ces programmes ont été un échec manifeste : on a détruit plus de logements que l'on en a construits. Les familles qui ont pu obtenir ces appartements à loyers subventionnés ont profité des programmes. Les familles qui ont été forcées de déménager dans des appartements plus misérables, parce que leurs logements étaient détruits sans être remplacés, s'en sont trouvées plus mal loties. La situation du logement aux Etats-Unis est bien meilleure aujourd'hui qu'au moment où les programmes de logement public ont été lancés — mais cela s'est produit surtout grâce à l'entreprise privée, et *malgré* les subventions du gouvernement.

Les ensembles de logements publics sont devenus fréquem-

ment des taudis, des foyers de criminalité, notamment de délinquance juvénile. L'exemple le plus spectaculaire est le grand ensemble Pruitt-Igoe à Saint-Louis — énorme complexe d'appartements recouvrant une superficie de près de vingt-cinq hectares, qui a obtenu en son temps un prix spécial pour sa conception architecturale. Il s'est tellement dégradé qu'il a fallu en faire sauter une partie. A ce moment-là, seuls 600 appartements sur 2 000 étaient occupés, et l'ensemble des bâtiments ressemblait, a-t-on dit, à un champ de bataille urbain.

Les logements « revenus moyens » subventionnés par New York (justifiés devant l'opinion comme une façon d'empêcher les familles à revenus moyens de quitter la ville) offrent un tableau très différent. Ces appartements spacieux et luxueux, loués à des tarifs subventionnés, sont occupés par des familles dont les revenus sont qualifiés de « moyens » au sens le plus avantageux de ce terme. Dans l'ensemble, les subventions pour ces appartements sont de plus de 200 dollars par mois. Une fois encore, c'est la loi de Aaron Director dans ses œuvres.

La rénovation urbaine a été adoptée dans le but d'éliminer les taudis — cette « pourriture urbaine ». Le gouvernement a subventionné l'achat et l'évacuation des zones à renouveler, puis il a mis une bonne partie des terrains disponibles à la disposition de promoteurs privés, à des prix artificiellement bas. La rénovation urbaine a détruit « quatre maisons — dont la plupart occupées par des Noirs — pour chaque maison reconstruite — dont la plupart allaient être occupées par des Blancs de revenus moyens ou élevés » (Martin Anderson, *op.cit.*). Les occupants d'avant la rénovation furent contraints de s'installer ailleurs, souvent dans une zone encore plus « pourrie ». Ce programme mérite bien les noms de « déplacement des taudis » ou « déportation des Nègres » dont certains critiques l'ont qualifié.

Les principaux bénéficiaires du logement public et de la rénovation urbaine n'ont pas été les pauvres, mais plutôt les propriétaires des biens achetés pour le logement public ou situés dans des zones de rénovation urbaine ; les familles de revenus moyens et supérieurs qui ont pu trouver à se loger dans les appartements ou les pavillons de prix élevés, qui ont souvent remplacé les logements à loyer modéré « rénovés » par démolition ; les promoteurs et les locataires des centres commerciaux construits dans ces zones urbaines ; des institutions

comme les universités et les églises qui ont pu profiter des projets de rénovation urbaine pour améliorer leurs abords.

Comme l'a soutenu un éditorial récent du *Wall Street Journal* :

« La Commission fédérale pour les Affaires commerciales a examiné les politiques de logement du gouvernement et a découvert qu'elles étaient orientées par autre chose que l'altruisme pur. Un document à l'usage du personnel de cette Commission précise que le principal élan semble venir de personnes matériellement intéressées à la construction de logements — entrepreneurs, banquiers, syndicats, fournisseurs de matériaux, etc. Une fois le logement construit, le gouvernement et ses diverses « instances » semblent s'y intéresser beaucoup moins. C'est ainsi que la Commission fédérale a reçu des plaintes sur la qualité des bâtiments construits dans le cadre de programmes fédéraux : toitures qui fuient, tuyauterie inadap-tée, mauvaises fondations, etc. »

Parallèlement, même là où les logements à loyer modéré n'étaient pas détruits, ils se dégradaient à cause du blocage des loyers et autres mesures similaires.

### *Les soins médicaux*

La médecine est le dernier domaine social où le rôle du gouvernement ait littéralement explosé. Les gouvernements des Etats et les autorités locales, ainsi que le gouvernement fédéral dans une certaine mesure, jouent depuis longtemps un rôle dans la santé publique (hygiène, maladies contagieuses, etc.) et offrent au public des équipements hospitaliers. En outre, le gouvernement fédéral s'occupait des soins médicaux des soldats et des anciens combattants. Pourtant, en 1960 encore, les dépenses du gouvernement pour la santé civile (c'est-à-dire sans tenir compte des militaires et des anciens combattants) étaient inférieures à 5 milliards de dollars, soit un peu plus de 1 % du revenu national. Après la mise en œuvre de *Medicare* et *Medicaid* en 1965, les dépenses du gouvernement pour la santé montèrent en flèche et atteignirent 68 milliards de dollars en 1977 — soit 4,5 % du revenu national. La part du gouvernement dans l'ensemble des dépenses pour soins médicaux avait presque doublé, passant de 25 % en 1960 à 42 % en 1977. Et l'on continue à réclamer à cor et à cri que le gouvernement fédéral assume un rôle plus important. Le président Car-

ter a pris parti en faveur d'une assurance-maladie nationale — sous une forme limitée en raison de contraintes financières. Le sénateur Edward M. Kennedy ne s'arrête pas à ce genre de considérations : il propose que le gouvernement devienne immédiatement et totalement responsable de la santé et des soins médicaux de tous les citoyens du pays.

Cet accroissement des dépenses médicales du gouvernement s'est accompagné d'une croissance rapide des assurances médicales privées. La proportion des dépenses médicales globales par rapport au revenu national a doublé entre 1965 et 1977. Les équipements médicaux se sont également développés, mais moins rapidement que les dépenses. Résultat inévitable : les prix des soins médicaux ont augmenté en flèche, ainsi que les revenus des médecins et des autres personnes impliquées dans les services de santé.

Le gouvernement a réagi en essayant de réglementer les procédures médicales appliquées et de maintenir à un prix inférieur les honoraires des médecins et les factures des hôpitaux. Et c'était bien ce qu'il devait faire. Si le gouvernement dépense l'argent des contribuables, il est juste et nécessaire qu'il se soucie de ce qu'il obtient en échange de son argent : c'est celui qui paie les violons qui mène la danse. Si la tendance actuelle continue, le résultat final sera inévitablement une médecine socialisée.

L'« assurance-santé nationale » est un autre exemple de dénomination trompeuse. Si ce système était adopté il n'y aurait aucun lien entre ce que vous paieriez et la valeur actuarielle de ce que vous auriez le droit de recevoir, comme c'est le cas dans une assurance privée. En outre, il ne s'agit pas d'assurer la « santé nationale » — ce qui n'a pas de sens — mais de fournir des soins médicaux aux résidents du pays. Ce que proposent en fait ses partisans, c'est un système de médecine socialisée. Comme l'a écrit le Dr Gunnar Biörck, éminent professeur de médecine suédois, qui dirige l'un des plus grands hôpitaux de Suède :

« Le cadre dans lequel la médecine s'est exercée pendant des millénaires est un système dans lequel le *malade* était le client, et le médecin le patron. Aujourd'hui, l'Etat prétend à tous égards être le patron, et donc l'instance qui dicte les conditions dans lesquelles le médecin doit accomplir sa tâche. Ces conditions peuvent ne pas se limiter (et elles ne se limiteront pas à

l'avenir) à des heures de travail, des salaires, et l'utilisation de médicaments agréés ; elles risquent d'envahir tout le territoire de la relation malade-médecin. (...) Si la bataille d'aujourd'hui n'est pas livrée et gagnée, il n'y aura pas de bataille à livrer demain. »

Les partisans d'une médecine socialisée aux Etats-Unis — pour donner à leur cause le nom qui lui convient — citent souvent en exemples de réussite la Grande-Bretagne et plus récemment le Canada. L'expérience canadienne est trop récente pour offrir une preuve concluante — tout nouveau, tout beau — mais des difficultés commencent déjà à surgir. Quant au Service national de Santé de l'Angleterre, il fonctionne maintenant depuis plus de trente ans, et ses résultats sont assez concluants ! C'est sans nul doute la raison pour laquelle on cite maintenant le Canada en exemple, au lieu de l'Angleterre ! Un médecin anglais, le Dr Max Gammon, a passé cinq ans à étudier le Service de Santé anglais. Dans un rapport de décembre 1976 il a écrit : « L'Etat finance et contrôle de façon centralisée l'exécution de virtuellement tous les services médicaux du pays. Le système volontaire de financement et d'exécution des soins médicaux, tel qu'il s'était développé en Grande-Bretagne au cours des deux cents dernières années, a été presque entièrement éliminé. Le système obligatoire existant a été remanié et rendu à peu près universel. »

Il ajoute : « En réalité, aucun nouvel hôpital n'a été construit en Grande-Bretagne au cours des treize premières années du Service national de Santé, et il y avait en 1976 moins de lits d'hôpitaux en Grande-Bretagne qu'en juillet 1948 au moment où le Service national de Santé a été instauré. »

Et nous précisons que les deux tiers de ces lits se trouvaient dans des hôpitaux construits avant 1900 — par la médecine privée, avec des fonds privés.

Le Dr Gammon a été amené par son enquête à définir ce qu'il appelle une théorie de la substitution bureaucratique : plus une organisation est bureaucratique, plus elle substitue du travail inutile au travail utile — élargissement intéressant d'une des lois de Parkinson. Il illustre sa théorie par l'exemple des services hospitaliers en Grande-Bretagne entre 1965 et 1973. Au cours de cette période de huit ans, le personnel hospitalier a augmenté au total de 28 %, et les collaborateurs administratifs et comptables de 51 %. Or la « production » (si

l'on peut dire), mesurée par le nombre moyen de lits d'hôpitaux occupés par jour, a *diminué* en réalité de 11 %. Mais non point, comme se hâte de le préciser le Dr Gammon, par manque de malades pour occuper ces lits. La liste des personnes en attente d'un lit d'hôpital n'a jamais fléchi en dessous de 600 000 environ. De nombreux patients doivent attendre des années pour des opérations que le service médical juge facultatives ou non urgentes.

Les médecins ont fui à toutes jambes le Service de Santé britannique. Environ un tiers des étudiants en médecine émigrent d'Angleterre vers d'autres pays chaque année, après avoir obtenu leur doctorat. Et le mécontentement général s'est traduit récemment par une croissance rapide de la pratique médicale strictement privée, de l'assurance-maladie, ainsi que des hôpitaux et des cliniques privés.

On nous présente en général deux arguments de base en faveur de l'introduction aux Etats-Unis de la médecine socialisée : tout d'abord, le fait que les prix des soins médicaux ne sont pas à la portée de la plupart des Américains ; en second lieu, que la socialisation réduira ces prix. Ce dernier argument peut être écarté d'un trait de plume — en tout cas jusqu'à ce qu'on puisse trouver un exemple d'activité gérée de façon plus économique par un gouvernement que par l'entreprise privée. Quant au premier, c'est le peuple du pays qui paiera de toute manière les frais ; la seule question, c'est de savoir si les gens les paieront directement pour eux-mêmes, ou indirectement par l'entremise des bureaucrates du gouvernement, qui soustrairont au passage, pour leurs salaires et leurs frais généraux, une tranche substantielle du gâteau.

Et de toute façon le prix des soins médicaux ordinaires est tout à fait à la portée de la plupart des familles américaines. Des polices d'assurance privées sont à même de couvrir les risques de dépenses exceptionnellement fortes. A l'heure actuelle, 90 % des factures de tous les hôpitaux sont déjà payées par des tiers. Il se produit sans nul doute des cas extrêmement pénibles, pour lesquels une forme d'assistance, privée ou publique, serait probablement souhaitable. Mais la nécessité d'aider quelques cas graves ne justifie pas d'imposer une camisole de force à toute la population.

Pour donner une idée des proportions, les dépenses totales pour les soins médicaux, privés et gouvernementaux, s'élèvent à moins des deux tiers des dépenses relatives aux automobiles,

et seulement deux fois et demie les dépenses pour l'alcool et le tabac — qui alourdissent incontestablement les factures médicales.

A notre avis, la médecine socialisée ne se justifie pas. Au contraire, le gouvernement joue déjà un rôle trop important dans les soins médicaux. Si ce rôle se développait davantage, ce serait contre l'intérêt des malades, des médecins et du personnel des services de santé. Nous évoquerons un autre aspect du problème médical — l'autorisation légale d'exercer la médecine et les pouvoirs de l'ordre des médecins (*American Medical Association*) — au chapitre VII.

## LA DUPERIE DE L'ETAT-PROVIDENCE

Pourquoi tous ces programmes ont-ils été aussi décevants ? Leurs objectifs étaient sûrement humanitaires et nobles. Pourquoi n'ont-ils pas été atteints ?

A l'aube de l'ère nouvelle, tout semblait parfait. Les bénéficiaires en puissance étaient peu nombreux ; et il y avait beaucoup de contribuables pour financer les allocations — chacun payait donc une petite somme qui apportait des avantages significatifs aux rares personnes dans le besoin. Quand les programmes sociaux se sont développés, les rapports ont changé. Aujourd'hui, nous sortons tous d'une de nos poches ce que nous recevons dans une autre — sous forme d'argent ou de services que notre argent pourrait acheter.

Une simple classification des dépenses montre pourquoi cette manière de procéder aboutit à des résultats fâcheux. Quand vous dépensez, vous pouvez dépenser votre argent ou celui de quelqu'un d'autre ; et vous pouvez le dépenser pour vous-même ou pour quelqu'un d'autre. La combinaison de ces deux alternatives offre quatre possibilités qu'exprime le tableau suivant :

C'est *vous* qui dépensez :

L'argent de qui ?

Pour qui ?

	Pour vous	Pour les autres
Le vôtre	cat. I	cat. II
Celui des autres	cat. III	cat. IV

La *catégorie I* du tableau se rapporte à la dépense de votre argent pour vous-même. Vous faites vos courses au supermarché, par exemple. Vous avez un stimulant très fort à la fois pour économiser, et pour obtenir la plus grande valeur possible en échange de chaque sou dépensé.

La *catégorie II* se rapporte à la dépense de votre argent pour quelqu'un d'autre. Vous achetez des cadeaux de Noël ou d'anniversaire. Vous avez le même stimulant que dans la catégorie I pour économiser, mais non pour obtenir la plus grande valeur possible en échange de votre argent — en tout cas par rapport aux goûts de la personne qui recevra le cadeau. Vous désirez, bien entendu, acheter une chose que le bénéficiaire aimera — à condition toutefois que cela fasse sur lui l'effet que vous désirez, et à condition que cela n'exige pas de vous trop de temps et d'efforts. (En fait, si votre principal objectif était de permettre au bénéficiaire d'obtenir le plus de valeur possible pour chaque dollar, vous lui donneriez des espèces, transformant *votre* dépense de catégorie II en *sa* dépense de catégorie D).

La *catégorie III* se rapporte à la dépense, par vous et pour vous, de l'argent de quelqu'un d'autre — vous déjeunez aux frais de votre société, par exemple. Vous n'avez aucun stimulant pour maintenir l'addition au prix le plus bas, mais vous avez un fort stimulant à « en avoir pour votre argent ».

La *catégorie IV* se rapporte à la dépense par vous de l'argent de quelqu'un d'autre au profit de quelqu'un d'autre. Vous invitez une relation à déjeuner, sur la note de frais de votre société. Vous n'avez de stimulant ni pour économiser sur le prix du déjeuner ni pour que votre invité reçoive le déjeuner qui a le plus de valeur à ses yeux pour le prix. Toutefois, si vous déjeunez à la même table que lui, comme le déjeuner sera un mélange de la catégorie III et de la catégorie IV, vous aurez en plus un stimulant très fort à satisfaire vos propres goûts, si nécessaire en sacrifiant les siens.

Tous les programmes sociaux tombent soit dans la catégorie III — par exemple la Sécurité sociale (retraite) dont les allocations en espèces peuvent être dépensées par le bénéficiaire comme il l'entend ; soit dans la catégorie IV — par exemple le logement public ; sauf que même les programmes de la catégorie IV ont un trait commun avec la catégorie III, à savoir que les bureaucrates administrant le programme prennent part au

déjeuner ; et sauf que tous les programmes de la catégorie III comptent des bureaucrates parmi les bénéficiaires.

A notre avis, ce sont ces traits caractéristiques des dépenses à objectif social qui provoquent en grande partie leurs échecs.

Les législateurs votent pour dépenser l'argent de quelqu'un d'autre. Les électeurs qui désignent les législateurs votent, en un sens, pour qu'on dépense leur argent pour eux-mêmes — mais pas au sens direct des dépenses de la catégorie I. Le lien entre les impôts que chacun paie à titre individuel et les dépenses pour lesquelles il vote est extrêmement lâche. Dans la pratique, les électeurs, comme les législateurs, ont tendance à considérer que quelqu'un d'autre paiera les programmes votés — directement par les législateurs, indirectement par les électeurs. Les bureaucrates qui administrent les programmes dépensent également l'argent de quelqu'un d'autre. Rien d'étonnant à ce que les dépenses montent en flèche.

Les bureaucrates dépensent l'argent de quelqu'un d'autre, pour quelqu'un d'autre. C'est uniquement la bonté humaine — et non l'aiguillon beaucoup plus fort et beaucoup plus fiable de l'intérêt personnel — qui garantit qu'ils dépenseront cet argent de la manière la plus avantageuse pour les bénéficiaires. De là le gaspillage et l'inefficacité des dépenses.

Mais ce n'est pas tout. La tentation de profiter de l'argent des autres est toujours forte. De nombreuses personnes, y compris les bureaucrates administrant les programmes, essaieront de s'approprier cet argent au lieu de le laisser glisser entre les mains d'autrui. La tentation de se lancer dans la corruption, de tricher, est très forte ; et tout le monde ne parvient pas à lui résister ou à l'empêcher. Et les gens qui résistent à la tentation de tricher emploieront souvent des moyens légaux d'aiguiller l'argent vers leurs propres poches. Ils « magouillent » pour obtenir une législation qui leur sera favorable, une réglementation dont ils pourront tirer profit. Les bureaucrates qui administrent les programmes exercent des pressions pour de meilleurs salaires et divers avantages — ce que permet évidemment le gonflement des programmes.

Ces tentatives de détournement des dépenses du gouvernement ont deux conséquences qui ne sont peut-être pas évidentes pour tous. Tout d'abord, elles expliquent pourquoi tant de programmes dits « sociaux » ont tendance à profiter à des groupes de revenus moyens et supérieurs plutôt qu'aux pauvres auxquels ils sont en principe destinés. Les pauvres ont ten-

dance à manquer non seulement des capacités appréciées sur le marché, mais aussi des capacités indispensables à la réussite dans la bagarre politique pour obtenir des fonds de l'Etat. En fait, leur désavantage sur le marché politique est probablement plus grand que sur le marché économique. Quand les réformateurs pleins de bonnes intentions, après avoir contribué à faire adopter telle ou telle mesure sociale, sont passés à la réforme suivante, les pauvres restent seuls pour se défendre, et ils sont presque toujours écrasés par les groupes ayant déjà démontré de meilleures capacités à tirer parti de toutes les occasions qui se présentent.

La seconde conséquence, c'est que le profit net, pour les bénéficiaires du transfert, sera forcément inférieur au total des sommes transférées. Si 100 dollars appartenant à quelqu'un d'autre sont à portée de la main, vous avez intérêt à dépenser jusqu'à 100 dollars de votre argent pour les obtenir. Les dépenses provoquées par le « magouillage » autour des législateurs et des autorités de réglementation, par le financement des campagnes politiques, et pour des milliers d'autres propos, sont du gaspillage pur et simple — le contribuable paie la note très cher et personne n'en profite (ou presque). Il faut soustraire cette note du transfert brut pour obtenir le profit net — et il arrive bien entendu que ces dépenses inutiles dépassent parfois le montant total du transfert brut, laissant une perte au lieu d'un profit.

Ces conséquences de la « quête aux subventions » permettent de mieux comprendre pourquoi des pressions continuent de s'exercer en faveur de l'accroissement perpétuel des dépenses et de la diversification des programmes. Les mesures initiales n'ont pas réussi à atteindre les objectifs des réformateurs bien intentionnés qui les avaient parrainées. Ils en concluent que le gouvernement n'en a pas fait assez, et ils réclament des programmes supplémentaires. Ils obtiennent aussitôt l'alliance des gens qui envisagent des carrières de bureaucrates dans le cadre de ces programmes, et de tous ceux qui pensent pouvoir « siphonner » à leur profit une partie de l'argent qui sera dépensé.

Les dépenses de la catégorie IV ont également tendance à corrompre les gens impliqués. Tous les programmes de cet ordre mettent certains individus en mesure de décider ce qui est bon pour les autres. Résultat : dans un groupe, l'impression d'un pouvoir presque tout-puissant et divin ; dans

l'autre, le sentiment d'une dépendance infantile. La capacité d'indépendance des bénéficiaires, leur responsabilité devant les décisions à prendre s'atrophient à force d'être inutilisées. Outre le gaspillage d'argent et l'échec par rapport aux objectifs de départ, on aboutit en définitive à un pourrissement de la trame morale qui assure la cohésion d'une société digne de ce nom.

Un autre sous-produit des dépenses des catégories III ou IV a le même effet : mis à part les dons volontaires, vous ne pouvez dépenser l'argent d'une autre personne qu'en le lui prenant de force, comme fait le gouvernement. Le recours à la force est donc au cœur même de l'Etat-providence — un mauvais moyen qui tend à corrompre les meilleures fins. C'est aussi pour cette raison que l'Etat-providence menace si gravement notre liberté.

### CE QU'IL FAUDRAIT FAIRE

La plupart des programmes « sociaux » actuels n'auraient jamais dû voir le jour. Sans eux, un grand nombre de personnes vivant aujourd'hui sous leur dépendance seraient devenues des individus autonomes au lieu d'être des pupilles de l'Etat. Sur le moment, les choses auraient peut-être paru cruelles pour certains, car cela les aurait contraints à accepter des travaux inintéressants et mal payés. Mais, à longue échéance, cela aurait été beaucoup plus humain. Aujourd'hui, étant donné que ces programmes sociaux existent, il est impossible de les abolir du jour au lendemain. Il nous faut trouver un moyen de faciliter la transition entre le point où nous en sommes et ce que nous aimerions être : accorder des secours aux personnes qui dépendent aujourd'hui de ces programmes, tout en encourageant le passage méthodique de ces gens de la feuille d'allocations à la feuille de salaire.

Nous avons déjà proposé un programme de transition de cet ordre, capable de renforcer la responsabilité individuelle, de mettre fin à la division actuelle du pays en deux classes, de réduire les dépenses du gouvernement et le volume pléthorique de la bureaucratie actuelle, tout en assurant un « filet de sécurité » pour tout le monde dans le pays, de sorte que personne ne souffre de misère noire. Malheureusement, la mise en place d'un programme de cet ordre semble aujourd'hui un

rêve utopique. Trop d'intérêts en place — idéologiques, politiques et financiers — s'y opposent.

Il nous a semblé utile d'esquisser malgré tout les grandes lignes d'un programme de genre — sans espoir qu'il soit adopté dans un avenir prochain, mais afin d'indiquer la direction dans laquelle nous devrions aller, de proposer une image capable d'orienter les changements progressifs.

Ce programme repose sur deux composantes essentielles : premièrement, réformer le système d'assistance actuel en remplaçant la kyrielle de programmes spécifiques par un seul programme global d'allocations en espèces — un impôt *négatif* sur le revenu, lié à l'impôt positif ; deuxièmement, supprimer la Sécurité sociale (retraite) tout en respectant les engagements à ce jour, et exiger progressivement des gens qu'ils prennent eux-mêmes leurs dispositions pour leur retraite.

Cette réforme globale accomplirait, plus efficacement et plus humainement, ce que notre système d'assistance actuel fait d'une manière si inefficace et si inhumaine. Elle garantirait un minimum de revenus à toutes les personnes nécessiteuses, sans s'occuper des raisons et de la nature de leurs besoins, tout en faisant le moins de mal possible à leur personnalité et à leur indépendance, et tout en les incitant à améliorer leur condition.

L'idée de base d'un impôt négatif sur le revenu est très simple une fois que l'on a dissipé l'écran de fumée qui dissimule les traits essentiels de l'impôt positif. Selon le système actuel de l'impôt positif sur le revenu, vous avez le droit de recevoir une certaine quantité de revenu sans payer d'impôt. Le montant de ce seuil d'imposition dépend aux Etats-Unis de la taille de votre famille, de votre âge et de l'option que vous choisissez pour vos déductions (forfait ou frais réels). Ce montant se compose de plusieurs éléments : exemptions personnelles, exemptions pour les revenus faibles, déduction automatique, crédit d'impôt, etc. Pour simplifier la discussion, désignons ce montant de base non imposable par l'expression classique en Angleterre de « tolérances personnelles » (*personal allowances*).

Si votre revenu excède vos tolérances, vous payez sur l'excès un impôt calculé à un taux proportionnel au montant de l'excès. Supposons que votre revenu soit inférieur à vos tolérances. Sous le système actuel, ces tolérances inutilisées n'ont en général aucune valeur. Simplement, vous ne payez pas d'impôt.

Si votre revenu se trouve juste égal à vos tolérances deux années de suite, vous ne paierez aucun impôt pour ces deux années. Mais supposons maintenant que vous ayez le même revenu pour les deux années groupées, et que plus de la moitié de la somme vous ait été versée la première année : vous aurez pour cette année-là un revenu imposable positif, c'est-à-dire un revenu excédant vos tolérances, et vous paierez des impôts sur cet excès. La deuxième année vous aurez un revenu, mais en règle générale vous ne tirerez aucun profit de vos tolérances inutilisées. En fin de compte, vous paierez plus d'impôts pour les deux années réunies que si le revenu avait été partagé par moitié.

Dans le cadre d'un impôt négatif sur le revenu, vous receviez du gouvernement une certaine fraction des tolérances inutilisées. Si le taux de calcul de cette fraction était le même que le taux de l'impôt positif, l'impôt total que vous paierez pour les deux années réunies serait le même que dans le cas d'une répartition par moitié entre les deux exercices fiscaux.

Quand votre revenu serait supérieur à vos tolérances, vous paierez des impôts. Quand votre revenu serait inférieur à vos tolérances vous recevriez une allocation dont le montant dépendrait des taux d'assistance accordés, en fonction du montant de tolérances non utilisées.

Cet impôt négatif permettrait une juste taxation des revenus fluctuants, comme dans notre exemple, mais ce ne serait pas son but essentiel. Il offrirait surtout un moyen direct d'assurer à chaque famille un revenu minimum, tout en évitant une bureaucratie gigantesque, et tout en sauvegardant dans une large mesure la responsabilité individuelle et les stimulants qui poussent les individus à travailler et à gagner suffisamment pour payer des impôts au lieu de toucher des allocations.

Prenons un exemple numérique précis. En 1978, les « tolérances » s'élevaient à 7 200 dollars pour une famille de quatre personnes (dont aucune de plus de soixante-cinq ans). Supposons qu'un impôt négatif sur le revenu ait été en vigueur à ce moment-là avec un taux d'allocations de 50 % des tolérances non utilisées. Dans ce cas, une famille de quatre personnes sans revenus aurait eu droit à une allocation de 3 600 dollars. Si les membres de cette famille avaient trouvé des emplois et gagné des salaires, le montant des allocations aurait baissé, mais le revenu total de la famille — allocations plus salaires — aurait augmenté. Pour un salaire de 1 000 dollars, l'allocation

serait descendue à 3 100 dollars, et le revenu total serait passé à 4 100 dollars. En fait, le salaire du travail aurait eu pour double effet de réduire l'allocation et d'augmenter le revenu familial. Quand les rentrées de la famille atteindraient 7 200 dollars, les allocations tomberaient à zéro. Ce serait le *point neutre* où une famille ne recevrait pas d'allocations et ne paierait pas d'impôts. Au-delà de ce point la famille commencerait à payer des impôts.

Nous n'entrerons pas ici dans des détails administratifs — paiement des allocations à la semaine, à la quinzaine ou au mois, vérification des situations financières, etc. Il suffira de dire que toutes ces questions ont été étudiées à fond, que des projets détaillés ont été mis sur pied et présentés au Congrès — problème sur lequel nous reviendrons.

L'impôt négatif sur le revenu ne saurait être une réforme satisfaisante de notre système d'assistance actuel que s'il *remplace* l'armada des programmes particuliers dont nous sommes affublés aujourd'hui. Il ferait plus de mal que de bien s'il venait simplement s'ajouter au bric-à-brac des autres programmes.

Mais s'il se substituait à eux le système de l'impôt négatif aurait d'énormes avantages. Il est « en prise directe » avec le problème de la pauvreté. Il octroie les secours sous la forme la plus utile au bénéficiaire : l'argent comptant. Il est général : les secours ne sont pas attribués parce que le bénéficiaire est vieux, handicapé, vit dans telle région ou possède telle ou telle caractéristique, comme celles que requièrent aujourd'hui les programmes particuliers. Il accorde des secours parce que le bénéficiaire a un revenu bas. Il explicite le prix payé par les contribuables. Comme toute mesure destinée à alléger la pauvreté, il réduit les stimulations — les gens aidés ne sont pas incités à s'aider eux-mêmes — mais, si les taux d'allocations demeurent à un niveau raisonnable, il n'élimine pas entièrement ces stimulations. Chaque dollar gagné offrira toujours plus d'argent à dépenser.

Tout aussi important, l'impôt négatif sur le revenu éviterait l'immense bureaucratie qui administre actuellement la cohue des programmes d'assistance. Il s'intégrerait sans heurt dans le système actuel des impôts et serait administré parallèlement à l'impôt positif. Il réduirait l'évasion fiscale actuelle, car tout le monde serait obligé de faire une déclaration. Cela exigerait peut-être un accroissement du personnel, mais rien de sembla-

ble à l'armée de fonctionnaires qui administrent à l'heure actuelle les programmes sociaux.

Et en évitant l'énorme bureaucratie et en intégrant le système d'assistance au système fiscal, l'impôt négatif sur le revenu éliminerait la situation démoralisante actuelle, qui permet à certaines personnes — les bureaucrates administrant les programmes — de gérer les vies d'autres personnes. Il contribuerait à éliminer la division actuelle de la population en deux classes — ceux qui paient, et ceux qui sont nourris par les fonds publics. Si le point neutre évoqué plus haut et les taux d'allocations étaient établis de façon raisonnable, il coûterait beaucoup moins cher que notre système actuel.

Certaines familles incapables pour une raison ou une autre de gérer leurs affaires auraient encore besoin d'assistance personnelle. Mais si la majeure partie des problèmes de maintien de revenu était réglée par l'impôt négatif les activités de charité privée suffiraient à fournir cette assistance. Car notre système d'assistance actuel non seulement sape et détruit la famille, mais empoisonne les sources de la philanthropie privée — c'est à notre avis l'un de ses principaux travers.

Où la Sécurité sociale (retraite) entre-t-elle dans ce beau rêve, politiquement irréalisable ?

La meilleure solution serait à notre sens de combiner la mise en vigueur de l'impôt négatif sur le revenu avec l'élimination progressive de la Sécurité sociale, tout en honorant les engagements actuels. Voici comment l'on devrait procéder :

1. Abroger immédiatement les « cotisations » qui sont un véritable impôt sur les salaires.

2. Continuer de payer à tous ceux qui bénéficient actuellement de la Sécurité sociale tous les montants auxquels ils ont droit selon la loi actuelle.

3. Accorder à tout travailleur qui a déjà gagné sa « couverture » le montant des droits aux pensions vieillesse, incapacité et veuvage que lui ont acquis ses cotisations jusqu'à ce jour, selon la loi actuelle — diminuées de la valeur actuelle de la réduction de ses cotisations à venir par suite de l'abrogation du système. Le travailleur pourrait, à son choix, toucher ces droits sous forme d'une annuité à venir *ou bien* sous forme d'obligations gouvernementales égales à la valeur actuelle des droits qui lui sont acquis.

4. Donner à chaque travailleur qui n'a pas encore gagné sa « couverture » un capital (sous forme de « bons du Trésor »)

égal à la valeur accumulée des « impôts » que lui-même et son employeur ont payés pour son compte.

5. Mettre fin à toute accumulation d'obligations et laisser chacun s'occuper de sa retraite comme il l'entend.

6. Financer les paiements au titre des paragraphes 2,3 et 4 ci-dessus, à l'aide des ressources fiscales et en émettant des obligations.

Ce programme de transition n'augmenterait en rien la dette *réelle* du gouvernement des Etats-Unis. Au contraire, il réduirait cette dette en annulant les promesses aux bénéficiaires à venir. Il se borne à étaler au grand jour des obligations financières qui sont aujourd'hui occultées. Il finance ce qui est aujourd'hui sans financement. Ces mesures permettraient à la majeure partie de l'appareil administratif actuel de la Sécurité sociale d'être démantelée d'un coup.

L'élimination de la Sécurité sociale (retraite) supprimerait l'effet de découragement qu'elle exerce actuellement par rapport à l'emploi et il en résulterait une augmentation du revenu national. Elle stimulerait l'épargne privée et susciterait une plus forte proportion d'accumulation de capital et un taux de croissance plus rapide des revenus. Elle stimulerait le développement et l'expansion de plans de retraite privés et augmenterait donc la sécurité de nombreux travailleurs.

## CE QUI EST POLITIQUEMENT REALISABLE

Tout ceci est un beau rêve, mais il n'y a malheureusement aucune chance de le voir se réaliser dans l'immédiat. Trois présidents — les présidents Nixon, Ford et Carter — ont envisagé ou recommandé des programmes comprenant des éléments d'impôts négatifs sur le revenu. Dans chaque cas, des pressions politiques les ont amenés à proposer ces programmes en plus des programmes existant, et non *à leur place*. Dans chaque cas, le taux des allocations était si élevé que le programme n'offrait au bénéficiaire pratiquement aucune stimulation à gagner des revenus. Ces programmes bancals auraient aggravé l'ensemble du système au lieu de l'améliorer. Bien que nous ayons été les premiers à proposer un impôt négatif sur le revenu pour remplacer notre système d'assistance actuel (*Capitalisme et Liberté*), l'un de nous a pris parti devant le Congrès *contre* la version

présentée par le président Nixon sous le nom de Plan d'Assistance familiale.

Les obstacles politiques dressés contre un impôt négatif sur le revenu qui soit acceptable sont en fait de deux sortes. Le plus évident, c'est l'existence de puissants intérêts constitués en faveur des programmes actuels : les bénéficiaires de l'assistance, les fonctionnaires au niveau local et au niveau de l'Etat qui croient profiter de ces programmes, et surtout la bureaucratie du « social » qui les administre. Le second obstacle, moins évident, c'est le conflit entre les divers objectifs que cherchent à atteindre les avocats de la réforme de l'assistance — y compris les gens actuellement en place.

Comme l'a écrit Martin Anderson dans un excellent chapitre sur « l'impossibilité d'une réforme radicale de l'assistance » :

« Tous les projets de réforme radicale de l'assistance possèdent trois points politiquement sensibles à un très haut degré. Le premier est le niveau des allocations de base à donner, par exemple, à une famille de quatre enfants sans ressources. Le second est le degré auquel le programme influe sur les stimulants de la personne assistée à chercher du travail ou à gagner davantage. Le troisième est le surcroît de dépenses pour le contribuable.

(...) Pour devenir une réalité le projet doit offrir un niveau d'assistance décent aux personnes nécessiteuses, il doit contenir de forts stimulants au travail, et son coût doit demeurer raisonnable. *Et ces trois conditions doivent être remplies en même temps.* »

Le conflit naît du sens que l'on donne aux trois adjectifs du paragraphe précédent : « décent », « forts », et « raisonnable », mais surtout à l'adjectif « décent ». Si un niveau d'assistance *décent* signifie qu'aucun ou très peu de bénéficiaires doivent recevoir *moins* du programme réformé qu'ils ne reçoivent actuellement de l'ensemble des programmes en vigueur, il sera impossible de réaliser les trois conditions en même temps — quel que soit le sens donné à « forts » et à « raisonnable ». Et, comme l'a dit Anderson, « il n'y a aucune chance que le Congrès, en tout cas dans un avenir immédiat, adopte une réforme de l'assistance qui réduise réellement les versements accordés à des millions de bénéficiaires ».

Mais ce qui n'est pas politiquement réalisable aujourd'hui

peut devenir politiquement réalisable demain. Les spécialistes de l'économie politique se sont montrés plutôt maladroits quand ils ont voulu prévoir ce qui sera politiquement réalisable dans l'avenir. Leurs prévisions ont été sans cesse contredites par la réalité.

Notre grand maître vénéré, Frank H. Knight, se plaisait à illustrer les différentes formes de gouvernement par l'image des canards qui volent en V avec le chef à leur tête. De temps à autre, disait-il volontiers, les canards derrière le chef obliquent dans une direction différente tandis que le chef continue de voler tout droit. Quand le chef tourne la tête et s'aperçoit que personne ne le suit, il se hâte d'aller se remettre à la tête du V. C'est là une forme de gouvernement — incontestablement, c'est celle qui prévaut à Washington.

Tout en reconnaissant que nos propositions ne sont pas politiquement réalisables pour l'instant, nous avons estimé nécessaire de les exposer longuement, non seulement comme un idéal permettant d'orienter des réformes progressives, mais dans l'espoir qu'elles deviendront tôt ou tard politiquement applicables.

## CONCLUSION

L'empire sur lequel régnait récemment encore le ministère de la Santé, de l'Éducation et des Affaires sociales a dépensé chaque année une quantité croissante de notre argent pour notre santé. La principale conséquence en a été l'augmentation des coûts des services médicaux et de santé, sans une amélioration correspondante des soins.

Les dépenses pour l'éducation sont montées en flèche, mais, de l'avis général, la qualité de l'éducation n'a cessé de baisser. Des dépenses croissantes et des contrôles de plus en plus stricts nous ont été imposés pour promouvoir l'intégration raciale, mais notre société semble devenir de plus en plus fragmentée.

On a dépensé chaque année des milliards de dollars pour les affaires sociales, et pourtant, à une époque où le niveau de vie moyen du citoyen américain est plus élevé qu'il ne l'a jamais été dans l'histoire, les allocations n'ont cessé d'augmenter. Le budget de la Sécurité sociale est colossal, mais la Sécurité sociale a des problèmes financiers très graves. Les jeunes se plaignent, non sans raison, des charges élevées qu'ils doivent

payer — charges nécessaires au financement des avantages dont bénéficient les personnes âgées. Mais les personnes âgées se plaignent, non sans raison elles aussi, de ne pas pouvoir conserver le niveau de vie qu'on leur avait fait espérer. Ces mesures instituées pour éviter que nos vieux soient un jour réduits à la charité n'ont réussi qu'à augmenter le nombre de personnes âgées dépendant de l'assistance publique.

Selon ses propres comptes, le ministère de la Santé, de l'Éducation et des Affaires sociales a perdu en une seule année, par suite de fraudes, d'abus et de gaspillage, une somme suffisante pour construire 100 000 maisons coûtant chacune plus de 50 000 dollars.

Ce gaspillage est désolant, mais c'est le moindre des maux de ces programmes paternalistes qui ont poussé partout et pris une ampleur colossale. Le mal le plus grave, c'est qu'ils influent sur le tissu de notre société. Ils affaiblissent la famille, ils réduisent la stimulation au travail, à l'économie et à l'innovation ; ils réduisent l'accumulation du capital, et ils limitent notre liberté. Tels sont les critères fondamentaux selon lesquels ils doivent être jugés.



## Chapitre V

### CRÉÉS ÉGAUX

« Égalité », « Liberté » — que signifient exactement ces mots de la Déclaration d'Indépendance ? Les idéaux qu'ils expriment peuvent-ils être réalisés dans la pratique ? L'égalité et la liberté sont-elles compatibles ou en conflit ?

Longtemps avant la Déclaration d'Indépendance, ces questions ont joué un rôle central dans l'histoire des États-Unis. La tentative de leur trouver des réponses a modelé le climat intellectuel de l'opinion, suscité une guerre sanglante et produit des changements déterminants des institutions économiques et politiques. Cette tentative continue de dominer le débat politique. Elle modèlera notre avenir comme elle a modelé notre passé.

Pendant les premières décennies de la république, égalité signifiait : égalité devant Dieu ; liberté signifiait liberté de modeler sa propre vie. Le conflit évident entre la Déclaration d'Indépendance et l'institution de l'esclavage occupait le centre de la scène. Ce conflit fut finalement résolu par la guerre civile. Le débat se déplaça ensuite vers un niveau différent. L'« égalité » fut de plus en plus interprétée comme l'« égalité des chances », en ce sens que personne ne devait être empêché par des obstacles arbitraires d'utiliser ses capacités personnelles en vue de réaliser ses objectifs personnels. C'est encore ce qu'« égalité » signifie avant tout pour la plupart des citoyens des États-Unis.

Ni l'égalité devant Dieu, ni l'égalité des chances ne présentent de conflit réel avec la liberté de modeler sa propre vie. Bien au contraire. Égalité et liberté sont les deux visages de la même valeur fondamentale, à savoir que chaque individu doit être considéré comme une fin en soi.

Mais, au cours des dernières décennies, une nouvelle interprétation de l'« égalité » a vu le jour aux États-Unis : l'égalité des résultats. Chacun devrait avoir le même niveau de vie ou de revenus, chacun devrait franchir la ligne d'arrivée en même temps. La tentative de mettre cette idée en pratique a été à l'origine de l'accroissement constant des pouvoirs du gouvernement, et à l'origine de restrictions à notre liberté personnelle imposées par l'État.

## L'ÉGALITÉ DEVANT DIEU

Lorsque Thomas Jefferson, alors âgé de trente-trois ans, écrivit « tout les hommes sont créés égaux », il ne prenait pas ces mots à la lettre — pas plus que ses contemporains. Ils ne considéraient pas que les « hommes » — ou les « personnes » comme nous dirions aujourd'hui pour éviter toute accusation de sexisme — étaient égaux sur le plan du physique, des réactions affectives, ou des capacités matérielles et intellectuelles. Thomas Jefferson lui-même était une personne tout à fait remarquable. A vingt-six ans, il avait tracé les plans de sa belle demeure de Monticello (« petit mont » en italien), dirigé sa construction et même, dit-on, mis la main à la pâte. Au cours de sa vie, il fut inventeur, professeur, écrivain, homme d'État, gouverneur de Virginie, président des États-Unis, ambassadeur à Paris, fondateur de l'université de Virginie — tout sauf un Américain moyen.

La clé de ce que Thomas Jefferson et ses contemporains entendaient par « égaux » se trouve dans la phrase suivante de la Déclaration : « Dotés par leur Créateur de certains Droits inaliénables ; dont la Vie, la Liberté, et la poursuite du Bonheur. » Les hommes étaient égaux devant Dieu. Chaque homme est précieux en lui-même et par lui-même. Il a des droits inaliénables, des droits sur lesquels il n'est permis à personne d'empiéter. Il a le droit de tendre à ses propres fins et de ne pas être traité simplement comme un instrument servant les fins de quelqu'un d'autre. La « liberté » fait partie de la définition de l'égalité et n'entre pas en conflit avec elle.

L'égalité devant Dieu — l'égalité personnelle — est importante justement parce que les gens ne sont pas identiques. Leurs valeurs différentes, leurs goûts différents, leurs capacités différentes les amènent à désirer des vies différentes. L'égalité personnelle exige qu'on respecte le droit de chacun d'agir

ainsi, et qu'on n'impose à personne les valeurs ou le jugement des autres. Jefferson savait pertinemment que certains hommes étaient supérieurs aux autres, qu'il existait une élite. Mais cela ne donnait pas pour autant à ces hommes le droit de gouverner les autres.

Si une élite n'avait pas le droit d'imposer sa volonté aux autres, aucun autre groupe n'avait non plus ce droit, même pas une majorité. Chacun devait être son propre maître — pourvu qu'il n'interfère pas avec le même droit des autres. Le gouvernement était instauré pour protéger ce droit contre les menaces provenant des concitoyens ou de l'étranger, et non pour accorder à une majorité un pouvoir sans frein. Jefferson fit écrire sur sa tombe les trois grandes réalisations dont il désirait qu'on se souvienne : le statut des libertés religieuses de l'État de Virginie (précurseur du *US Bill of Rights* qui protège les minorités de la domination par les majorités) ; la rédaction de la Déclaration d'Indépendance, et la fondation de l'université de Virginie. Le but des rédacteurs de la constitution des États-Unis, conçue par des contemporains de Jefferson, était d'instaurer un gouvernement national assez fort pour défendre le pays et orienter le bien-être général, mais dont le pouvoir serait cependant suffisamment limité pour protéger le citoyen individuel et les gouvernements des États séparés de la domination du gouvernement national. La constitution était donc démocratique en ce sens que la participation au gouvernement était très large. Mais, au sens politique de l'exercice du pouvoir par la majorité, ce n'était manifestement pas le cas.

De la même manière, le célèbre philosophe et sociologue français Alexis de Tocqueville, dans son ouvrage classique *De la démocratie en Amérique*, écrit après un long séjour aux États-Unis vers 1830, a bien vu que le trait dominant du système américain était l'égalité et non le gouvernement de la majorité.

« En Amérique, dit-il, l'élément aristocratique a toujours été faible depuis les origines ; et s'il n'est pas à présent tout à fait détruit, il est de toute manière si dépourvu de pouvoirs qu'on ne peut guère lui attribuer quelque degré d'influence sur le cours des affaires. Le principe démocratique, au contraire, a gagné de si grandes forces avec le temps, les circonstances et la législation, qu'il est devenu non seulement dominant mais tout-puissant. Il n'y a ni familles ni ordres exerçant une autorité. (...).

L'Amérique montre donc dans son état social un phénomène très extraordinaire. On voit des hommes de plus grande égalité en matière de fortune et d'intelligence, ou en d'autres termes de force plus égale, que dans tout autre pays du monde ou dans tout âge dont l'histoire ait conservé le souvenir. »

Tocqueville a beaucoup admiré ce qu'il observait, mais ce ne fut en aucune façon un admirateur sans critiques, car il craignait que la démocratie poussée trop loin sape la vertu civique. Comme il l'a écrit : « Il existe (...) une passion virile et légitime pour l'égalité, qui incite les hommes à désirer tous être puissants et honorés. Cette passion tend à élever l'humble au rang du grand ; mais il existe aussi dans le cœur humain un goût dépravé pour l'égalité, qui pousse le faible à abaisser le puissant à son propre niveau, et réduit des hommes à préférer l'égalité dans la servitude à l'inégalité dans la liberté. »

Témoignage frappant du changement de sens des mots : le parti Démocrate des États-Unis a été au cours des dernières décennies le principal instrument du renforcement des pouvoirs du gouvernement — que Jefferson et la plupart de ses contemporains considéraient comme la plus grave menace pesant sur la démocratie. Et il a été poussé à accroître les pouvoirs du gouvernement au nom d'une idée de l'égalité qui se situe presque aux antipodes de l'idée d'égalité que Jefferson assimilait à la liberté et Tocqueville à la démocratie.

Bien entendu, la pratique des « Pères fondateurs » des États-Unis n'a pas toujours correspondu à leurs sermons. Le conflit le plus évident fut l'esclavage. Thomas Jefferson lui-même posséda des esclaves jusqu'à sa mort, le 4 juillet 1826. Il s'est interrogé anxieusement à maintes reprises sur la question de l'esclavage ; dans ses notes et sa correspondance il a même esquissé des projets pour éliminer ce fléau, mais il n'a jamais proposé ces projets publiquement, et il n'a jamais fait campagne contre l'institution.

Cependant, ou bien la Déclaration qu'il avait rédigée devait être odieusement violée par la nation qu'il avait contribué à créer et à modeler, ou bien l'esclavage devait être aboli. Rien d'étonnant à ce que les premières décennies de la république aient vu monter une marée de controverses sur l'institution de l'esclavage. Ces controverses aboutirent à une guerre civile qui, selon les termes du discours de Gettysburg d'Abraham Lincoln, allait démontrer si « une nation conçue dans la liberté et

vouée à l'idée que tous les hommes sont créés égaux (...) pouvait longtemps durer ». La nation dura, mais uniquement au prix d'un gaspillage fantastique de vies, de biens et de cohésion sociale.

## L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Quand la guerre de Sécession eut aboli l'esclavage et que l'idée d'égalité personnelle — égalité devant Dieu et devant la loi — fut plus proche de sa réalisation, on mit l'accent sur une idée différente, aussi bien dans la discussion intellectuelle qu'en matière de politique gouvernementale et privée : l'égalité des chances.

L'égalité des chances, au sens littéral d'*identité*, est impossible. Tel enfant naît aveugle, tel autre a une vue normale. Tel enfant a des parents qui se soucient suffisamment de son bien-être pour lui offrir un tremplin de culture et de formation ; tel autre a des parents dissolus et imprévoyants. Tel enfant naît aux États-Unis, tel autre en Inde, en Chine ou en Russie. Ces enfants n'ont donc pas, par la naissance, des chances identiques — c'est évident — et il n'existe aucun moyen de rendre leurs chances identiques.

Tout comme l'égalité personnelle, l'égalité des chances ne doit pas être interprétée au sens littéral. Son sens réel s'exprime peut-être le mieux dans une expression française datant de la Révolution de 1789 : *une carrière ouverte à tous les talents*. Aucun obstacle ne devrait empêcher personne de parvenir à la situation qui correspond à ses talents et qu'il est amené à désirer par sa propre hiérarchie des valeurs. Ni la naissance, ni la nationalité, ni la couleur de la peau, ni la religion, ni aucune autre caractéristique extérieure ne devrait saper les chances qui s'ouvrent à chacun — uniquement ses propres capacités.

Selon cette interprétation, l'égalité des chances ne fait que préciser dans le détail le sens de l'égalité personnelle, de l'égalité devant la loi. Et, comme l'égalité personnelle, elle revêt tout son sens et toute son importance, justement parce que les gens sont différents par leurs traits génétiques et culturels : tous veulent donc, et peuvent, poursuivre des « carrières » différentes.

L'égalité des chances, comme l'égalité personnelle, n'est pas

incompatible avec la liberté ; au contraire, elle en est une composante essentielle. Refuser à telle ou telle catégorie de personnes l'accès à certaines situations de la vie pour lesquelles elles sont qualifiées, à cause de leur milieu ethnique, de leur couleur, ou de leur religion, c'est faire obstacle à leur droit à « la Vie, la Liberté, et la poursuite du Bonheur ». Refuser l'égalité des chances c'est, du même coup, sacrifier la liberté de certains au profit de certains autres.

Comme tout idéal, l'égalité des chances ne saurait être réalisée pleinement. Le manquement le plus grave a été incontestablement le statut des Noirs, surtout dans le Sud mais aussi dans le Nord. Mais la situation s'est formidablement améliorée pour les Noirs et pour les autres groupes. Le concept même de *melting pot* (le pot où tout se fond) traduit la volonté d'égaliser les chances. Il en est de même des progrès de l'instruction « gratuite » aux niveaux primaire, secondaire et supérieur — bien que cette évolution n'ait pas été une bénédiction sans mélange.

La priorité accordée à l'égalité des chances dans la hiérarchie des valeurs généralement admises par l'opinion publique après la guerre de Sécession s'est manifestée notamment dans la politique économique. Les mots de passe ont été libre-entreprise, concurrence, laisser-faire. Tout le monde était libre de se lancer dans n'importe quelle affaire, de pratiquer n'importe quelle profession, d'acheter n'importe quelle propriété — la seule condition était l'accord des autres parties impliquées dans la transaction. Chacun avait donc l'occasion de recueillir des profits s'il réussissait, et de subir des pertes s'il échouait. Il ne devait y avoir aucun obstacle arbitraire. La pierre de touche était ce que chacun accomplissait, non la naissance, la religion ou la nationalité.

L'une des conséquences fut le développement de ce que la plupart des intellectuels qui se prenaient pour une élite culturelle ont traité avec mépris de matérialisme vulgaire — le culte du dollar tout-puissant et de la fortune, comme symbole et sceau de la réussite. Comme l'a souligné Tocqueville, cette orientation traduisait le refus de la communauté d'accepter les critères traditionnels des sociétés féodales et aristocratiques, à savoir la naissance et le lignage. Les actes de chacun étaient manifestement l'autre critère, et l'accumulation de la richesse constituait la mesure la plus simple et la plus immédiate des réalisations accomplies.

L'autre conséquence fut évidemment un énorme déploiement d'énergie humaine, qui fit de l'Amérique une société de plus en plus productive et dynamique, où la mobilité sociale était une réalité quotidienne. Et, troisième conséquence, peut-être inattendue, une explosion de l'activité philanthropique. C'est évidemment l'augmentation rapide de la richesse qui permit cette explosion. Elle prit la forme que l'on connaît — hôpitaux de charité, grandes écoles et universités financées par des personnes privées, et une kyrielle d'institutions philanthropiques pour aider les pauvres — à cause des valeurs dominantes de la société, et notamment du désir de promouvoir l'égalité des chances.

Bien entendu, dans la sphère économique comme ailleurs, la pratique ne se conforma pas toujours à l'idéal. Mais le gouvernement resta confiné à un rôle secondaire : on ne dressa aucun obstacle majeur à la libre-entreprise, et, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des mesures positives furent adoptées pour éliminer les barrières privées à la concurrence. Mais des structures non juridiques continuèrent de faire obstacle à la liberté des individus à entrer dans diverses affaires ou professions ; et les habitudes sociales accordaient incontestablement des avantages spéciaux aux personnes nées dans les « bonnes » familles, ayant la peau de la « bonne » couleur et pratiquant la « bonne » religion. Toutefois, l'amélioration rapide de la situation économique et sociale de divers groupes moins privilégiés démontre que ces obstacles n'étaient nullement insurmontables.

En ce qui concerne les mesures prises par l'État, le principal manquement au principe de la liberté des marchés se produisit dans le domaine du commerce extérieur — le *Rapport sur les Manufactures* d'Alexandre Hamilton avait instauré le culte de la protection douanière des industries locales comme une des bases de la « manière américaine ». Le protectionnisme était incompatible avec l'égalité des chances à l'échelle mondiale (voir chapitre II) et, à la vérité, avec la liberté d'immigration des personnes, qui fut la règle jusqu'à la Première Guerre mondiale (sauf pour les Orientaux). Mais on pouvait le justifier cependant à la fois par les nécessités de la défense nationale, et selon le principe (très différent) que l'égalité s'arrête à la limite des eaux territoriales — sophisme illogique, pourtant adopté aujourd'hui par la majorité des partisans d'un concept très différent de l'égalité.

## L'ÉGALITÉ DES RÉSULTATS

Ce concept différent — l'égalité des résultats — a gagné beaucoup de terrain au cours de notre siècle. Il a influencé en premier lieu la politique gouvernementale de la Grande-Bretagne et des pays d'Europe continentale. Au cours des cinquante dernières années il a joué un rôle de plus en plus important dans la politique gouvernementale des États-Unis. Dans certains cercles intellectuels, la vertu de l'égalité des résultats est devenue un article de foi religieuse : tout le monde devrait franchir la ligne d'arrivée en même temps. Comme le dit le Dodo dans *Alice au pays des merveilles* : « *Chacun a gagné et tous doivent avoir des prix.* »

Dans cette conception, comme pour les deux autres interprétations de l'égalité, « égal » ne doit pas être pris au sens littéral d'« identique ». Personne ne soutient en fait que, sans égard aux questions d'âge, de sexe ou d'autres caractéristiques physiques, tout le monde devrait obtenir des rations identiques de chaque bien, nourriture, vêtement, etc. L'objectif est plutôt l'« équité », une notion beaucoup plus vague — en fait une notion qu'il est difficile sinon impossible de définir avec précision. « Des parts équitables pour tous » est le slogan moderne qui a remplacé le principe de Karl Marx, « A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses compétences ».

Cette conception de l'égalité est radicalement différente des deux autres. Les mesures gouvernementales qui favorisent l'égalité personnelle ou l'égalité des chances renforcent la liberté. Les mesures gouvernementales tendant à donner « des parts équitables à tous » réduisent la liberté. Si ce que les gens obtiennent doit être déterminé par l'« équité », qui va décider ce qui est « équitable » ? Comme tout le monde a demandé en chœur au Dodo : « Mais qui va donner les prix ? » « Équitable » n'est pas une notion déterminée objectivement dès qu'on l'isole de la notion d'« identique ». L'« équité » comme les « besoins » dépendent de l'optique de l'observateur. Si tout le monde doit avoir des « parts équitables », une personne ou un groupe doit décider quelles parts sont équitables — et être en mesure d'imposer ses décisions aux autres : en prenant des biens à ceux qui en ont plus que leur part « équitable », pour les donner à ceux qui en ont moins. Mais ceux qui prennent et qui imposent ce genre de décisions sont-ils les égaux de ceux pour qui ils décident ? Ne sommes-nous pas dans *La*

*république des animaux* de George Orwell, où « tous les animaux sont égaux, mais certains animaux plus égaux que les autres ».

En outre, si ce que reçoivent les gens est déterminé par l'« équité » et non par ce qu'ils produisent, d'où viendront les « prix » ? Quel stimulant poussera les gens à travailler et à produire ? Comment décidera-t-on qui sera docteur, qui sera avocat, éboueur et balayeur de rues ? Qui garantira que les gens acceptent les rôles qui leur seront assignés et rempliront ces rôles selon leurs capacités ? La réponse est évidente : la force, uniquement la force ou la menace de la force.

La question clé n'est pas seulement que la pratique s'écartera de l'idéal. C'est bien évident, elle s'en écartera exactement comme pour les deux autres conceptions de l'égalité. La question, c'est qu'il existe une contradiction fondamentale entre l'*idéal* des « parts équitables » (ou l'idéal dont il dérive : « A chacun selon ses besoins ») et l'*idéal* de la liberté personnelle. Et cette contradiction a été la plaie de toute tentative de placer l'égalité des résultats comme principe de base de l'organisation sociale. Cela a abouti invariablement à un état de terreur : la Russie, la Chine et plus récemment le Cambodge en offrent des preuves évidentes et convaincantes. Et la terreur elle-même n'a pas égalisé les résultats. Dans chaque cas des inégalités énormes subsistent, quels que soient les critères qu'on se donne : inégalités entre les gouvernants et les gouvernés, non seulement en matière de pouvoir mais en ce qui concerne les niveaux de vie.

Les mesures moins extrêmes prises dans les pays occidentaux au nom de l'égalité des résultats ont eu le même destin, mais dans des proportions moindres. Elles ont, elles aussi, restreint la liberté individuelle. Et elles n'ont pas réussi non plus à réaliser leur objectif. Il s'est révélé impossible de définir des « parts équitables » d'une manière acceptable par tous, et de convaincre les membres de la société qu'ils ont été traités « équitablement ». Au contraire, à chaque nouvelle tentative d'améliorer l'égalité des résultats, le mécontentement a augmenté.

Une bonne partie de la ferveur morale qui soutient les mouvements en faveur de l'égalité des résultats provient de la croyance largement répandue qu'il n'est pas juste de voir certains enfants très avantagés par rapport aux autres du fait que leurs parents sont riches. Bien sûr, ce n'est pas juste. Mais l'injustice peut prendre bien des formes. Elle peut prendre la

forme de biens hérités — titres et actions, maisons, usines ; elle peut prendre également la forme de talents hérités — sens musical, force physique, génie mathématique. On peut faire obstacle à la transmission des biens matériels par héritage beaucoup plus facilement qu'à la transmission des talents. Mais, d'un point de vue moral, y a-t-il une différence entre les deux ? Pourtant, nombreux sont ceux qui s'insurgent contre la transmission des biens matériels sans s'insurger contre la transmission des talents.

Considérons le problème du point de vue des parents. Si vous voulez assurer à votre enfant un revenu plus élevé dans la vie, vous pouvez agir de diverses manières. Vous pouvez lui acheter une éducation qui le mettra en mesure d'entrer dans une profession dont les revenus sont élevés, ou bien vous pouvez lui acheter une affaire qui lui permettra de gagner sa vie mieux que s'il était employé salarié ; ou bien vous pouvez lui laisser des biens, dont le revenu lui permettra de vivre mieux. Y a-t-il une différence morale entre ces trois manières d'utiliser vos biens ? Si l'État vous laisse un peu d'argent à dépenser quand vous avez payé tous vos impôts, pourquoi l'État vous permettrait-il de le gaspiller à mener joyeuse vie mais non à le laisser à vos enfants ?

Les questions morales impliquées sont subtiles et complexes. Elles ne sauraient se résoudre à coups de formules simplistes comme « des parts équitables pour tous ». En fait, si l'on prenait ce principe au pied de la lettre, il faudrait donner aux jeunes dénués de sens musical une formation musicale plus poussée pour compenser leur désavantage de naissance ; et il faudrait empêcher les mieux doués d'avoir accès aux meilleurs conservatoires de musique. Et ainsi de toutes les autres catégories de qualités personnelles héritées de nos parents. Ce serait agir de façon « équitable » pour les jeunes manquant de talents, mais serait-ce vraiment « équitable » pour ceux qui en ont ? Sans parler de ceux qui devraient travailler pour payer la formation des jeunes sans talents, et de ceux que l'on priverait des avantages dont ils auraient profité par suite de la mise en valeur des talents des jeunes les plus doués...

La vie n'est pas équitable. Il est tentant de croire que le gouvernement peut redresser ce que la nature a engendré. Mais il est important de reconnaître à quel point nous bénéficions de l'injustice même que nous déplorons.

Il n'y a rien d'équitable dans le fait que Marlène Dietrich est

née avec de belles jambes que nous avons tous envie de regarder ; ou dans le fait que Mohammed Ali est né avec la puissance et l'adresse qui lui ont permis de devenir un grand champion. Mais, d'un autre côté, les millions de personnes qui ont pris plaisir à regarder les jambes de Marlène Dietrich ou les combats de Mohammed Ali ont profité de l'injustice commise par la nature en produisant une Marlène Dietrich et un Mohammed Ali. Dans quel monde vivrions-nous, si nous étions tous exactement semblables ?

Il n'est certainement pas équitable que Mohammed Ali puisse gagner des millions de dollars en une seule soirée. Mais ne serait-il pas encore moins équitable pour les gens qui ont pris plaisir à le regarder si, au nom de quelque idéal abstrait d'égalité, Mohammed Ali n'avait pas le droit de gagner pour son combat d'un soir — ou pour chaque jour d'entraînement — davantage que le dernier des dockers pour une journée de travail non spécialisé ? Ce serait une « égalisation » réalisable, mais elle aurait pour conséquence de priver les gens du plaisir de regarder Mohammed Ali. Nous sommes presque certains qu'il aurait refusé les dures contraintes de la préparation des combats, si son profit était limité au salaire d'un docker sans spécialité.

On peut illustrer une autre facette du problème complexe de ce qui est équitable, en considérant le jeu de hasard — par exemple une soirée au baccara. Les gens qui choisissent de jouer peuvent commencer la soirée avec des piles de jetons égales, mais à mesure que le jeu avance ces piles deviendront inégales. A la fin de la soirée, il y aura des gagnants et des perdants. Au nom de l'idéal d'égalité, devrait-on obliger les gagnants à rembourser les perdants ? Cela supprimerait tout l'attrait du jeu. Même les perdants n'aimeraient pas cela. Ils l'apprécieraient peut-être un soir, mais reviendraient-ils jouer s'ils étaient sûrs de se retrouver, quoi qu'il arrive, dans la même situation en fin de soirée qu'au début ?

Cet exemple a plus de traits communs avec le monde réel qu'on ne pourrait le supposer à première vue. Chaque jour chacun de nous prend des décisions impliquant des risques. Parfois, il s'agit d'un grand risque — le choix d'un métier, de la personne que nous épouserons, de la maison où nous vivrons, d'un investissement déterminant. Plus souvent, il s'agit d'un petit risque — le film que l'on décide d'aller voir, la rue que l'on traverse malgré la circulation, acheter une

action plutôt qu'une autre. Chaque fois la question est : qui doit déterminer les risques que nous prendrons ? Cela dépend de la personne qui supportera les conséquences. Si c'est nous qui devons subir les conséquences, c'est à nous que la décision revient. Mais si quelqu'un d'autre subit les conséquences, avons-nous vraiment le droit de prendre la décision ? Si vous jouez au baccara pour le compte de quelqu'un d'autre et avec son argent, vous permettrez-vous (ou aurez-vous le droit de vous permettre) le même éventail de décisions éventuelles ? N'est-il pas presque certain que le possesseur de l'argent aura imposé une limite à votre liberté de décider ? Ne vous indiquera-t-il pas certaines règles à observer ? Pour prendre un exemple très différent, si le gouvernement (c'est-à-dire les contribuables dont vous êtes) supporte les frais occasionnés à votre maison en cas d'inondation, peut-on vous accorder le droit de choisir librement de construire votre maison dans un site inondable ? Ce n'est pas par hasard que l'intervention du gouvernement dans les décisions personnelles a pris davantage d'ampleur à mesure que s'imposait le principe des « parts équitables pour tous ».

Le système selon lequel les gens font leurs propres choix — et subissent la plupart des conséquences de leurs décisions — a dominé toute l'histoire des États-Unis. C'est le système qui a donné aux Henry Ford, aux Thomas Alva Edison, aux George Eastman, aux John D. Rockefeller, aux James Cash Penney la stimulation qui les a poussés à transformer notre société au cours des deux cents dernières années. C'est ce système qui a stimulé les autres gens à fournir le capital nécessaire au financement des entreprises risquées lancées par ces inventeurs et capitaines d'industrie ambitieux. Bien entendu, il y a eu de nombreux perdants tout le long du chemin — probablement davantage de perdants que de gagnants. Nous ne nous souvenons plus de leurs noms. Mais la plupart d'entre eux s'étaient lancés dans leurs entreprises les yeux grands ouverts. Ils savaient qu'ils prenaient des risques. Ils pouvaient gagner ou perdre, mais de toute façon la société dans son ensemble tirait profit du risque qu'ils acceptaient de prendre.

Les fortunes que ce système a produites sont toutes nées, ou presque, de la mise en œuvre de nouveaux produits, de nouveaux services, ou de nouvelles méthodes de production et de distribution de ces produits et services. L'accroissement de richesse qui en a résulté pour la société dans son ensemble et

pour le bien-être des masses populaires a été très largement supérieur à la fortune accumulée par les novateurs. Henry Ford a acquis une grande fortune. Le pays a acquis un moyen de transport bon marché et solide, ainsi que les techniques de production de masse. En outre, dans de nombreux cas, les fortunes privées ont été dépensées en grande partie pour le bien de la société. Les fondations Rockefeller, Ford et Carnegie ne sont que les plus connues des nombreuses œuvres philanthropiques privées, conséquence remarquable du fonctionnement d'un système correspondant à l'« égalité des chances » et à la « liberté », telles qu'on les entendait jusqu'à une date récente.

Un exemple précis donnera une idée assez juste de l'importance des activités philanthropiques au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>. Dans un ouvrage consacré à « la philanthropie culturelle à Chicago des années 1880 à 1917 », Helen Horowitz a écrit :

« Au début du siècle, Chicago était une ville dominée par des tendances contradictoires : c'était d'une part un centre commercial qui traitait les produits de base d'une société industrielle, et d'autre part une communauté emportée par les vents de l'inspiration culturelle. Selon les termes d'un observateur, la ville était "une combinaison étrange de porc et de Platon" ».

L'aspiration de Chicago à la culture se traduit en premier lieu par l'instauration des grandes institutions culturelles de la ville, au cours des années 1880 et au début des années 1890 : l'Institut d'Art, la Bibliothèque Newberry, l'Orchestre symphonique de Chicago, l'Université de Chicago, le Musée Field, la Bibliothèque Crerar. (...)

Ces institutions étaient un phénomène nouveau dans la ville. Quelle qu'ait pu être l'impulsion initiale présidant à leur fondation, elles furent en majeure partie organisées, financées et contrôlées par un groupe d'hommes d'affaires. Mais tout en étant financées et dirigées de façon privée ces institutions étaient destinées à l'ensemble de la ville. Leurs responsables s'étaient orientés vers la philanthropie culturelle, moins pour satisfaire une esthétique personnelle ou des aspirations d'érudits que pour réaliser des objectifs sociaux. Troublés par des forces sociales qu'ils ne pouvaient contrôler, et imbus de notions idéalistes sur la culture, ces hommes d'affaires virent dans le musée, la bibliothèque, l'orchestre symphonique et l'univer-

sité un moyen de purifier leur ville et d'engendrer une renaissance civique. »

La philanthropie ne se limitait nullement aux institutions culturelles. Elle était, comme Helen Horowitz l'écrit dans un autre contexte, « une sorte d'explosion d'activité sur plusieurs niveaux différents ». Et Chicago n'était pas un cas isolé : « Chicago semblait l'image même de l'Amérique. » La même période vit l'instauration à Chicago, sous l'impulsion de Jane Addams, de la première des nombreuses institutions établies dans le pays pour répandre la culture et l'éducation parmi les pauvres et les assister dans leurs problèmes quotidiens. De nombreux hôpitaux, orphelinats et autres œuvres charitables sont nés à la même époque.

Il n'y a aucune incompatibilité entre le système du marché libre et la poursuite de vastes objectifs sociaux et culturels ; pas plus qu'entre le système du marché libre et la compassion pour les malheureux — que cette compassion prenne la forme d'activité charitable privée comme au XIX<sup>e</sup> siècle, ou bien d'assistance par l'entremise du gouvernement, comme c'est de plus en plus le cas au XX<sup>e</sup> siècle (à la condition toutefois que ce soit dans les deux cas l'expression d'un désir d'aider les autres). Il y a cependant toute la différence du monde entre deux formes d'assistance gouvernementale qui semblent à première vue identiques : dans l'une, 90 % d'entre nous acceptent de s'imposer des taxes pour aider les 10 % les moins favorisés ; dans l'autre, 80 % votent pour imposer des taxes aux 10 % les plus favorisés pour aider les 10 % les moins favorisés. C'est un exemple de l'équation célèbre de William Graham Sumner : B et C décident de ce que D doit faire pour A. Que la première forme d'assistance soit un moyen sage ou irrationnel, efficace ou inefficace d'aider les défavorisés, elle demeure compatible à la fois avec l'égalité des chances et avec la liberté. Quant à la seconde, elle recherche l'égalité des résultats et elle est complètement antithétique de la liberté.

## QUI EST EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES RÉSULTATS ?

L'objectif de l'égalité des résultats a peu de partisans bien qu'il soit devenu presque un article de foi religieuse dans certains milieux intellectuels, et malgré l'importance qu'il prend

dans les discours des politiciens et dans les préambules des textes législatifs. Toutes ces belles paroles sont démenties à la fois par l'attitude du gouvernement, par celle des intellectuels qui épousent avec le plus d'ardeur les sentiments égalitaires, et par le public dans son ensemble.

Pour le gouvernement, la politique à l'égard des loteries et des jeux de hasard en est un exemple manifeste. L'État de New York organise des loteries et offre la possibilité de parier sur des chevaux en dehors des champs de courses. Il fait une publicité énorme pour inciter ses citoyens à acheter des billets de loterie et à parier sur les courses — à des conditions qui rapportent au gouvernement un profit énorme. Parallèlement, il essaie de supprimer le jeu des « numéros » qui offre en réalité de meilleures possibilités de gain que la loterie de l'État (surtout lorsqu'on tient compte de la plus grande facilité d'évasion fiscale sur les gains). La Grande-Bretagne, fief du sentiment égalitaire — sinon son lieu de naissance —, autorise les clubs de jeu privés et les paris sur les courses de chevaux et les autres événements sportifs. En fait, les paris sont un passe-temps national et une importante source de revenus pour le gouvernement.

Quant aux intellectuels, la plus belle preuve est qu'ils ne mettent pas en pratique ce que prêchent un si grand nombre d'entre eux. L'égalité des résultats est souvent défendue « sur mesures ». Tout d'abord vous décidez exactement ce que vous entendez par égalité. Voulez-vous parvenir à l'égalité au sein de votre pays ? Dans un groupe choisi de pays ? Dans l'ensemble du monde ? Faut-il juger l'égalité au niveau des revenus par personne ? Par famille ? Par an ? Par décennie ? Par durée de la vie ? Faut-il ne tenir compte que de l'argent ? Ou bien inclure certains facteurs non monétaires comme la valeur locative d'une maison qui vous appartient, la nourriture que vous produisez pour votre consommation personnelle, les services non rémunérés rendus par des membres de la famille et en particulier par la ménagère ? Comment compensera-t-on les handicaps ou les avantages physiques et mentaux ?

Quelles que soient les réponses que vous donnez à ces questions, vous pouvez, si vous avez l'esprit égalitaire, estimer quel montant d'argent correspond à l'idée que vous vous faites de l'égalité. Si votre revenu réel est plus élevé que ce chiffre vous avez toujours la possibilité de garder la somme de base pour vous et de distribuer le reste à des gens dont les revenus sont

inférieurs à ce niveau. Si vos critères vous poussent à vous placer à l'échelle du monde entier — comme le suggèrent la plupart des théories égalitaires — cette somme serait de l'ordre de 200 dollars par an (en dollars 1979). Elle correspond à peu près à la conception de l'égalité qui semble implicite dans la plupart des théories égalitaires. C'est environ le revenu moyen annuel par personne, à l'échelle du monde.

Ceux qu'Irving Kristol a appelés la « nouvelle classe » — les bureaucrates du gouvernement, les universitaires dont les recherches sont financées par le gouvernement ou qui sont employés dans des centres de recherche financés par le gouvernement, les membres des groupes dits « d'intérêt général » ou « d'utilité publique », les journalistes et autres barons de l'industrie de la communication — sont parmi les plus ardents prédicateurs de la doctrine de l'égalité. Mais ils nous rappellent beaucoup la vieille boutade (d'ailleurs injuste) sur les quakers : « Ils étaient venus dans le Nouveau Monde pour faire du bien et ils ont réussi à avoir des biens. » Les membres de la « nouvelle classe » sont en règle générale parmi les personnes les mieux payées de la société. Et, pour un grand nombre d'entre eux, prêcher l'égalité et administrer la législation qui en a résulté s'est révélé un moyen très efficace de parvenir à des revenus élevés. Personne n'a de mal à identifier son propre bien-être à celui de la société.

Bien entendu, un égalitaire peut répondre qu'il n'est qu'une goutte d'eau dans l'océan, qu'il redistribuerait volontiers son revenu en excès, au nom de son idéal d'égalité des résultats, si tout le monde était contraint de faire de même. En premier lieu, cette supposition que la contrainte changerait les choses est erronée — même si tout le monde participait à la redistribution, la contribution de chacun au revenu des autres resterait une goutte d'eau dans l'océan. La contribution individuelle n'est ni plus ni moins importante, qu'on soit le seul ou au milieu de tous les autres. En réalité, la contribution de chacun aurait plus de valeur, parce qu'on pourrait l'aiguiller vers ceux des bénéficiaires éventuels qu'on juge les plus dénués. En second lieu, la contrainte changerait les choses du tout au tout : la société née d'actes de redistribution volontaires est différente — et selon nos critères infiniment préférable — comparée à celle qui verrait le jour si la redistribution était obligatoire.

Les personnes qui croient qu'une société d'égalité forcée est

préférable peuvent également mettre en pratique ce qu'ils prêchent. Ils peuvent se joindre à l'une des nombreuses « communautés » existant aux États-Unis et ailleurs, ou en fonder de nouvelles. Il est bien entendu entièrement compatible avec la foi en l'égalité personnelle, l'égalité des chances et la liberté que tout groupe d'individus désireux de vivre de cette manière ait la liberté de le faire. Le petit nombre de personnes participant à ces aventures et la fragilité même des communautés existantes plaident en faveur de notre thèse : l'égalité des résultats n'est qu'un vain mot.

Les égalitaires américains objecteront que le petit nombre et la fragilité des communautés traduisent la réprobation que réserve à ces communautés une société à prédominance « capitaliste », et la discrimination dont elles sont donc victimes. C'est peut-être vrai dans le contexte des États-Unis, mais, comme l'a souligné Robert Nozick, il existe un pays où c'est faux, où au contraire les communautés égalitaires sont hautement considérées et respectées. Ce pays, c'est Israël. Le *kibboutz* a joué un rôle majeur dans les débuts de l'immigration juive en Palestine, et il continue de jouer un rôle important dans l'État d'Israël. Une proportion énorme des responsables de l'État israélien viennent des kibboutzim. Loin d'être une cause de réprobation, l'appartenance à un kibboutz est une référence sociale et appelle le respect. Chacun est libre d'entrer dans un kibboutz et de le quitter, et les kibboutzim ont été des institutions sociales viables. Mais à aucun moment, et sûrement pas aujourd'hui, plus de 5 % de la population juive d'Israël n'a choisi de vivre dans un kibboutz. Ce pourcentage peut être considéré comme l'estimation la plus élevée de la proportion d'un peuple qui choisirait volontairement un système contraignant à l'égalité des résultats, de préférence à un système caractérisé par l'inégalité, la diversité, et la chance.

Les attitudes du public à l'égard des impôts progressifs sur le revenu sont plus mélangées. L'introduction d'impôts progressifs dans certains États qui ne les ont pas encore adoptés ainsi que l'augmentation de la progressivité dans d'autres États ont d'une manière générale été écartées par les différents référendums. D'un autre côté, l'impôt fédéral sur le revenu est très progressif, en tout cas sur le papier, tout en contenant en grand nombre des dispositions réduisant de beaucoup la pro-

gressivité dans la pratique. Ceci prouve que le public tolère en tout cas une proportion modérée de redistribution des revenus par la fiscalité.

Mais nous nous risquons à suggérer que la popularité des hauts lieux de la chance — Reno, Las Vegas, et récemment Atlantic City — est un indicateur beaucoup plus fidèle des préférences du public que l'impôt fédéral sur le revenu, les éditoriaux du *New York Times* ou du *Washington Post* et les pages de la *New York Review of Books*.

## LES CONSÉQUENCES DES POLITIQUES ÉGALITAIRES

En définissant notre politique, nous pouvons tenir compte de l'expérience des pays occidentaux avec qui nous partageons un même passé intellectuel et culturel, fondement de la plupart de nos grandes valeurs. L'exemple le plus instructif est peut-être celui de la Grande-Bretagne, qui a, au XIX<sup>e</sup> siècle, ouvert la voie à l'égalité des chances, puis, au XX<sup>e</sup> siècle, essayé de mettre en pratique l'égalité des résultats.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique intérieure de la Grande-Bretagne a été dominée par la recherche d'une plus grande égalité des résultats. Une série ininterrompue de mesures ont été adoptées à seule fin de prendre aux riches pour donner aux pauvres. Les impôts sur le revenu ont augmenté, et les taux maximum se sont élevés jusqu'à 98 % du revenu du capital et 83 % des revenus « gagnés par le travail » — le tout assorti d'impôts très lourds sur les successions. Les soins médicaux, le logement et les autres services sociaux assurés par l'État se sont largement développés, ainsi que les allocations aux chômeurs et aux personnes âgées. Malheureusement, les résultats ont été très différents de ce que visaient les personnes sincèrement choquées par la structure de classes qui prévalait en Angleterre depuis des siècles. Il s'est produit une redistribution des richesses sur une vaste échelle, mais le résultat final n'a pas été une répartition équitable.

En fait, des nouvelles classes de privilégiés ont été créées à la place (ou en plus) des anciennes : les bureaucrates, qui bénéficient de la sécurité de l'emploi et qui sont protégés de l'inflation quand ils travaillent et quand ils prennent leur retraite ; les syndicats, qui prétendent représenter les travailleurs les plus opprimés mais qui sont constitués en fait par les employés les

mieux payés du pays — ce sont les aristocrates du mouvement travailliste ; et les nouveaux millionnaires — les gens qui ont été assez malins pour contourner les lois, les ordonnances et les réglementations déversées par le Parlement et la bureaucratie, qui ont inventé des méthodes d'évasion fiscale et transféré leurs biens à l'étranger, hors de portée des percepteurs. Une vaste redistribution des revenus et des richesses, certainement ; mais une plus grande égalité, non.

Le mouvement en faveur de l'égalité a échoué en Grande-Bretagne, non point parce que l'on a adopté de mauvaises mesures — bien que certaines fussent incontestablement mauvaises ; ni parce qu'elles furent mal appliquées — bien que certaines le furent sans doute. Ce mouvement a échoué pour une raison beaucoup plus fondamentale. Il était orienté contre l'un des instincts de base les plus enracinés chez tous les êtres humains, selon les termes d'Adam Smith, « l'effort uniforme constant et ininterrompu de tout homme pour améliorer sa propre condition » — et, peut-on ajouter, la condition de ses enfants et des enfants de ses enfants. Adam Smith entendait évidemment par « condition » autre chose que le simple bien-être matériel, même si ce dernier en constituait une des composantes. Ses vues étaient beaucoup plus larges, et comprenaient notamment toutes les valeurs selon lesquelles les hommes mesurent leur propre réussite — en particulier les valeurs sociales qui ont provoqué l'explosion des activités philanthropiques au XIX<sup>e</sup> siècle.

Quand la loi s'interpose entre les gens et leur désir de réaliser leurs propres valeurs, chacun essaie de trouver un moyen de contourner la loi. Les gens fuient la loi : ils se mettent en infraction ou quittent le pays. Rares sont les hommes qui croient en un code moral justifiant que l'on contraigne des gens à renoncer à une forte part de ce qu'ils produisent pour financer des allocations à des personnes qu'ils ne connaissent pas, et dans un but qu'ils risquent de ne pas approuver. Quand la loi contredit ce que la plupart des gens considèrent comme moral et normal, les gens n'appliquent pas la loi — que la loi soit promulguée au nom d'un idéal noble comme l'égalité, ou dans l'intérêt pur et simple d'un groupe d'intérêts aux dépens d'un autre. Dans ce cas, seule la crainte du châtement, et non un sentiment de justice et de moralité, pousse le peuple à se soumettre à la loi.

Quand les gens commencent à ne plus se soumettre à une

série de lois, le manque de respect pour la justice se répand inévitablement à toutes les autres lois, même à celles que tout le monde tient pour morales et normales — les lois contre la violence, le vol et le vandalisme. Certains auront peut-être du mal à le croire, mais la vague de criminalité en Angleterre au cours des dernières décennies peut très bien être l'une des conséquences imprévues du mouvement en faveur de l'égalité.

En outre, cette politique a chassé de Grande-Bretagne une partie de ses citoyens les plus capables, les plus compétents et les plus entreprenants, notamment au bénéfice des États-Unis et d'autres pays qui leur ont offert de meilleures chances d'utiliser leurs talents pour leur propre profit. Enfin, qui peut encore douter des conséquences des mesures égalitaires sur l'efficacité et la productivité ? C'est sûrement l'une des principales raisons expliquant la chute de la croissance économique de la Grande-Bretagne bien au-dessous du niveau de ses voisins du continent, des États-Unis, du Japon et de nombreux autres pays, au cours de ces dernières dizaines d'années.

Les États-Unis ne sont pas allés aussi loin que la Grande-Bretagne dans la voie de l'égalité des résultats. Mais les mêmes conséquences se font déjà sentir — depuis l'échec des mesures égalitaires à réaliser leurs objectifs, jusqu'à une redistribution des richesses qui ne peut être tenue pour équitable selon aucun critère, sans parler du regain de criminalité et de l'effet dépressif sur la productivité et l'efficacité.

## CAPITALISME ET ÉGALITÉ

Il existe partout dans le monde des inégalités grossières de revenus et de fortunes. Elles choquent la plupart d'entre nous. On ne saurait constater sans émotion le contraste entre le luxe dont jouissent certains et l'abominable pauvreté que subissent certains autres.

Au cours des cent dernières années, nous avons assisté à la naissance d'un mythe : le capitalisme de marché libre — l'égalité des chances au sens que nous avons donné à cette expression — accroîtrait ces inégalités puisque ce serait un système où les riches exploitent les pauvres.

Rien n'est plus éloigné de la vérité. Partout où le marché libre a eu la possibilité de fonctionner, partout où a existé

quelque chose de comparable à l'égalité des chances, l'homme ordinaire a été en mesure de parvenir à des niveaux de vie dont personne ne pouvait rêver auparavant. Nulle part le fossé séparant les riches des pauvres n'est plus large que dans les sociétés qui ne permettent pas au marché libre de fonctionner, nulle part les riches ne sont plus riches, et les pauvres plus pauvres. C'est le cas des sociétés féodales comme l'Europe du Moyen Age, l'Inde avant l'indépendance et la plupart des États modernes d'Amérique latine, où la naissance détermine le statut social. C'est également le cas des sociétés à planification centrale, comme la Russie, la Chine ou l'Inde depuis l'indépendance, où l'accès au gouvernement détermine le statut social. C'est même le cas lorsque la planification centrale a été instituée (comme dans ces trois pays) au nom de l'égalité.

La Russie est un pays comprenant deux nations : une petite classe supérieure de bureaucrates privilégiés, de responsables du parti communiste, d'artistes et de techniciens ; et une masse énorme de gens vivant à peine mieux que leurs arrière-grands-parents. La classe supérieure a accès à des magasins spéciaux, à des écoles spéciales et à toutes sortes de luxes ; les masses sont condamnées à ne jouir que des nécessités de base, ou guère plus. Nous avons demandé un jour à un guide pour touristes de Moscou le prix d'une grosse automobile qui passait devant nous. Il nous a répondu : « Oh ! celles-là ne sont pas à vendre ; il n'y en a que pour le Politburo. » Plusieurs ouvrages récents, écrits par des journalistes américains, exposent en détail le contraste entre la vie privilégiée des classes supérieures et la pauvreté des masses. Même au niveau le plus simple, il est intéressant de remarquer que la différence entre le salaire moyen d'un contremaître et le salaire moyen d'un ouvrier ordinaire est plus important dans une usine soviétique que dans une usine américaine — et nous trouvons cela bien normal, si l'on considère que le contremaître américain ne risque que sa place alors que le contremaître russe risque en fait sa peau.

La Chine est elle aussi un pays où les disparités de revenus sont élevées — entre les personnes politiquement influentes et le reste ; entre la ville et la campagne ; entre certains travailleurs des villes et les autres. Un spécialiste de la Chine, Nick Eberstadt, a pu écrire que « l'inégalité entre les régions riches et les régions pauvres de la Chine était plus aiguë en 1957 que dans tout autre grand pays du monde, à l'exception peut-être

du Brésil ». Il cite un de ses collègues, pour qui « la structure des salaires de l'industrie en Chine n'est pas réellement plus égalitaire que celle des autres pays ». Et il conclut son étude sur l'égalité en Chine en ces termes : « Avec quel degré d'égalité le revenu de la Chine est-il réparti aujourd'hui ? A coup sûr de façon moins égalitaire qu'à Taiwan ou en Corée du Sud. (...) D'un autre côté, la répartition du revenu en Chine est manifestement plus équitable qu'au Brésil ou en Amérique du Sud. (...) Nous devons donc conclure que la Chine est loin d'être une société d'égalité complète. En fait, les disparités de revenus en Chine sont probablement plus importantes que dans un grand nombre de pays communément associés aux idées d'*élites fascistes* et de *masses exploitées*. »

Le progrès industriel, l'essor de la mécanisation, toutes les merveilles de l'ère moderne ont profité relativement peu aux riches. Les riches de la Grèce antique pouvaient très bien se passer de nos installations sanitaires modernes : ils n'avaient pas l'eau courante mais leurs serviteurs couraient avec des seaux. La télévision et la radio ? Les patriciens de Rome recevaient chez eux les plus grands musiciens et les plus grands acteurs, les plus grands peintres vivaient dans leur entourage. Le prêt-à-porter et les supermarchés ? Ces avantages de la vie moderne, comme la plupart des autres, auraient très peu changé leur mode de vie. Les progrès des transports et de la médecine leur auraient été très utiles, mais, pour tout le reste, les grandes réalisations du capitalisme occidental ont profité avant tout aux gens modestes. Ces réalisations ont mis à la portée des masses des commodités et des plaisirs qui étaient autrefois l'apanage exclusif des riches et des puissants.

En 1848, John Stuart Mill écrivait dans ses *Principes d'économie politique* : « On peut donc se demander si toutes les inventions mécaniques jusqu'à ce jour ont vraiment allégé la tâche quotidienne d'un seul être humain. Elles ont permis à une population plus nombreuse de mener la même vie de labeur et de servitude, et à un plus grand nombre d'industriels et autres d'accumuler des fortunes. Elles ont augmenté le confort des classes moyennes, mais elles n'ont pas encore commencé d'accomplir les grands bouleversements de la destinée humaine qui sont inscrits dans leur nature et dans leur avenir. »

Personne ne peut plus dire cela de nos jours. Vous pouvez parcourir d'un bout à l'autre le monde industrialisé, et les seu-

les personnes ou presque que vous verrez accomplir des corvées physiquement pénibles seront des gens se livrant à des activités sportives. Pour trouver des gens dont le labeur quotidien n'a pas encore été allégé par les inventions mécaniques, il vous faudra aller dans le monde non capitaliste : en Russie, en Chine, en Inde, ou au Bangla Desh, dans certaines parties de la Yougoslavie ; ou bien dans les pays capitalistes les plus en retard — en Afrique, au Proche-Orient, en Amérique latine et, jusqu'à une date récente, en Espagne ou en Italie.

## CONCLUSION

Une société qui place l'égalité — au sens d'égalité des résultats — *avant* la liberté finira par n'avoir ni égalité ni liberté. Le recours à la force pour réaliser l'égalité détruira la liberté, et la force, introduite au nom de belles idées, finira entre les mains de personnes qui l'utiliseront pour faire triompher leurs intérêts personnels.

D'un autre côté, une société qui place la liberté avant toutes choses finira par obtenir, sans l'avoir cherché, davantage d'égalité en même temps que davantage de liberté. Cette plus grande égalité, même si elle n'est pas posée comme fin, est une conséquence naturelle et non accidentelle de la liberté. Une société libre libère les énergies et les capacités des gens dans le cadre de leurs propres objectifs. Elle empêche certains d'opprimer arbitrairement certains autres. Elle n'empêche pas certains de parvenir à des situations privilégiées, mais aussi longtemps que la liberté subsiste elle empêche ces positions de privilège de s'institutionnaliser — elles sont soumises à l'assaut continu des autres personnes capables et ambitieuses. Liberté signifie diversité mais aussi mobilité. La liberté protège les chances qu'ont les défavorisés d'aujourd'hui de devenir les privilégiés de demain et, ce faisant, elle permet à presque tout le monde, de la base au sommet, de jouir d'une vie plus totale et plus riche.



## Chapitre VI

### QUI PROTÈGE LE CONSOMMATEUR ?

*Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du brasseur ou du boulanger que nous attendons notre dîner, mais de la façon dont ils s'attachent à leur propre intérêt. Nous nous adressons non à leur humanité, mais à leur égoïsme, et nous ne leur parlons jamais de nos nécessités personnelles mais de leurs avantages. Seul un mendiant compte principalement sur la bienveillance de ses semblables.*

Adam SMITH, *La Richesse des nations*

Nous ne pouvons pas compter sur la bonté des autres pour notre dîner — mais pouvons-nous compter entièrement sur la « main invisible » d'Adam Smith ? Une longue lignée d'économistes, de philosophes, de réformateurs et de critiques sociaux ont répondu non. L'égoïsme poussera les vendeurs à tromper leurs clients. Ils mettront à profit leur innocence et leur ignorance pour les faire payer trop cher et leur « coller » de la camelote. Ils feront la cour à leurs clients pour les persuader d'acheter des produits dont ils n'ont pas besoin. En outre, soulignent ces critiques, si vous abandonnez les choses aux soins du marché, les conséquences des transactions risquent de toucher d'autres personnes que les parties directement impliquées. Elles contaminent l'air que nous respirons, l'eau que nous buvons, la salubrité de la nourriture que nous mangeons. Le marché doit être complété, disent-ils, par d'autres mesures, en vue de protéger le consommateur de lui-même et des vendeurs rapaces, et pour nous protéger tous des éclaboussures (par effet de voisinage) des transactions du marché.

Ces critiques de la main invisible sont valables, comme nous l'avons remarqué au chapitre Premier. La question est de savoir si les mesures recommandées ou adoptées pour répondre à ces critiques et « compléter » le marché sont réellement efficaces par rapport au but poursuivi ; ou bien si, comme c'est souvent le cas, le remède n'est pas pire que le mal.

Cette question est particulièrement décisive aujourd'hui. Un mouvement lancé il y a moins de vingt ans par une série d'événements — la publication de *Silent Spring* par Rachel Carson, l'enquête du sénateur Estes Kefauver sur l'industrie pharmaceutique, et l'attaque de Ralph Nader contre la *Corvair* de General Motors, jugée « dangereuse à toutes les vitesses » — a suscité un changement décisif dans l'importance et la nature de l'intervention du gouvernement dans le marché — au nom de la protection du consommateur.

Depuis le « Bataillon des Ingénieurs » de 1824 et la Commission du Commerce Inter-États de 1887, jusqu'à l'Administration fédérale des Chemins de Fer en 1966, les instances créées par le gouvernement fédéral pour réglementer ou contrôler les activités économiques ont varié de nature, d'importance et d'objectifs, mais presque toutes avaient affaire à une seule industrie et possédaient des pouvoirs bien définis à l'égard de cette industrie. Mais, dès la Commission Inter-États, la protection du consommateur — et avant tout de son portefeuille — fut l'un des objectifs proclamés par les fondateurs.

Le rythme de l'intervention gouvernementale allait se précipiter après le *New Deal* — la moitié des trente-deux organismes existant en 1966 avaient été créés après l'élection de Franklin D. Roosevelt en 1932. Mais l'intervention demeurait pourtant modérée et toujours selon le modèle « industrie unique ». Le *Registre fédéral*, créé en 1936 pour compiler tous les règlements, toutes les décisions judiciaires et autres problèmes liés aux organismes de réglementation, n'a jamais cessé de prendre du volume, d'abord assez lentement puis beaucoup plus vite. Trois tomes, soit 2 599 pages et quinze centimètres d'étagère suffisaient en 1936 ; douze tomes, soit 10 528 pages et soixante-cinq centimètres d'étagère, en 1956 ; treize tomes, soit 16 850 pages et quatre-vingt-dix centimètres d'étagère, en 1966.

Et c'est à ce moment-là qu'il se produisit une véritable explosion de l'activité de réglementation du gouvernement. Au cours des dix années qui suivirent, trente et un organismes

nouveaux furent créés. Et, au lieu de s'occuper d'une industrie particulière, ils couvraient tout l'horizon : l'environnement, la production et la distribution de l'énergie, la sécurité des produits, la sécurité du travail, etc. Non contents de se soucier du portefeuille du consommateur en le protégeant de l'exploitation par les marchands, les organismes récents s'occupent avant tout de problèmes comme la sécurité et le bien-être du consommateur en le protégeant non seulement des marchands mais de lui-même.

Les dépenses du gouvernement pour les anciens et les nouveaux organismes ont monté en flèche — de moins d'un milliard de dollars en 1970 on est passé à environ cinq milliards de dollars en 1979 (estimation provisoire). Dans l'ensemble, les prix ont doublé, mais ces dépenses ont quintuplé. Le nombre de fonctionnaires employés à des activités de réglementation a triplé : de 28 000 en 1970 à 81 000 en 1979. Le nombre de pages du *Registre fédéral* est passé de 17 660 en 1970 à 36 487 en 1978, occupant presque trois mètres vingt d'étagère — un véritable monument.

Au cours de la même décennie, la croissance économique des États-Unis s'est ralentie de façon désastreuse. De 1949 à 1969, la production par heure de travail de toutes les personnes utilisées dans les affaires privées — mesure simple et globale de la productivité — a augmenté de 3 % par an ; au cours de la décennie suivante, le taux est resté inférieur de moitié ; et à la fin de la décennie la productivité s'est mise à diminuer.

Pourquoi lier ces deux observations l'une à l'autre ? L'une concerne notre sécurité, la protection de notre santé, la consommation de l'air pur et de l'eau pure ; l'autre touche à l'efficacité de notre organisation économique. Pourquoi ces deux bonnes choses devraient-elles entrer en conflit ?

La réponse c'est que, en dépit de tous les objectifs proclamés, tous les mouvements des deux dernières décennies — mouvement de défense du consommateur, mouvement écologiste, mouvement de retour à la terre, mouvement hippie, mouvement « nourriture organique », mouvement « sauvegarde des déserts », mouvement « croissance démographique zéro », mouvement « *small is beautiful* », mouvement antinucléaire — ont tous un point commun : ils sont anti-croissance. Ils se sont opposés aux nouveaux progrès, à l'innovation industrielle, à l'utilisation accrue des ressources naturelles. Les organismes créés pour répondre aux exigences de ces mouvements

ont imposé des charges très lourdes à toutes les branches de l'industrie les unes après les autres, en les obligeant à se conformer aux normes de plus en plus détaillées et de plus en plus étendues du gouvernement. Ils ont empêché certaines marchandises d'être produites et vendues. Ils ont contraint les entreprises à investir des capitaux à des fins non productrices pour répondre aux normes imposées par les bureaucrates du gouvernement.

Les conséquences ont été d'une portée immense, et elles menacent d'être plus graves encore. Comme l'a dit le grand physicien nucléaire Edward Teller : « Il nous a fallu dix-huit mois pour construire la première centrale nucléaire ; il faut maintenant douze ans ; c'est le progrès. » Le coût direct de la réglementation, prélevé sur l'argent du contribuable, n'est qu'une fraction infime du coût global. Les cinq milliards de dollars que le gouvernement dépense chaque année sont une goutte d'eau à côté de ce que l'obligation de se conformer aux règlements coûte à l'industrie et au consommateur. Des estimations modestes considèrent que ce coût est de l'ordre de cent milliards de dollars par an. Et cela ne tient pas compte de la limitation du choix du consommateur et du prix plus élevé des produits mis à sa disposition.

Cette évolution dans le rôle du gouvernement s'est accompagnée et a été en grande partie engendrée par un exploit sans précédent en matière de bourrage de crâne. Demandez-vous quels sont les produits actuellement les moins satisfaisants et qui se sont le moins améliorés avec le temps. Le service des postes, l'enseignement primaire et secondaire, le transport ferroviaire viendraient sûrement en tête de liste. Demandez-vous quels sont les produits les plus satisfaisants et qui se sont améliorés le plus. La tête de liste serait sûrement les appareils ménagers, les récepteurs de télévision et de radio, les chaînes haute fidélité, les calculatrices et les ordinateurs — nous ajouterions, personnellement, les supermarchés et les centres commerciaux.

Les produits médiocres sont tous produits par le gouvernement ou par des industries réglementées par le gouvernement. Les produits remarquables sont tous produits par l'entreprise privée avec peu d'intervention gouvernementale, ou même pas du tout. Et pourtant, le public — ou une grande partie du public — a été amené à croire que les entreprises privées produisent des produits médiocres et que nous avons besoin

d'employés du gouvernement, toujours vigilants, pour empêcher le monde des affaires de « refiler » à des consommateurs ignorants, sans méfiance et vulnérables, des produits dangereux et truqués, à des prix scandaleux. Cette campagne de « relations publiques » a si bien réussi que nous sommes sur le point de confier à des gens du même acabit que les irresponsables de notre service postal la tâche beaucoup plus critique de produire et de distribuer notre énergie.

L'attaque de la Corvaire par Ralph Nader, un des épisodes les plus spectaculaires de la campagne pour discréditer les produits de l'industrie privée, est un bel exemple, non seulement de l'efficacité de cette campagne, mais de son caractère trompeur. Dix ans après que Nader eut accablé la Corvaire en assurant que cette automobile était « dangereuse à toutes les vitesses », un des organismes créés pour répondre aux protestations publiques soulevées par l'affaire a finalement procédé à des tests sur la Corvaire, à l'origine de tout le drame. Des spécialistes ont passé dix-huit mois à comparer les performances de la Corvaire avec celles de véhicules comparables, et ils ont conclu : « La comparaison de la Corvaire 1960-1963 avec les véhicules contemporains utilisés dans les tests a été favorable à la Corvaire. » Aujourd'hui, il existe des clubs d'amateurs de Corvaire dans tout le pays. Les Corvaire sont devenues des objets de collection. Mais pour la plupart des gens, même les « bien informés », la Corvaire demeure « dangereuse à toutes les vitesses ».

L'industrie du rail et l'industrie de l'automobile offrent une excellente illustration de la différence entre une industrie réglementée par le gouvernement et protégée de la concurrence et une industrie privée soumise à toutes les rigueurs de la compétition. Ces deux industries servent le même marché et, en dernière analyse, offrent le même service. Une de ces deux industries est retardataire, inefficace et dénuée d'esprit d'innovation ou presque. L'exception la plus notable a été le remplacement de la machine à vapeur par le diesel, mais les wagons de marchandises tractés par les diesels aujourd'hui sont à peine différents de ceux que tiraient les locomotives à vapeur d'il y a un siècle. Les services offerts aux voyageurs sont plus lents et moins satisfaisants aujourd'hui qu'il y a cinquante ans. Les lignes ferroviaires perdent de l'argent et sont sur le point d'être nationalisées. L'industrie automobile, en revanche éperonnée par la concurrence nationale et étrangère, libre d'innover, a fait des progrès fantastiques. Les innovations

se sont succédé, de sorte que les voitures d'il y a cinquante ans sont des pièces de musée. Qui en a bénéficié ? Les consommateurs — ainsi que les ouvriers et les actionnaires de l'industrie automobile. La comparaison est impressionnante — et tragique car l'industrie automobile est en train de se convertir rapidement en industrie réglementée par le gouvernement. Nous pouvons voir sous nos yeux l'automobile accablée par les mesures qui ont paralysé les chemins de fer il y a quelques années.

L'intervention du gouvernement sur la place du marché est soumise à des lois qui lui sont propres — des lois scientifiques, non juridiques. Elle obéit à des forces et court dans des directions qui n'ont parfois presque rien de commun avec les intentions ou les désirs de ceux qui les ont proposées ou soutenues. Nous avons déjà assisté à ce processus dans le domaine des activités sociales. Il se produit également lorsque le gouvernement intervient sur le marché, pour protéger les consommateurs de prix exagérés ou de produits médiocres, pour augmenter leur sécurité ou pour protéger l'environnement. Chaque décret d'intervention établit des situations de pouvoir. Comment ce pouvoir sera utilisé et à quelles fins dépend beaucoup plus des gens qui sont le mieux placés pour s'emparer de ce pouvoir (et réaliser leurs propres fins) que des idéaux et des objectifs des réformateurs à l'origine de l'intervention.

La Commission du Commerce Inter-Etats (ICC), qui date de 1887, a été le premier organisme créé dans une large mesure à la suite d'une croisade politique lancée par de prétendus représentants des consommateurs — les Ralph Nader de l'époque. Elle a connu plusieurs phases dans son existence, et elle a été étudiée et analysée dans tous les sens. Elle constitue un exemple excellent pour illustrer l'histoire naturelle de l'intervention du gouvernement sur le marché.

L'Administration de l'Alimentation et des Produits pharmaceutiques (FDA, Food and Drugs Administration), créée en 1906 pour répondre au tollé général soulevé par le roman d'Upton Sinclair, *La Jungle*, qui révélait les conditions sanitaires déplorables des abattoirs et des usines de conditionnement de viande de Chicago, a connu elle aussi plusieurs phases de développement. Outre son intérêt intrinsèque, elle sert en quelque sorte de pont entre les formes anciennes de réglementation mono-industrielle et la forme de réglementation plus récente, fonctionnelle ou pluri-industrielle (la mutation dans ses activités date des amendements Kefauver de 1962).

La Commission de Sécurité des Produits de Consommation, l'Administration nationale de la Sécurité de la Circulation routière, l'Agence de Protection de l'Environnement sont toutes de bons exemples du type le plus récent des organismes de réglementation — qui chevauchent plusieurs industries et ne s'occupent guère du portefeuille du consommateur. Nous ne saurions les analyser ici de façon exhaustive mais nous précisons brièvement comment ils incarnent des tendances déjà présentes dans l'ICC et la FDA, et nous évoquerons les problèmes qu'ils soulèvent pour l'avenir.

L'intervention active du gouvernement (au niveau de l'Etat et au niveau fédéral) dans le domaine de l'énergie ne date pas d'hier, mais il s'est produit un bond en avant énorme après l'embargo de l'OPEP en 1973 et le quadruplement du prix du pétrole brut qui s'en est suivi.

Si, comme nous l'affirmerons, nous ne pouvons pas compter sur l'intervention gouvernementale pour nous protéger en tant que consommateurs, sur qui pouvons-nous compter ? Quels mécanismes le marché utilise-t-il à cette fin ? Et comment peut-on améliorer ces mécanismes ?

## LA COMMISSION DU COMMERCE INTER-ETATS (ICC)

La guerre de Sécession a été suivie par une expansion sans précédent des voies ferrées — symbolisée par la cérémonie de Promontory Point dans l'Utah, le 10 mai 1869, qui célébrait la jonction de l'*Union Pacific* et de la *Central Pacific* : la première liaison ferroviaire transcontinentale était achevée. Il y eut bientôt deux, trois et même quatre lignes transcontinentales. En 1865, les chemins de fer exploitaient 55 000 kilomètres de voies ; dix ans plus tard, plus de 120 000 kilomètres ; et, vers 1885, plus de 200 000. En 1890, il y avait plus de mille lignes différentes. Le pays était littéralement quadrillé de voies ferrées desservant les hameaux les plus isolés et couvrant le pays d'une côte à l'autre. Il y avait plus de kilomètres de voies aux Etats-Unis que dans tout le reste du monde.

La concurrence était très vive. Et par conséquent les tarifs pour les marchandises et les voyageurs étaient bas — les plus bas du monde entier, a-t-on dit. Les hommes du rail, bien sûr,

se plaignaient d'avoir « le couteau sous la gorge ». Chaque fois que l'économie chancelait, au cours de ses fluctuations périodiques, des lignes ferroviaires faisaient faillite : d'autres lignes les absorbaient, ou bien elles cessaient de fonctionner. Quand l'économie reprenait vie, une autre fièvre de construction ferroviaire se produisait.

Les hommes du rail de l'époque essayèrent d'améliorer leur situation en s'associant, en constituant des cartels, en s'entendant pour fixer les tarifs à un niveau profitable et pour partager le marché. A leur stupéfaction, ces accords étaient toujours rompus. Tant que les autres membres d'un cartel conservaient les mêmes tarifs, n'importe quel membre isolé pouvait faire des bénéfices en baissant ses propres prix pour attirer la clientèle des autres. Bien entendu, il ne baissait pas ses tarifs ouvertement ; il le faisait de manière détournée, de façon à maintenir les autres membres du cartel dans le noir le plus longtemps possible. De là, toutes les pratiques comme les réductions secrètes à des affréteurs privilégiés, et des tarifs discriminatoires entre diverses régions et diverses marchandises. Tôt ou tard, cette diminution des prix était révélée au grand jour et le cartel s'effondrait.

La concurrence était plus sauvage que partout ailleurs entre des métropoles très peuplées, comme New York et Chicago. Les affréteurs et les passagers pouvaient choisir entre plusieurs lignes différentes, dépendant de compagnies différentes, sans parler des canaux qui couvraient le pays avant les chemins de fer. En revanche, entre des segments plus courts de chacun de ces itinéraires — par exemple entre Harrisburg et Pittsburgh — il pouvait n'y avoir qu'une seule voie ferrée. La compagnie avait donc une position de monopole et n'était concurrencée que par les autres moyens de transport (à l'époque, les canaux et les fleuves). Bien entendu, cette compagnie tirait le plus grand profit possible de cette situation de monopole partout où elle le pouvait, et elle faisait payer le maximum que ses clients pouvaient supporter.

La conséquence fut que la somme des prix payés pour les courtes distances — et même parfois le prix d'un seul tronçon — était supérieure au prix du parcours total entre des points éloignés. Bien entendu, aucun consommateur ne se plaignait des bas prix pour les longs trajets, mais certains réclamaient contre les prix plus élevés pour les courtes distances. De même, les affréteurs privilégiés qui obtenaient des rabais dans la

guerre de réductions secrètes n'avaient aucune raison de se plaindre, mais ceux qui n'en profitaient pas tempêtaient contre les tarifs discriminatoires.

Les chemins de fer étaient les plus grandes entreprises de l'époque. Très visibles, très en concurrence, liées à Wall Street et aux milieux financiers de l'Est, elles faisaient constamment l'objet de rumeurs : manipulations financières et trafics d'influence en haut lieu. Elles devinrent une cible naturelle, notamment pour les paysans du Middle West. Le mouvement Grange, qui vit le jour dans les années 1870, attaqua « les monopoles ferroviaires ». Il reçut l'appui du parti des Doves, de l'Association des Agriculteurs, etc., et tout le monde s'agita, souvent avec succès, pour réclamer que le gouvernement contrôle les tarifs et les procédures de transport des marchandises. Le parti Populiste, qui assura la célébrité de William Jennings Bryan, ne réclama pas seulement la réglementation des chemins de fer, mais leur nationalisation pure et simple : l'Etat serait propriétaire des chemins de fer et les exploiterait. Les dessinateurs humoristiques de l'époque avaient beau jeu de représenter les chemins de fer comme des pieuvres étranglant le pays et exerçant une formidable influence politique — et ils ne s'en privèrent pas.

A mesure que la campagne contre les chemins de fer prenait de l'importance, certains barons du rail, plus perspicaces que les autres, s'aperçurent qu'ils pourraient la retourner à leur avantage : utiliser le gouvernement fédéral pour faire appliquer leurs accords fixant les prix et partageant le marché, tout en se protégeant contre les autorités locales et les gouvernements des États. Ils s'associèrent aux réformateurs qui soutenaient la réglementation par le gouvernement. Le résultat fut la création, en 1887, de la Commission du Commerce Inter-États.

Il fallut à peu près dix ans pour que la commission fonctionne à plein régime. A ce moment-là, les réformateurs s'étaient lancés depuis longtemps dans d'autres croisades. Les chemins de fer étaient le cadet de leurs soucis. Ils avaient réalisé leur objectif et aucun intérêt majeur ne les poussait à faire plus que jeter un regard de temps à autre sur ce que faisait l'ICC. Pour les barons du rail, la situation était tout à fait différente. Les chemins de fer étaient leur affaire, leur première préoccupation. Ils étaient prêts à s'en occuper vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Et qui d'autre aurait eu les compéten-

ces nécessaires pour composer et pour gérer l'ICC ? Ils apprirent vite à utiliser la commission à leur profit.

Le premier président de la commission fut Thomas Cooley, un avocat qui avait représenté les chemins de fer pendant de longues années. Avec ses collègues, il réclama au Congrès des pouvoirs réglementaires de plus en plus étendus, et ces pouvoirs furent accordés. Comme l'a écrit Richard J. Olney, procureur général de Cleveland, dans une lettre au magnat du rail Charles E. Perkins, président de la *Burlington and Quincy Railroad*, une demi-douzaine d'années après la création de l'ICC :

« La Commission, telle que ses fonctions ont été maintenant limitées par les tribunaux est, ou peut devenir, d'une grande utilité pour les compagnies de chemins de fer. Elle satisfait les protestations populaires en faveur d'un contrôle des chemins de fer par le gouvernement, et en même temps ce contrôle demeure presque entièrement nominal. En outre, plus cette commission vieillira, et plus elle aura tendance à adopter sur les problèmes l'opinion des hommes d'affaires et des industriels du rail. Elle devient donc une sorte de barrière entre les professionnels du rail et le public, et une sorte de protection contre toute législation hâtive, défavorable aux intérêts des chemins de fer. (...) La voie la plus sage n'est pas de détruire la Commission mais de l'utiliser » (cité par Matthew Josephson, *The Politicos*, 1938).

La commission résolut le problème des « longs trajets » et des « courts trajets ». Comme vous ne serez pas surpris de l'apprendre, elle le résolut essentiellement en *relevant* le prix des longs trajets de façon qu'il devienne égal à la somme des prix des courts trajets. Tout le monde fut content — sauf le consommateur.

Le temps passant, les pouvoirs de la commission augmentèrent et elle finit par exercer un contrôle de plus en plus étroit sur tous les aspects de l'industrie ferroviaire. En outre, le pouvoir passa des représentants directs des chemins de fer à la bureaucratie de plus en plus nombreuse de l'ICC. Mais ce n'était pas une menace réelle pour les chemins de fer. La plupart des bureaucrates provenaient de l'industrie ferroviaire, leurs travaux de tous les jours les mettaient en contact avec les hommes du rail, et leur grand espoir était de faire plus tard

une carrière lucrative au sein d'une compagnie de chemins de fer.

Les chemins de fer n'ont vraiment été menacés que pendant les années 20, quand les camions sont intervenus sur le marché du fret à grande distance. Les tarifs de transport des marchandises par chemin de fer, maintenus artificiellement élevés par l'ICC, permirent à l'industrie du transport routier de se développer comme une traînée de poudre. Elle n'était emprisonnée par aucune réglementation et la concurrence faisait rage. Toute personne ayant assez de capital pour acheter un camion pouvait se lancer sur le marché. Le principal argument utilisé contre les compagnies ferroviaires lors de la campagne en faveur de la réglementation gouvernementale — à savoir qu'il fallait contrôler les monopoles pour les empêcher d'exploiter le public — n'avait aucune validité pour le transport par route. On aurait du mal à trouver une industrie représentant mieux ce que les économistes appellent la concurrence « parfaite ».

Mais cela n'empêcha pas les chemins de fer de jouer des coudes pour que les transports routiers « long-courriers » soient placés sous la tutelle de l'ICC. La loi sur les Transports routiers de 1935 accorda à l'ICC un droit de regard sur les camionneurs — pour protéger les chemins de fer, non les consommateurs.

L'histoire du rail se répéta pour la route. Les transports routiers furent « cartellisés », on fixa les tarifs, on assigna des itinéraires. A mesure que l'industrie des transports routiers prit de l'importance, les représentants des camionneurs devinrent de plus en plus influents au sein de la commission et remplacèrent progressivement les représentants du rail en tant que force dominante. L'ICC fut davantage un organisme de protection de la route contre le rail et les transports routiers non réglementés qu'un organisme de protection des chemins de fer contre les transports routiers. Avec, par-dessus tout cela, le souci de protéger sa propre bureaucratie.

Pour pouvoir s'installer comme transporteur public inter-Etats, une compagnie de transports routiers doit obtenir un certificat de convenance et d'utilité publique délivré par l'ICC : la licence. Sur 89 000 demandes présentées après le vote de la loi sur les Transports routiers de 1935, l'ICC n'en a approuvé qu'environ 27 000. « Depuis cette date (...) la commission s'est toujours montrée très réticente à susciter de nouvelles occasions de concurrence. En outre, les fusions et les faillites de compagnies de transport existantes ont réduit le nom-

bre des transporteurs : de plus de 25 000 en 1939 à 14 648 en 1974. Parallèlement, le tonnage affrété par les camions autorisés pour le transport de grande ville à grande ville est passé de 25,5 millions de tonnes en 1938 à 698,1 millions de tonnes en 1972 — il s'est multiplié par 27 » (Thomas Gale Moore, « The beneficiaries of Trucking Regulation », in *Journal of Law and Economics*, octobre 1978).

Les licences font l'objet d'un commerce. « L'augmentation des affrètements, la diminution du nombre des transporteurs, et la façon dont les tarifs officiels et les pratiques de l'ICC ont découragé le recours à des tarifs concurrentiels ont augmenté considérablement la valeur des licences. » Thomas Moore estime que leur valeur globale en 1972 se situait entre 2 et 3 milliards de dollars — valeur qui correspond uniquement à une situation de monopole garanti par le gouvernement. Cela constitue une richesse pour ceux qui possèdent des licences, mais pour la société dans l'ensemble ce chiffre mesure la perte provoquée par l'intervention gouvernementale — et non une capacité productive. Toutes les études démontrent que l'élimination de la réglementation de l'ICC sur les transports routiers réduirait les frais des affréteurs — Moore estime que cette réduction serait de l'ordre des trois quarts.

Une compagnie de transports routiers de l'Ohio, *Dayton Air Freight* offre un exemple démonstratif. Elle possède une licence ICC qui lui donne l'exclusivité des transports entre Dayton et Detroit. Pour travailler sur d'autres itinéraires, elle a dû acheter les « droits » d'autres détenteurs de licences ICC, y compris une compagnie qui ne possède pas un seul camion. Elle a payé environ 100 000 dollars par an pour ce privilège. Les propriétaires de la compagnie ont essayé de faire « élargir » leur licence pour exploiter d'autres lignes, sans succès jusqu'ici.

Un de leurs clients, Malcolm Richards, a écrit : « Très franchement, je ne comprends pas pourquoi l'ICC se croise les bras et ne fait rien. C'est la troisième fois, à ma connaissance, que nous avons soutenu la requête de *Dayton Air Freight*, qui contribuerait à nous faire gagner de l'argent, qui contribuerait à la libre-entreprise, qui contribuerait à économiser l'énergie du pays. (...) En définitive, ce sont les consommateurs qui vont payer pour tout ça. »

Un des propriétaires de *Dayton Air Freight*, Ted Hacker, ajoute : « Pour moi, il n'existe pas de libre-entreprise dans le

commerce d'un Etat à l'autre. La libre-entreprise n'existe plus dans ce pays. Il faut en payer le prix et le prix à payer est très élevé. Et cela ne signifie pas que *nous* payons le prix, cela signifie que le prix sera payé par le consommateur. »

Mais ces observations doivent être nuancées à la lumière des explications d'un autre propriétaire, Herschel Wimmer : « Je n'ai rien à reprocher aux gens qui ont déjà des licences de l'ICC, sauf que nous vivons dans un grand pays et que, depuis la réglementation par l'ICC en 1936, il y a eu quelques nouveaux venus dans notre profession. Or ils ne permettent pas aux nouveaux venus de se lancer dans la compétition et de faire la concurrence à ceux qui sont déjà en place. »

Nous sommes persuadés que ceci est le reflet d'une réaction que nous avons maintes fois rencontrée chez les responsables des transports ferroviaires et routiers : donnez-nous une licence ou accordez-nous une exemption, oui ; mais n'abolissez surtout pas l'octroi des certificats et le système de réglementation par le gouvernement. Si l'on considère tous les intérêts en place, cette réaction est parfaitement compréhensive.

Pour en revenir aux chemins de fer, les derniers effets de l'intervention gouvernementale n'ont pas encore fini de se faire sentir. Les règlements de plus en plus rigides ont empêché les chemins de fer de s'adapter efficacement aux progrès des automobiles, des autobus, et des avions comme solution de remplacement du rail pour les déplacements des voyageurs sur de longues distances. Et l'on s'est tourné de nouveau vers le gouvernement, cette fois pour la nationalisation des lignes de voyageurs, sous la forme de l'*Amtrak*. Le même processus est en train de se produire actuellement pour les marchandises. Une fraction importante des lignes de marchandises du Nord-Est ont été nationalisées de fait, par la création du *Conrail* à la suite de la faillite spectaculaire de la *New York Central Railroad*. C'est très probablement ce qui attend le reste de l'industrie du rail.

Et la même histoire que pour le rail et la route s'est répétée pour les transports aériens. Quand le Bureau de l'Aéronautique civile (CAB) a été instauré en 1938, il ne contrôlait que dix-neuf compagnies aériennes intérieures. Aujourd'hui il y en a encore moins, malgré le développement énorme du trafic aérien et malgré les nombreuses demandes de « licences de convenance et d'utilité publique ». L'histoire des lignes aériennes ne diffère que sur un point important. Pour diverses

raisons — dont les moindres n'ont pas été la réduction de prix couronnée de succès lancée sur les vols transatlantiques par Freddie Laker (propriétaire entreprenant d'une grande ligne internationale anglaise) et la personnalité et la capacité de l'ancien président du CAB, Alfred Kahn — il s'est produit récemment une « dé-réglementation » considérable des tarifs aériens, sur le plan administratif comme sur le plan législatif. Ce fut l'unique action importante, en quelque domaine que ce soit, dans le sens d'un moindre contrôle de l'Etat et d'une plus grande liberté. Son succès spectaculaire — des tarifs plus bas mais des bénéfices supérieurs pour les lignes aériennes — a encouragé un mouvement d'opinion en faveur de la dé-réglementation des transports dits « de surface ». Mais des puissances résolues, notamment dans les transports routiers, organisent l'opposition à cette dé-réglementation, si bien que l'espoir reste faible.

Un écho ironique de la querelle des courts trajets et des longs trajets s'est fait jour récemment dans les transports aériens. Cette fois, le déséquilibre était en sens inverse que pour les trains — la somme des prix de plusieurs petits parcours était inférieure au prix du parcours total. Le cas s'est produit en Californie, Etat assez vaste pour posséder plusieurs lignes ne survolant que l'Etat — et donc échappant aux contrôles du CAB. La concurrence sur le trajet San Francisco. Los Angeles a suscité un tarif « intérieur à l'Etat » très inférieur à celui que le CAB permet aux lignes inter-Etats de pratiquer sur le même parcours.

Comble de l'ironie, la plainte au sujet de cette différence de prix a été déposée auprès du CAB en 1971 par Ralph Nader, qui se targue d'être le défenseur du consommateur. Or il se trouve que l'un des assistants de Nader avait publié une excellente analyse de l'ICC, soulignant entre autres choses la façon dont la querelle des courts trajets et des longs trajets avait été résolue pour le rail. Nader ne pouvait donc se faire aucune illusion sur la manière dont l'affaire des lignes aériennes se résoudrait ; comme toute personne ayant étudié les réglementations aurait pu le prédire, la décision du CAB, confirmée ensuite par la Cour Suprême, exigea que les compagnies « intérieures » augmentent leurs tarifs au niveau de ceux des compagnies « inter-Etats ». Par bonheur, la décision n'a pas été appliquée par suite de problèmes de procédure, et elle ne le sera proba-

blement jamais étant donné la dé-réglementation en cours des tarifs aériens.

L'ICC est un bel exemple de ce que l'on peut appeler l'histoire naturelle de l'intervention gouvernementale. Un mal, réel ou imaginaire, provoque des réactions : on exige un remède. Une coalition politique se constitue : des réformateurs sincères, imbus de grandes idées, s'associent à des parties intéressées, également sincères. Les objectifs incompatibles des membres de cette coalition (en l'espèce : des bas prix pour les consommateurs et des prix élevés pour les producteurs) sont noyés dans de beaux discours sur l'« intérêt public », la « libre concurrence », etc. La coalition réussit à faire passer une loi par le Congrès (ou par les autorités législatives des Etats). Le préambule de la loi abonde dans la ligne des beaux discours et le corps de la loi accorde à des fonctionnaires du gouvernement le pouvoir de « faire quelque chose ». Les réformateurs pleins de grandes idées connaissent un instant de triomphe et tournent toute leur attention vers de nouvelles causes. Les parties intéressées se mettent alors au travail, et veillent à ce que le pouvoir accordé par la loi soit utilisé à leur profit. En général, ils y parviennent — et cela engendre de nouveaux problèmes, que l'on résout par un accroissement de l'intervention. La bureaucratie prend sa part du gâteau, si bien que même les intérêts particuliers favorisés au départ ne retirent plus aucun avantage. Et au bout du compte les effets sont précisément l'inverse des objectifs des réformateurs, sans réaliser pour autant (dans la plupart des cas) les objectifs des intérêts particuliers. Mais cette façon de procéder est tellement entrée dans les mœurs, et il y a tellement d'intérêts en place impliqués, que l'abolition de la législation initiale est virtuellement inconcevable. Au contraire, on fait appel à de nouveaux décrets pour résoudre les problèmes engendrés par les anciens, et un nouveau cycle commence.

L'ICC révèle clairement chacune de ces phases — depuis l'étrange coalition responsable de sa naissance, jusqu'au début d'un second cycle, avec la création de l'*Amtrak* (dont la seule excuse est d'échapper dans une large mesure à la réglementation de l'ICC et de pouvoir donc faire ce que l'ICC ne permettrait pas de la part de compagnies de chemin de fer individuelles). Le beau discours, bien entendu, ce fut que l'*Amtrak* améliorerait le transport ferroviaire des voyageurs. Les compagnies ferroviaires soutinrent le projet parce qu'il devait permettre

d'éliminer une grande partie des lignes de voyageurs existant à l'époque. Certaines lignes de passagers, excellentes et rentables au cours des années 30, s'étaient dégradées et cessaient de rapporter par suite de la concurrence de l'avion et de la voiture particulière. Mais l'ICC ne permettait pas aux compagnies de chemin de fer de supprimer des lignes. Aujourd'hui l'*Amtrak* les supprime et subventionne celles qui restent.

Si l'ICC n'avait jamais été créée, si l'on avait laissé jouer les forces du marché, les Etats-Unis disposeraient aujourd'hui d'un système de transports beaucoup plus satisfaisant. L'industrie du rail aurait moins de volume mais plus d'efficacité, car elle aurait davantage innové sur le plan technique, par suite des pressions de la concurrence et d'une meilleure adaptation des lignes aux exigences changeantes du trafic. Moins de villages seraient peut-être desservis par des trains de voyageurs, mais les locaux et les équipements seraient bien meilleurs que maintenant, et le service plus commode et plus rapide.

De même, il y aurait plus de compagnies de transports routiers — mais il y aurait moins de camions en raison de la plus grande efficacité et de l'absence de gaspillage (songez aux retours à vide et aux itinéraires détournés qu'imposent actuellement les règlements de l'ICC). Les dépenses seraient inférieures et les services bien meilleurs. Au cours des dernières années, l'une des rares opérations rentables des compagnies de chemin de fer privées a été le transport des voyageurs et de leurs voitures dans le même train. Cette opération « auto-couchettes » aurait sans doute débuté plus tôt sans l'ICC, et d'autres formules auraient sûrement été exploitées.

L'un des arguments décisifs en faveur de la libération des forces du marché, c'est la difficulté que l'on éprouve à imaginer ce qui en résulterait au bout du compte. La seule chose certaine, c'est qu'aucun service ne peut survivre si ses utilisateurs ne l'apprécient pas suffisamment pour le payer — et pour le payer à un prix qui rapporte aux personnes fournissant ce service un revenu plus intéressant que celui des autres activités s'offrant à eux. Dans le cadre du marché libre, ni les utilisateurs ni les producteurs n'ont la possibilité de mettre la main dans la poche d'autrui pour maintenir en vie un service qui ne remplit pas cette condition.

## L'ADMINISTRATION DE L'ALIMENTATION ET DES PRODUITS PHARMACEUTIQUES

Au contraire de l'ICC, la seconde intervention majeure du gouvernement fédéral pour la protection du consommateur — la loi sur l'Alimentation et les Produits pharmaceutiques de 1906 — n'a pas été provoquée par des protestations sur les prix élevés, mais par des craintes concernant la propreté des aliments. C'était la grande époque du journalisme à scandale. Un quotidien socialiste de Chicago avait envoyé Upton Sinclair faire une enquête sur les abattoirs. Le résultat fut son célèbre roman *La Jungle*, qu'il écrivit pour rendre les ouvriers sympathiques au public, mais qui eut pour principal résultat de soulever l'indignation générale contre les conditions sanitaires déplorables de la mise en conserve de la viande. Comme l'a dit Sinclair à l'époque : « Je visais le cœur du public et, sans le vouloir, je l'ai touché à l'estomac. »

Longtemps avant la publication de *La Jungle*, qui devait cristalliser les sentiments du public en faveur de la réglementation, des organismes comme l'Union des Femmes chrétiennes pour la Tempérance et la Société nationale de Tempérance avaient constitué le Congrès national de l'Alimentation saine et des Produits pharmaceutiques, pour faire campagne en faveur de lois qui interdiraient les « panacées » répandues à l'époque — sirops à très forte proportion d'alcool qui permettaient aux gens d'acheter et de consommer de l'alcool sous prétexte de se soigner (ce qui explique le rôle joué par les associations antialcooliques).

Dans ce cas également, des intérêts particuliers firent cause commune avec les réformateurs. Les conditionneurs de viande « apprirent très tôt dans l'histoire de leur industrie qu'ils n'avaient aucun intérêt à empoisonner leurs clients, surtout sur un marché où la concurrence était très vive, et où le consommateur pouvait se fournir ailleurs ». Ils s'inquiétaient surtout des restrictions imposées par certains pays européens à l'importation de la viande américaine — en invoquant comme excuse la mauvaise qualité sanitaire. Ils sautèrent donc sur l'occasion pour faire certifier que la viande était saine, et ils acceptèrent de payer pour l'inspection (cf. Gabriel Kolko, *The Triumph of Conservatism*, 1963).

Les pharmaciens et les médecins, par l'entremise de leurs associations professionnelles, constituèrent une autre compo-

sante ayant un « intérêt particulier », bien que leur implication fût plus complexe et plus ambiguë que celle des abattoirs (ou des compagnies ferroviaires dans la création de l'ICC). Leur intérêt économique était clair : les médicaments de bonne femme et les panacées vendues directement aux clients par des marchands d'orviétan ambulants (et de bien d'autres manières) entraient en concurrence directe avec leurs services. En outre, bien entendu, ils s'intéressaient professionnellement au genre de médicaments et de drogues mis à la disposition du public, et ils s'élevaient contre les dangers de remèdes inefficaces promettant des guérisons miraculeuses de toutes les maladies, du cancer à la lèpre. L'esprit civique et la conscience professionnelle coïncidaient avec l'intérêt personnel.

La loi de 1906 était essentiellement limitée à l'inspection des aliments et à l'étiquetage des médicaments du commerce (spécialités) — bien qu'elle soumit également au contrôle, plus par hasard que par dessein, les remèdes délivrés sur ordonnance (pouvoir qui ne devait être utilisé que beaucoup plus tard). L'instance de réglementation, dont est née l'Administration de l'Alimentation et des Produits pharmaceutiques (FDA) que nous connaissons aujourd'hui, relevait du ministère de l'Agriculture. Jusqu'à ces quinze dernières années, ni l'organisme d'origine ni la FDA n'eurent beaucoup d'effet sur l'industrie pharmaceutique.

Peu de nouveaux médicaments furent mis au point jusqu'à l'apparition du Sulfanilamide au milieu de 1937, bientôt suivie de la catastrophe de l'Elixir Sulfanilamide, survenue à la suite des tentatives d'un pharmacien de mettre le Sulfanilamide à la portée des malades incapables d'absorber des comprimés. La combinaison du solvant qu'il utilisa et du Sulfanilamide se révéla mortelle. A la fin de la tragédie « cent huit personnes étaient mortes — cent sept malades, qui avaient pris l'élixir, et le pharmacien, qui s'était suicidé » (Richard Harris, *The Real Voice*, 1964). « Les fabricants apprirent d'eux-mêmes, par l'expérience, les pertes que représentait la mise sur le marché de médicaments de ce genre, et ils firent des essais de sécurité avant le lancement de leurs produits, pour éviter que ce genre de catastrophe ne se répète » (Wardell et Lasagna *Regulation and Drug Development*, 1975). Ils comprirent aussi que la protection du gouvernement leur serait précieuse. Le résultat fut la loi sur l'Alimentation, les Produits pharmaceutiques et les Cosmétiques de 1938, qui augmenta le con-

trôle du gouvernement sur la publicité et l'étiquetage, et qui exigea l'approbation de la FDA pour tous les nouveaux médicaments avant leur mise sur le commerce sur plusieurs Etats. L'approbation devait être accordée ou retirée sous 180 jours.

Une relation symbiotique tout à fait profitable se développa entre l'industrie pharmaceutique et la FDA, jusqu'à ce que se produise une autre tragédie, celle de la thalidomide, en 1961-1962. La thalidomide avait été écartée du marché américain par la FDA, sur les bases de la loi de 1938, bien que des quantités limitées aient été distribuées par des médecins à des fins expérimentales. Cette distribution limitée s'arrêta dès qu'on entendit parler de malformations dont étaient victimes les nouveau-nés de mères européennes ayant pris de la thalidomide pendant leur grossesse. Les protestations qui suivirent aboutirent à l'adoption des amendements de 1962, à la suite des enquêtes du sénateur Kefauver sur l'industrie pharmaceutique, lancées l'année précédente. Bien plus, la tragédie de la thalidomide modifia radicalement la portée de ces amendements. Kefauver s'était intéressé avant tout au fait que des médicaments de valeur douteuse étaient vendus à des prix anormalement élevés — accusation classique contre les monopoles exploitant le consommateur. Sous leur forme définitive, les amendements se rapportèrent davantage à la qualité qu'au prix. Ils « exigeaient, outre la preuve de sécurité requise par la loi de 1938, une preuve d'efficacité, et ils éliminaient l'obligation qu'avait la FDA de répondre dans un laps de temps déterminé à toute demande d'homologation d'un médicament nouveau. Aujourd'hui, aucun médicament nouveau ne peut être mis sur le marché tant que la FDA n'a pas déterminé s'il y a une preuve décisive, non seulement que le médicament est sûr (comme l'exigeait la loi de 1938) mais qu'il est efficace pour l'usage qu'on se propose d'en faire » (Sam Peltzman, *Regulation of Pharmaceutical Innovation*, 1974).

Les amendements de 1962 coïncidèrent avec la série d'événements qui produisit une explosion de l'intervention gouvernementale et un changement radical dans son orientation : la tragédie de la thalidomide, *Silent Spring* de Rachel Carson, qui lança le mouvement écologiste, et la controverse sur *Dangereux à n'importe quelle vitesse* de Ralph Nader. La FDA participa à cette évolution du rôle du gouvernement et devint beaucoup plus « activiste » que dans le passé. La mise à l'index des cyclamates et la menace d'interdiction de la saccharine ont

attiré l'attention du grand public, mais ce ne sont pas, et de loin, les mesures les plus importantes prises par la FDA.

Personne ne peut contester les objectifs de la législation dont les amendements de 1962 sont le point culminant. Il est évidemment souhaitable que le public soit protégé des médicaments dangereux et inefficaces. Mais il est également souhaitable que la mise au point de nouveaux médicaments soit encouragée, et que ces nouveaux médicaments soient mis le plus tôt possible à la disposition de ceux qui pourraient en profiter. Comme c'est souvent le cas, un objectif louable entre en conflit avec d'autres objectifs louables. La sécurité et les précautions dans un sens peuvent signifier la mort dans un autre.

Les questions cruciales sont les suivantes : la réglementation de la FDA a-t-elle concilié efficacement ces objectifs contradictoires ? Et n'y a-t-il pas de meilleurs moyens d'y parvenir ? Ces questions ont été étudiées en détail. A l'heure actuelle, un nombre considérable de preuves accumulées indiquent que la réglementation de la FDA est « contre-productive », qu'elle a fait plus de mal en retardant le progrès de la production et de la distribution de médicaments valables qu'elle n'a fait de bien en empêchant la mise sur le marché de médicaments dangereux ou inefficaces.

Les conséquences sur le taux d'innovation des nouveaux médicaments sont dramatiques : le nombre de « nouvelles entités chimiques » mises sur le marché chaque année a baissé de plus de 50 % depuis 1962. Tout aussi important, il faut beaucoup plus longtemps pour qu'un nouveau médicament soit homologué — ce qui a contribué à multiplier les frais de recherche et de mise au point de ces produits. Selon une évaluation relative aux années 50 et au début des années 60, l'étude et la mise sur le marché d'un nouveau médicament coûtait alors environ un demi-million de dollars et prenait environ vingt-cinq mois. En tenant compte de l'inflation, ce chiffre devrait être porté actuellement à un peu plus d'un million de dollars. Or, en 1978, « mettre un médicament sur le marché coûtait 54 millions de dollars et prenait huit années d'efforts » — multiplication des coûts par cent et du temps par quatre, alors que les prix ne faisaient que doubler pendant la même période (cf. Wardell et Lasagna, *op. cit.*). En conséquence, les laboratoires pharmaceutiques n'eurent plus les moyens de mettre au point, aux Etats-Unis, de nouveaux médicaments destinés aux patients atteints de maladies rares.

De plus en plus, ils durent s'intéresser exclusivement à des médicaments permettant des volumes de vente élevés. Les Etats-Unis, longtemps en tête de la recherche pharmaceutique, passent rapidement à la traîne. Et nous ne pouvons même pas bénéficier pleinement des progrès effectués à l'étranger, parce que la FDA récuse systématiquement les preuves d'efficacité réunies en dehors du pays. L'issue finale pourrait très bien être la même que dans le domaine du transport des voyageurs par le rail — la nationalisation de la recherche pharmaceutique.

Le « retard pharmaceutique » consécutif à ces mesures s'est manifesté dans le nombre des médicaments utilisés aux Etats-Unis par rapport aux autres pays. Une étude très poussée du Dr William Wardell, du Centre d'Etudes sur la Recherche pharmaceutique de l'université de Rochester, démontre par exemple qu'il y a plus de médicaments utilisables en Angleterre et interdits aux Etats-Unis que l'inverse ; et que les médicaments utilisables dans les deux pays l'ont été plus tôt en Angleterre. En 1978, le Dr Wardell a écrit :

« Lorsqu'on examine l'importance thérapeutique de médicaments qui ne sont pas arrivés aux Etats-Unis alors qu'on les trouve ailleurs dans le monde, par exemple en Grande-Bretagne, on constate de nombreux cas où les malades ont été les victimes. Ainsi, il existe un ou deux médicaments appelés « bloqueurs Bêta » qui (semble-t-il) peuvent empêcher la mort à la suite d'une crise cardiaque (ce que nous appelons « prévention secondaire de décès coronaire après infarctus du myocarde ») ; si ces médicaments étaient utilisables aux Etats-Unis, ils pourraient sauver environ dix mille vies par an. Pendant les dix années qui ont suivi les amendements de 1962, aucun nouveau médicament contre l'hypertension (c'est-à-dire pour contrôler la pression du sang) n'a été homologué aux Etats-Unis, alors que plusieurs étaient homologués en Grande-Bretagne. Dans l'ensemble du domaine cardio-vasculaire, un seul médicament a été approuvé en cinq ans — de 1967 à 1972. Et ceci est en relation directe avec les problèmes administratifs bien connus de la FDA (...). »

Pour le malade, les conséquences sont que les décisions thérapeutiques, qui étaient autrefois l'apanage du docteur et du malade, sont prises de plus en plus au niveau national par des comités d'experts ; or ces comités et l'organisme central au

nom duquel ils agissent — la FDA — sont extrêmement enclins à éviter les risques. Ils ont donc tendance à homologuer les médicaments les plus sûrs mais non les plus efficaces. J'ai entendu certaines déclarations étonnantes de plusieurs comités de consultation qui examinent les médicaments. J'ai entendu ceci : « Il n'y a pas assez de patients ayant une maladie de cette gravité pour que l'on autorise la mise sur le marché de ce médicament pour l'usage général. » Tout cela est très bien si ce que l'on essaie de faire est de minimiser la toxicité des médicaments pour l'ensemble de la population ; mais si vous vous trouvez être par hasard l'un de ces malades dont « il n'y a pas assez », et si votre maladie est très grave en même temps que très rare, ma foi, tant pis pour vous.

Ceci posé, ces inconvénients ne sont-ils pas justifiés par l'avantage qu'il y a à écarter du marché les médicaments dangereux, et à prévenir une série de catastrophes comme celle de la thalidomide ? Une étude empirique très poussée de ce problème, effectuée par Sam Peltzman (*op. cit.*), conclut sans ambiguïté : le mal a été beaucoup plus grave que le bien. Peltzman justifie notamment sa conclusion en faisant observer que « les pénalisations imposées par le marché libre aux marchands de médicaments inefficaces avant 1962 semblaient suffisantes, et ne laissaient guère de place à une amélioration par un organisme de réglementation ». Après tout, les fabricants de la thalidomide ont dû payer des dizaines de millions de dollars de dommages et intérêts — à coup sûr une stimulation puissante pour éviter de semblables épisodes. Bien entendu, il y aura toujours des erreurs — la tragédie de la thalidomide en était une — mais ce n'est pas la réglementation gouvernementale qui les évitera.

Les faits confirment ce que le raisonnement théorique suggère fortement. Ce n'est pas par hasard que la FDA, malgré les meilleures intentions du monde, a abouti à décourager la recherche et à empêcher la mise sur le marché de nouveaux médicaments utiles en puissance.

Mettez-vous dans la position d'un fonctionnaire de la FDA chargé d'approuver ou de désapprouver un nouveau médicament. Vous pouvez commettre deux erreurs — très différentes :

1. Homologuer un médicament qui se révélera avoir des effets secondaires imprévus provoquant la mort ou des handicaps très graves pour un nombre considérable de personnes ;

2. Refuser l'homologation d'un médicament capable de sauver de nombreuses vies ou de soulager de grandes douleurs tout en n'ayant aucun effet secondaire dangereux.

Si vous commettez la première erreur — si vous approuvez une nouvelle thalidomide — votre nom s'étalera sur les manchettes de tous les journaux. Le déshonneur vous guette. Si vous commettez la seconde erreur, qui le saura ? Le laboratoire pharmaceutique qui veut lancer le nouveau médicament — mais on méprisera l'opinion de ces hommes d'affaires rapaces au cœur de pierre — et quelques chimistes et médecins mécontents, qui ont participé à la mise au point et aux essais du nouveau produit. Les gens dont les vies auraient pu être sauvées ne seront plus là pour protester. Leurs familles n'auront aucun moyen de savoir que leurs chers disparus ont perdu la vie à cause de la « prudence » d'un fonctionnaire anonyme de la FDA. Si l'on compare les insultes déversées sur les laboratoires européens qui vendaient la thalidomide à la gloire et aux louanges reçues par la femme qui a interdit la thalidomide aux Etats-Unis (le Dr Frances O. Kelsey, à qui John F. Kennedy a accordé une médaille d'or pour « éminents services rendus à l'Etat »), existe-t-il le moindre doute sur l'erreur que vous voudrez éviter à tout prix ? Avec la meilleure volonté du monde, si nous nous trouvions dans cette situation, nous serions tous amenés à refuser ou à ajourner l'homologation de nombreux médicaments de qualité, pour éviter jusqu'au risque le plus tenu d'homologuer une spécialité ayant des effets secondaires dignes de la première page des journaux.

Ce parti pris inévitable est renforcé par la réaction de l'industrie pharmaceutique. Il aboutit à des normes indûment contraignantes. Obtenir l'homologation devient une opération plus hasardeuse, plus coûteuse en argent et en temps. La recherche de nouveaux médicaments devient moins profitable. Chaque laboratoire redoute moins les efforts de recherche de ses concurrents. Les compagnies existantes et les médicaments existants sont protégés de la concurrence. Toute innovation est découragée. La recherche se concentre sur les possibilités nouvelles qui risquent de susciter le moins de controverses possible — c'est-à-dire les moins novatrices.

Quand l'un de nous a proposé dans un article de *Newsweek* (8 janvier 1973) d'abolir la FDA sur la base de ces raisons, l'article a suscité des lettres provenant du monde des laboratoires, qui citaient des cas précis confirmant notre thèse : la FDA

constitue bien un handicap pour la recherche pharmaceutique. Mais beaucoup disaient aussi : « Contrairement à votre opinion, je ne crois pas que la FDA devrait être abolie, je pense que l'on devrait seulement modifier ses pouvoirs de telle et telle manière. »

Un second article, intitulé *Les Chats qui aboient*, leur a répondu (19 février 1973) :

« Que penseriez-vous d'un homme qui dirait : "J'aimerais avoir un chat, à condition qu'il aboie" ? Mais en disant que vous êtes en faveur de la FDA, à condition qu'elle se comporte comme vous le jugez désirable, vous ne parlez pas autrement. Les lois biologiques qui imposent les caractéristiques des chats ne sont pas plus rigides que les lois politiques qui imposent un comportement aux organismes du gouvernement, une fois qu'ils sont créés. La façon dont la FDA se comporte en ce moment et les conséquences néfastes de ce comportement ne sont ni un hasard ni le résultat de quelque erreur humaine facile à redresser — elles sont au contraire le résultat de sa nature même, exactement comme miauler est lié à la nature des chats. En tant que spécialistes des sciences naturelles, vous savez que vous ne pouvez pas assigner à volonté telle ou telle caractéristique à des éléments chimiques ou biologiques. Vous ne pouvez pas demander aux chats d'aboyer et à l'eau de brûler. Pourquoi supposez-vous que la situation est différente dans les sciences sociales ? »

L'erreur de croire que le comportement des organismes sociaux peut être modelé à volonté est largement répandue. C'est l'erreur fondamentale de la plupart des « réformateurs ». Elle explique pourquoi ces gens de bonne foi ont si souvent l'impression que tout est la faute de l'homme, et non du « système » ; que la seule façon de résoudre les problèmes est de « chasser la racaille », et de mettre en place des gens aux intentions pures. Elle explique pourquoi leurs réformes, réalisées en grande pompe, finissent si souvent par aller à vau-l'eau.

Le mal que fait la FDA n'est pas dû à des fautes des personnes responsables — à moins qu'être un homme ne soit une faute. Un grand nombre de ses membres ont été des fonctionnaires capables et dévoués. Mais des pressions sociales, politiques et économiques déterminent le comportement des per-

sonnes censées « diriger » un organisme d'Etat, et ce sont elles qui déterminent le comportement de l'organisme, beaucoup plus que les « dirigeants » eux-mêmes. Il y a incontestablement des exceptions ; mais elles sont rares — presque aussi rares que les chats qui aboient.

Cela ne signifie pas que toute réforme efficace est impossible. Mais il faut, en tout état de cause, tenir compte des lois politiques gouvernant le comportement des institutions de l'Etat, au lieu de se borner à traiter les fonctionnaires responsables d'inefficacité et de gaspillage, ou bien de mettre en cause leurs motivations et de les presser de faire mieux. La FDA faisait beaucoup moins de mal que maintenant lorsque les amendements Kefauver n'avaient pas encore modifié les pressions et les stimulants des grands commis de l'Etat qui la « dirigent ».

## LA COMMISSION DE SÉCURITÉ DES PRODUITS DE CONSOMMATION

La Commission de Sécurité des Produits de Consommation (CPSC) illustre parfaitement le changement d'orientation qui s'est produit depuis environ dix ans dans les activités de réglementation. Elle est à cheval sur plusieurs industries. Elle ne s'occupe pas avant tout de prix ou de coûts, mais de sécurité. Elle a de vastes pouvoirs discrétionnaires et elle agit en vertu d'un mandat très général.

Entrée en activité le 14 mai 1973, « la Commission est mandatée essentiellement à protéger le public contre les risques déraisonnables que leur font courir les produits de consommation, à assister les consommateurs dans l'évaluation de la sécurité de ces produits, à mettre au point des normes pour les produits de consommation, à réduire les différences entre ces normes aux niveaux fédéral, de l'Etat et local, et à promouvoir la recherche et les enquêtes sur les causes et la prévention des morts, maladies et accidents liés à ces produits ».

Ses pouvoirs s'exercent sur « tout article ou fraction d'article produit ou distribué (a) pour la vente à un consommateur (...) ou (b) pour l'usage personnel, la consommation ou la jouissance d'un consommateur » à l'exception « du tabac et des produits du tabac ; des véhicules à moteur et de l'équipement des véhicules à moteur ; des médicaments ; de l'alimentation ; des avions et des pièces détachées d'avion ; de certains

bateaux et de certains autres articles » — presque tous ces autres produits étant déjà « couverts » par d'autres organismes réglementaires du gouvernement.

Bien que la CPSC en soit encore à ses premiers pas, elle deviendra probablement un organisme de première grandeur qui aura un effet énorme sur les produits et les services que nous serons en mesure d'acheter. Elle a effectué des tests et publié des normes sur des produits allant de la pochette d'allumettes jusqu'à la bicyclette, du pistolet à capsules pour enfant au récepteur de télévision, de la poubelle aux ampoules miniatures pour arbres de Noël.

Son objectif — la sécurité des produits — est de toute évidence un objectif louable, mais à quel prix et selon quels critères ? « Risque déraisonnable » n'est pas une expression scientifique permettant des spécifications précises. A partir de quel niveau de bruit, en décibels, un pistolet à capsules constitue-t-il un « risque déraisonnable » pour l'ouïe d'un enfant (ou d'un adulte) ? Le tableau que nous offrent des « experts » hautement qualifiés et grassement payés en train de tirer avec des pistolets à capsules en se bouchant les oreilles — au cours du processus destiné à répondre à cette question — n'est guère fait pour nous inspirer confiance en la sagesse avec laquelle sont dépensés les deniers du contribuable. Une bicyclette plus « sûre » peut être plus lente, plus lourde et plus onéreuse qu'une bicyclette moins « sûre ». Selon quels critères les bureaucrates de la CPSC, en établissant leurs normes, déterminent-ils la proportion de vitesse à sacrifier, la proportion de poids à ajouter, la proportion de prix à imposer, par rapport à tel ou tel accroissement de sécurité ? Et des normes plus « sûres » produisent-elles plus de sécurité ? Ou bien encouragent-elles le consommateur à faire preuve de moins d'attention et de soin ? Après tout, la plupart des accidents de bicyclette (et autres accidents du même ordre) sont provoqués par l'inattention ou l'erreur des hommes.

La plupart de ces questions ne peuvent recevoir de réponses objectives — mais calculer et publier des normes suppose qu'on leur a donné des réponses. Ces réponses seront le reflet : d'une part des jugements arbitraires des fonctionnaires impliqués ; parfois du jugement de consommateurs ou d'associations de consommateurs s'intéressant particulièrement au produit en question ; mais, surtout, l'influence la plus déterminante demeurera celle des fabricants des produits. Dans

l'ensemble, ils sont les seuls à posséder à la fois l'intérêt et les compétences nécessaires pour parler en connaissance de cause des normes proposées. En réalité, une bonne partie du travail de formulation des normes a simplement été confiée à des associations professionnelles. Vous pouvez être certains que ces normes seront formulées dans l'intérêt des membres de l'association, avec pour souci principal leur protection contre la concurrence (qu'elle vienne de nouveaux producteurs éventuels du pays, ou bien de producteurs étrangers). La conséquence sera le renforcement de la position compétitive des fabricants actuels, tandis que l'innovation et la mise au point de produits nouveaux et améliorés deviendront plus chères et plus complexes.

Quand un produit est lancé sur le marché selon le cours naturel des choses, il y a place pour l'expérimentation, pour les essais et les erreurs. Des produits médiocres voient le jour, des erreurs surviennent, des défauts insoupçonnés se révèlent — c'est incontestable. Mais en général les erreurs ont tendance à rester sur une faible échelle — bien que certaines soient de première grandeur, comme le cas récent du pneu Firestone 500 à carcasse radiale — et à se corriger progressivement. Les consommateurs expérimentent le produit eux-mêmes et décident les caractéristiques qu'ils aiment et celles qu'ils n'aiment pas.

Quand le gouvernement intervient, sous la forme de la CPSC, la situation est différente. De nombreuses décisions doivent être prises avant que le produit ait été soumis à l'expérience de son utilisation réelle. Les normes ne peuvent pas être adaptées aux besoins et aux goûts de chacun. Elles doivent s'appliquer uniformément à tous. On refuse forcément aux consommateurs l'occasion de faire l'expérience d'un éventail de possibilités. Mais cela n'empêche pas toutes les erreurs, et quand il s'en produira elles seront presque certainement colossales.

Deux exemples peuvent illustrer ce problème.

En août 1973, trois mois seulement après le début de l'opération, la CPSC « interdit certaines marques de colles sous forme de bombes aérosol, qui présentaient à l'en croire un danger en puissance. Cette décision reposait essentiellement sur l'enquête préliminaire d'un docteur en médecine, qui prétendait que ces colles pouvaient provoquer des malformations congénitales. Les enquêtes ultérieures n'ayant pas confirmé le rapport initial, la commission leva l'interdit en mars 1974 »

(Murray L. Weidenbaum, *The Costs of Government Regulation*, 1977).

La façon dont cette erreur a été promptement reconnue et corrigée est tout à fait louable — et tout à fait exceptionnelle de la part d'un organisme du gouvernement. Mais cela n'a pas évité tout ennui. « Il semble bien qu'au moins neuf femmes enceintes qui avaient utilisé ces colles aient réagi à la décision initiale de la commission en procédant à des avortements. Elles avaient décidé de ne pas mener leur enfant à terme, de crainte qu'il naisse avec des malformations. » (*Ibid.*)

L'épisode du Tris est un exemple beaucoup plus grave. Au moment de sa mise en activité la CPSC fut chargée de faire appliquer la « loi sur les Textiles inflammables », datant déjà de vingt ans, promulguée pour réduire le nombre des morts et des blessures occasionnées par la combustion accidentelle de produits textiles et autres matériaux voisins. L'organisme prédécesseur de la CPSC avait publié en 1971 une norme applicable aux vêtements de nuit pour enfants, que la CPSC confirma et renforça au milieu de l'année 1973. A l'époque, le moyen le moins onéreux de se conformer à cette norme était d'imprégner le tissu avec un agent chimique anti-flamme : le Tris. Très vite, environ 99 % de tous les vêtements de nuit pour enfants produits ou vendus aux Etats-Unis furent imprégnés de Tris. Quelques années plus tard, on découvrit que le Tris était un cancérigène puissant. Le 8 avril 1977, la commission interdit son utilisation pour les vêtements pour enfants, fit retirer du marché les vêtements traités au Tris et ordonna que les consommateurs rapportent ceux qu'ils avaient achetés.

Inutile de le dire, dans son *Rapport annuel* de 1977 la commission ne manqua pas de se flatter d'avoir redressé une situation dangereuse — sans reconnaître que jamais cette situation ne se serait produite sans ses interventions précédentes. Les exigences initiales de la commission ont exposé des millions d'enfants au risque du cancer. Les exigences initiales et l'interdiction définitive du Tris ont imposé des charges énormes aux producteurs de vêtements de nuit pour enfants — c'est-à-dire, en définitive, aux consommateurs de ces vêtements. Ils ont été taxés, si l'on peut dire, à l'aller et au retour.

Cet exemple est instructif, car il montre bien la différence entre la réglementation autoritaire effectuée du fond d'un bureau et le libre fonctionnement du marché. Si l'on avait laissé le marché fonctionner, certains fabricants auraient sans

doute utilisé le Tris pour essayer d'augmenter l'impact commercial de leurs vêtements de nuit — en les présentant comme non inflammables — mais le Tris serait entré sur le marché progressivement. On aurait eu le temps de découvrir la nature cancérigène du Tris et de le retirer du marché avant qu'il ait été utilisé sur une immense échelle.

## L'ENVIRONNEMENT

L'environnement est l'un des domaines où l'intervention fédérale s'est accrue le plus vite, et c'est le mouvement écologiste qui en est responsable. L'Agence pour la Protection de l'Environnement (EPC), créée en 1970 « pour protéger et mettre en valeur le milieu physique » a obtenu de plus en plus de pouvoirs et d'autonomie. Son budget de 1978 était sept fois plus important que celui de 1970, et il représente actuellement plus d'un milliard de dollars. L'Agence emploie 7 000 personnes. Les dépenses que ses normes imposent à l'industrie, aux autorités locales et aux gouvernements des Etats se chiffrent par dizaines de milliards de dollars chaque année. Les mesures antipollution coûtent actuellement aux entreprises entre un dixième et un quart des investissements nets qu'elles consacrent à l'équipement neuf. Et ceci ne tient pas compte des exigences imposées par les autres organismes — par exemple ceux qui contrôlent les gaz d'échappement des voitures, l'aménagement du territoire, la sauvegarde des déserts, et toute la kyrielle des activités gouvernementales lancées au nom de la protection de l'environnement aux niveaux fédéral, de l'Etat, et local.

La sauvegarde de l'environnement et la lutte contre une pollution abusive sont des problèmes réels, et le gouvernement a un rôle important à jouer à cet égard. Lorsque tous les coûts et tous les bénéfices d'une opération sont identifiables, ainsi que toutes les personnes à qui cette action nuit ou profite, le marché fournit un excellent moyen d'assurer que seules seront entreprises les opérations dont les bénéfices sont supérieurs aux coûts, pour l'ensemble des participants. Mais quand les coûts et les bénéfices, ou bien les gens concernés, ne peuvent pas être identifiés, il y a « défaut de marché », comme nous l'avons indiqué au chapitre Premier.

Prenons un exemple simple : si quelqu'un, en amont, contamine une rivière, il échange en réalité avec les gens de l'aval de la mauvaise eau contre de la bonne eau. Il est possible qu'à certaines conditions les gens de l'aval acceptent de faire cet échange. Le problème c'est qu'il est impossible de procéder à cette transaction dans le cadre d'un échange volontaire, d'identifier exactement *qui* a eu la mauvaise eau dont telle personne de l'amont était responsable en particulier et d'exiger que sa permission soit obtenue.

Le gouvernement est un des moyens par lesquels nous pouvons essayer de compenser les « défauts de marché », et d'utiliser nos ressources plus efficacement pour produire les quantités d'air, d'eau et de terre propres que nous acceptons de payer. Malheureusement, les facteurs mêmes qui produisent le « défaut de marché » empêchent également le gouvernement de parvenir à une solution satisfaisante. En règle générale, le gouvernement a autant de mal que les participants du marché, à identifier qui a pâti et qui a profité, et à évaluer le volume exact des préjudices et des bénéfices. Essayer de se servir du gouvernement pour corriger un « défaut de marché » c'est souvent en fait substituer un « défaut de gouvernement » à un « défaut de marché ».

Les controverses publiques sur le problème de l'environnement traduisent plus souvent la passion que la raison. La plupart d'entre elles semblent supposer que le problème est « pollution contre non-pollution », comme s'il était souhaitable et possible d'avoir un monde sans pollution ! C'est manifestement stupide. Aucune personne qui envisage la question de façon sérieuse ne peut considérer que la pollution zéro soit souhaitable ou possible. Nous pourrions certes réduire à zéro la pollution par les automobiles (par exemple), il suffirait de supprimer toutes les automobiles. La pollution zéro interdirait la forme de productivité agricole et industrielle dont nous jouissons aujourd'hui, et condamnerait la plupart d'entre nous à un niveau de vie infiniment plus bas, et peut-être même à la mort pour certains. L'une des sources de la pollution atmosphérique est le gaz carbonique que nous expirons tous. Nous pourrions arrêter cela de façon très simple. Mais le coût serait manifestement supérieur au profit.

Avoir de l'air propre n'est pas gratuit, de même qu'avoir les autres bonnes choses de la vie n'est pas gratuit. Nos ressources sont limitées et nous devons mesurer les avantages de la rédu-

tion de la pollution à l'aune de son coût. En outre, la « pollution » n'est pas un phénomène objectif. La pollution de l'un peut être le plaisir de l'autre. Pour certains d'entre nous la musique rock est une pollution par le bruit ; pour d'autres elle est une source de plaisir.

Le véritable problème n'est pas d'« éliminer la pollution » mais d'essayer de trouver des formules qui aboutiront à la « bonne » quantité de pollution : la quantité pour laquelle les avantages de la réduction de la pollution sont supérieurs d'un cheveu au sacrifice des autres bonnes choses — maisons, chaussures, manteaux, etc. — qu'il a fallu abandonner pour réduire la pollution. Si nous allons plus loin que cela, nous sacrifions davantage que nous ne gagnons.

L'analyse rationnelle du problème de l'environnement est également faussée par un autre obstacle : la tendance à voir les choses sous l'angle du bien et du mal, et à procéder comme si des gens mal intentionnés et méchants déversaient des polluants dans l'atmosphère par pure noirceur d'âme, comme si le problème se situait au niveau des intentions, et que, si les plus nobles d'entre nous se soulevaient dans leur juste colère pour abattre les méchants, tout irait pour le mieux. Il est toujours beaucoup plus facile de traiter les gens de tous les noms que de se soumettre à une analyse rationnelle complexe.

Dans le cas de la pollution, le bouc émissaire est la plupart du temps « l'industrie », les entreprises qui produisent des biens et des services. En réalité, les responsables de la pollution sont les consommateurs, non les producteurs. Ce sont eux qui créent, pour ainsi dire, une demande de pollution. Les gens qui se servent de l'électricité sont responsables de la fumée qui sort des cheminées des centrales électriques. Si nous voulons avoir de l'électricité avec moins de pollution il nous faudra payer l'électricité plus cher, directement ou indirectement, de façon que les centrales puissent couvrir le surcroît de dépenses. Personne d'autre que nous ne paiera. Les entreprises ne sont qu'un intermédiaire, un moyen de coordonner nos activités en tant que consommateurs et en tant que producteurs.

Le problème du contrôle de la pollution et de la protection de l'environnement se complique beaucoup du fait que les profits et les pertes qui en découlent ont tendance à tomber sur des gens différents. Les gens qui, par exemple, ont intérêt à ce que les déserts soient davantage protégés, ou qui profitent de l'amélioration de l'attrait touristique des lacs et des fleuves, ou

bien qui se soucient de la pureté de l'air dans les villes, ne sont en général pas les mêmes qui perdraient par suite de l'augmentation des prix de revient de la nourriture, de l'acier ou des produits chimiques. Et, à notre avis, les gens qui, d'une manière générale, bénéficieraient le plus de la réduction de la pollution sont beaucoup mieux lotis, financièrement et culturellement, que ceux qui profiteraient le plus de la réduction des prix consécutive à une plus grande tolérance en matière de pollution. Ces derniers préféreraient certainement l'électricité moins chère à l'air plus propre. L'écologie n'échappe pas à la « Loi du Directeur ».

D'une manière générale, on a adopté pour le contrôle de la pollution la même formule que pour la réglementation des chemins de fer et des camions, le contrôle de l'alimentation et des médicaments, et le renforcement de la sécurité des produits. On a instauré un organisme réglementaire qui a le pouvoir discrétionnaire de publier des règlements et des ordonnances spécifiant des mesures que les entreprises privées, les individus, les États ou les communautés locales doivent prendre. Et on a cherché à faire respecter ces règlements par des sanctions imposées par l'organisme en question ou par les tribunaux.

Le système n'offre aucun mécanisme efficace pour assurer l'équilibre des coûts et des profits. En posant l'ensemble du problème en termes d'ordres à exécuter, il crée une relation de type crime/châtiment au lieu d'une relation de type vente/achat ; il fait de la pollution une question de bien et de mal, au lieu d'une question de plus ou de moins. Et il a en outre les mêmes défauts que les réglementations du même ordre dans d'autres domaines. Les personnes physiques ou morales « réglementées » ont un intérêt très fort à dépenser des ressources, non pour parvenir aux objectifs désirés, mais pour influencer les bureaucrates afin d'obtenir des règlements qui leur soient favorables. Et l'intérêt personnel des responsables de l'application n'a qu'une relation très lointaine avec les objectifs fondamentaux de l'institution. Comme toujours dans le processus bureaucratique, les intérêts diffus et largement dispersés sont vite écartés, et les intérêts concentrés prennent les choses en main. Dans le passé, il s'agissait en général des entreprises privées, et notamment des plus grandes et des plus importantes. Plus récemment, on a vu apparaître à leurs côtés des associations très bien organisées, qui se prétendent « d'intérêt public », et qui se veulent les porte-parole de grou-

pes sociaux (même si, dans bien des cas, ces groupes ne sont même pas au courant de leur existence).

La plupart des économistes s'accordent à dire que l'introduction de la discipline du marché — en imposant des redevances à la « décharge » — serait un bien meilleur moyen de réduire la pollution que la méthode actuelle de réglementation et de contrôle. Par exemple, au lieu d'exiger des usines qu'elles construisent des installations particulières pour traiter leurs déchets, ou qu'elles déversent dans les lacs ou les rivières une eau de qualité spécifiée, on lèverait un impôt sur chaque unité d'eau polluée déversée. De cette manière, la firme serait fortement incitée à utiliser le moyen le plus économique de diminuer sa pollution. Tout aussi important, cela permettrait de mettre en évidence le prix de la réduction de la pollution. Si un impôt faible provoquait une réduction importante, cela indiquerait clairement qu'on gagnerait très peu en autorisant la décharge du polluant. Au contraire, si un impôt élevé ne ralentissait pas la décharge, cela indiquerait l'inverse — mais tout en offrant des sommes importantes pour compenser les personnes touchées ou pour réparer les dommages. Le taux de l'impôt pourrait varier à mesure que l'expérience fournirait des éléments d'information sur les coûts et les bénéfices.

L'impôt sur la décharge, comme les réglementations, fait automatiquement payer le prix aux usagers des produits responsables de la pollution. Comme c'est le cas en ce moment pour le système de la réglementation, l'impôt provoquerait une augmentation relative des prix des produits dont la fabrication implique une pollution plus onéreuse à combattre. La production de ces produits diminuerait ; celle des autres augmenterait. La différence entre l'impôt sur la décharge et les règlements, c'est que l'impôt contrôlerait la pollution plus efficacement et à meilleur prix, tout en imposant moins de charges aux activités non polluantes.

Dans un excellent article, A. Myrick Freeman III et Robert H. Haveman ont écrit : « Ce n'est pas tout à fait une boutade de supposer que, si une solution comportant un stimulant économique n'a pas été essayée dans ce pays, c'est parce qu'elle aurait réussi. »

Comme ils l'affirment, « la mise en vigueur d'un système d'impôt sur la pollution, en conjonction avec des normes de qualité de l'environnement, résoudrait la plupart des conflits politiques sur l'environnement. Et elle le ferait d'une manière

extrêmement visible, de sorte que toute personne touchée par cette politique pourrait voir sans ambiguïté ce qui se passe. C'est la transparence et le caractère explicite de ces choix que les "autorités politiques" ont voulu éviter » (In *The Public Interest*, n° 28, 1972).

Ce ne sont là que quelques mots sur un problème extrêmement important dont les conséquences à long terme sont essentielles. Mais ils suffiront peut-être à faire comprendre pourquoi les difficultés rencontrées par la réglementation gouvernementale dans des domaines où le gouvernement n'avait pas lieu d'intervenir — fixation des prix et concession d'itinéraires dans les transports par rail, par route ou par air — se produisent également dans des domaines où le gouvernement a un rôle à jouer.

Ces observations permettront peut-être également d'étudier de plus près le jeu des mécanismes de marché dans des domaines où l'on a cru qu'ils fonctionneraient de manière imparfaite. Le marché imparfait peut, après tout, être aussi efficace, sinon plus, que l'autoritarisme imparfait. Dans le cadre de la pollution, ce genre d'études provoquerait de nombreuses surprises.

Si nous considérons la réalité et non les beaux discours, l'air est en général beaucoup plus pur, et l'eau beaucoup plus saine aujourd'hui qu'il y a cent ans. L'air est plus pur et l'eau plus saine, aujourd'hui, dans les pays développés que dans les pays retardataires. L'industrialisation a soulevé des problèmes nouveaux, mais elle a également fourni les moyens de résoudre les problèmes antérieurs. Les progrès de l'automobile ont créé une nouvelle forme de pollution — mais ils ont également mis fin à une autre forme de pollution, beaucoup moins séduisante, celle du crottin.

## LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE

L'embargo contre les États-Unis déclaré par le cartel de l'OPEP en 1973 a provoqué une série de crises de l'énergie et, à plusieurs reprises, des longues queues devant les stations-service. Le gouvernement a réagi en instituant toute une kyrielle d'organismes bureaucratiques, couronnés en 1977 par la création d'un ministère de l'Énergie.

Certains hauts fonctionnaires du gouvernement, des journalistes et des commentateurs de la télévision ne cessent d'attribuer la crise de l'énergie à la rapacité de l'industrie pétrolière, au gaspillage des consommateurs, au mauvais temps, ou aux cheikhs arabes. Mais les responsabilités sont ailleurs.

Après tout, l'industrie pétrolière ne date pas d'hier — et elle a toujours été rapace. Les consommateurs ne se sont pas mis à gaspiller tout à coup. Nous avons eu de durs hivers auparavant. Et les cheikhs arabes, aussi loin que remonte la mémoire humaine, se sont montrés avides de richesses.

Les gens subtils et sophistiqués qui remplissent les colonnes des journaux et les ondes avec des explications aussi ridicules semblent ne jamais s'être posé la question évidente : comment se fait-il que pendant plus d'un siècle, avant 1971, il n'y ait eu aucune crise de l'énergie, aucune disette d'essence, et aucun problème de carburant domestique — à l'exception de la Seconde Guerre mondiale ?

Il y a eu une crise de l'énergie parce que le gouvernement en a créé une. Bien entendu, le gouvernement ne l'a pas fait volontairement. Les présidents Nixon, Ford et Carter n'ont jamais envoyé un message au Congrès pour lui demander de légiférer en faveur d'une crise de l'énergie et de queues aux postes d'essence. Mais il faut dire *toute* la vérité. Depuis que le président Nixon a gelé les salaires et les prix le 15 août 1971, le gouvernement a imposé des prix maximaux pour le pétrole brut, l'essence au détail et les autres produits pétroliers. Malheureusement, le quadruplement du prix du pétrole brut par le cartel de l'OPEP en 1973 a empêché l'abolition de ces prix maximaux en même temps que tous les autres. Les maxima légaux imposés aux produits pétroliers, tel est l'élément clé commun à la Seconde Guerre mondiale et à la période que nous connaissons depuis 1971.

Nous, les économistes, nous ne savons peut-être pas grand-chose. Mais nous savons très bien comment produire des excédents et des pénuries. Voulez-vous un excédent ? Demandez au gouvernement d'ordonner un prix *minimal*, qui se situe au-dessus du prix qui prévaudrait sans cela. C'est ce que nous avons fait de temps à autre, pour produire des excédents de blé, de sucre, de beurre, et de nombreuses autres marchandises.

Voulez-vous une disette ? Demandez au gouvernement d'ordonner un prix *maximal*, qui se situe au-dessous du prix

qui prévaudrait sans cela. C'est ce que la municipalité de New York et, plus récemment, d'autres villes américaines, ont fait pour les loyers à usage d'habitation, et c'est la raison pour laquelle ces villes ont toutes connu, ou connaîtront sous peu, une crise du logement. C'est la raison pour laquelle il y a eu tellement de pénuries pendant la Seconde Guerre mondiale. C'est la raison pour laquelle il y a une crise de l'énergie et une pénurie d'essence.

Il existe une manière simple de mettre fin à la crise de l'énergie et à la pénurie d'essence, demain — et nous disons bien demain, pas dans six mois ou dans six ans — : éliminer tous les contrôles sur les prix du pétrole brut et des autres produits pétroliers.

D'autres politiques malencontreuses du gouvernement et le comportement monopolistique du cartel de l'OPEP pourraient très bien maintenir les produits pétroliers à un prix élevé, mais il n'en résulterait pas la désorganisation, le chaos et la confusion dont nous sommes témoins en ce moment.

Si surprenant que cela paraisse, cette solution réduirait le prix de l'essence pour le consommateur — le prix *réel*. Les prix à la pompe augmenteraient peut-être de quelques *cents* le litre, mais le prix réel de l'essence comprend aussi le temps et l'essence perdus à faire la queue (ou la chasse à la station-service ouverte) *ainsi que* le budget annuel du ministère de l'Énergie, 10,8 milliards de dollars en 1979, soit près de 3 *cents* par litre d'essence.

Pourquoi cette solution simple et à toute épreuve n'a-t-elle pas été adoptée ? Autant que nous puissions en juger, pour deux raisons fondamentales — une raison générale et une raison spécifique. Au grand désespoir des économistes, la plupart des gens (en dehors des économistes eux-mêmes) semblent avoir beaucoup de mal à comprendre comment fonctionne un système de prix. Les journalistes de la presse écrite et télévisée semblent tout particulièrement réfractaires aux rudiments d'économie des classes les plus élémentaires. En second lieu, supprimer les contrôles révélerait que l'empereur est nu — et démontrerait à quel point sont inutiles, voire dangereuses, les activités des 20 000 fonctionnaires du ministère de l'Énergie. Quelqu'un pourrait même se rendre compte que nous nous en tirions beaucoup mieux sans ministère de l'Énergie...

Mais qu'en est-il du cri d'alarme du président Carter, selon lequel le gouvernement devrait instituer un programme

énorme de production de carburants de synthèse, faute de quoi la nation serait à court d'énergie en 1990 ? C'est un mythe, comme le reste. Si un programme du gouvernement semble être la seule solution, c'est uniquement parce que le gouvernement a bloqué en tout sens la solution efficace du marché libre.

Nous payons le pétrole à l'OPEP environ 20 dollars le baril dans le cadre de contrats à long terme, et même davantage sur le *spot market* (pour livraison immédiate), mais le gouvernement force les producteurs de pétrole du pays à vendre leur pétrole brut à 5,94 dollars le baril ! Le gouvernement lève un impôt sur la production intérieure pour subventionner le pétrole importé de l'étranger ! L'Amérique paie le gaz naturel liquéfié importé d'Algérie plus de deux fois le prix imposé par le gouvernement aux producteurs américains de gaz naturel ! Le gouvernement impose des réglementations antipollution contraignantes, à la fois aux utilisateurs et aux producteurs d'énergie, sans tenir compte (ou si peu) des coûts économiques que cela implique. Les règlements complexes et la tracasserie bureaucratique augmentent de beaucoup le temps nécessaire à la construction de centrales électriques — nucléaires, à pétrole ou à charbon — et à la mise en exploitation de nos abondantes réserves de charbon. Et, parallèlement, les coûts se multiplient. Ces politiques contre-productives du gouvernement ont étouffé la production intérieure d'énergie et nous ont rendus plus dépendants que jamais du pétrole étranger — malgré le danger qu'il y a, selon les termes du président Carter, « de dépendre d'une mince ligne de pétroliers s'étirant sur la moitié du globe ».

Au milieu de 1979, le président Carter a proposé un programme gigantesque, s'étendant sur une décennie et coûtant 88 milliards de dollars, pour produire des carburants de synthèse. Est-il vraiment sensé d'engager le contribuable à dépenser, directement ou indirectement, 40 dollars (ou plus) pour un baril de pétrole provenant de schistes bitumineux, tout en interdisant aux propriétaires de puits du pays de recevoir plus de 5,94 dollars pour certaines catégories de pétrole ? Ou bien, comme l'a dit Edward J. Mitchell dans un article du *Wall Street Journal* (27 août 1979) : « On se demande bien (...) comment dépenser 88 milliards de dollars, pour obtenir en 1990 une quantité modeste de pétrole de synthèse à 40 dol-

lars le baril, nous "protégera" du pétrole de l'OPEP à 20 dollars le baril, aujourd'hui ou en 1990. »

Tirer du carburant des schistes ou des sables bitumineux n'a de sens que si cette manière de produire de l'énergie est meilleur marché que les autres — en prenant en compte tous les coûts. Le mécanisme le plus efficace pour déterminer si une méthode est plus avantageuse, c'est le marché libre. Si elle est plus avantageuse, des entreprises privées auront intérêt à l'exploiter — à condition bien entendu qu'elles puissent profiter des bénéfices comme elles auront supporté les coûts.

Les entreprises privées ne peuvent récolter des bénéfices que si elles sont persuadées qu'à l'avenir les prix ne seront pas contrôlés. Sinon, on leur demande de jouer à « pile je gagne, face tu perds ». C'est la situation actuelle. Si les prix augmentent, les contrôles et les impôts sur les super-bénéfices se mettent à pleuvoir ; et si les prix baissent, ce sont les entreprises qui portent encore le chapeau. Ces perspectives émasculent le marché, et la politique socialisante du président Carter devient la seule issue possible.

Les entreprises privées ne supportent *tous* les coûts que si l'on exige d'elles de payer pour les dommages subis par l'environnement. La manière de procéder sur ce point est de lever les impôts sur la « décharge » — et non de créer une agence du gouvernement pour imposer des normes arbitraires, puis d'en créer une deuxième pour mettre de l'ordre dans les paperasses de la première.

La menace de réglementation et de contrôle des prix est le seul obstacle important à la mise au point d'autres formes de carburant par l'entreprise privée. On prétend que les risques sont trop grands et les investissements trop lourds. C'est inexact. Prendre des risques est l'essence même de l'entreprise privée. On n'élimine pas les risques en les imposant au contribuable au lieu de les laisser prendre par les capitalistes. Et le pipeline de l'Alaska montre que les marchés privés peuvent réunir des sommes colossales pour des projets prometteurs. On n'accroît pas les ressources en capital de la nation en faisant prendre l'argent des gens par le percepteur, au lieu de les laisser le confier à la Bourse.

On peut tourner les choses en tout sens, mais en définitive l'énergie sera payée par nous, qui la consommons. Or nous paierons beaucoup moins au total, et nous profiterons de beaucoup plus d'énergie si nous la payons directement et si on

nous laisse libres de choisir comment l'utiliser, que si nous la payons indirectement par les impôts et l'inflation, et si les bureaucrates du gouvernement nous imposent un mode d'emploi.

## LE MARCHÉ

La perfection n'est pas de ce monde. Il y aura toujours de la camelote, des charlatans et des tire-laine. Mais, dans l'ensemble, la concurrence du marché, quand on la laisse fonctionner, protège le consommateur mieux que tous les mécanismes gouvernementaux venus successivement se superposer au marché.

Comme l'a dit Adam Smith dans le texte que nous avons cité au début de ce chapitre, la concurrence ne protège pas le consommateur parce que les hommes d'affaires ont le cœur plus tendre que les bureaucrates ou parce qu'ils sont plus altruistes ou généreux — ou même parce qu'ils sont plus compétents — mais uniquement parce que l'homme d'affaires a un intérêt personnel à servir le consommateur.

Si un commerçant vous propose des marchandises de moins bonne qualité ou de prix plus élevé qu'un autre, vous cesserez d'être le client de sa boutique. S'il tient en magasin des marchandises qui ne correspondent pas à vos besoins, vous ne les lui achèterez pas. Les marchands recherchent donc partout dans le monde les produits susceptibles de répondre à vos besoins et de vous plaire. Et ils s'en tiennent à ce principe car s'ils font autrement ils doivent fermer boutique. Quand vous entrez dans un magasin, personne ne vous force à acheter. Vous êtes libre d'acheter ou d'aller ailleurs. Telle est la différence fondamentale entre le marché et un organisme politique. Vous êtes libre de choisir. Il n'y a pas de policier qui prend l'argent dans votre poche pour payer une chose dont vous n'avez pas envie, ou pour vous obliger à faire une chose que vous ne voulez pas.

Mais, dira l'avocat de la réglementation étatique, sans la FDA, qui empêcherait les hommes d'affaires de lancer sur le marché des produits frelatés ou dangereux ? Cela coûterait très cher — comme le prouvent les exemples de l'Elixir Sulfanilamide, de la thalidomide et d'autres incidents moins bien connus. Ce serait une très mauvaise façon de faire du commerce, sûrement pas un bon moyen d'attirer une clientèle loyale et

fidèle. Bien entendu, il se produit des erreurs et des accidents — mais, comme l'illustre le cas du Tris, la réglementation gouvernementale n'empêche ni les uns ni les autres. La différence, c'est qu'une société privée qui commet une faute grave risque d'être chassée du marché ; alors que l'agence du gouvernement obtiendra sans doute un budget plus important.

Il se produira des cas où l'on n'aura pas pu prévoir certains effets secondaires dangereux — mais le gouvernement n'a pas de meilleurs moyens que l'entreprise privée de prédire ces situations-là. La seule façon de prévenir toute erreur serait d'arrêter le progrès — ce qui éliminerait également toute possibilité d'évolution favorable.

Mais, dira l'avocat de la réglementation étatique, sans la Commission de Sécurité des Produits de Consommation, comment le consommateur pourra-t-il juger la qualité d'un produit complexe ? La réponse du marché, c'est qu'il n'a pas besoin d'être capable de juger. Il choisit sur d'autres bases. L'une d'elles est l'utilisation d'un intermédiaire. La principale fonction économique d'un grand magasin, par exemple, est de surveiller la qualité pour notre compte. Nul d'entre nous n'est expert pour tous les articles que nous achetons, même les plus banals comme les chemises, les cravates ou les chaussures. Si nous achetons un article qui se révèle défectueux, il est plus probable que nous le rapporterons au détaillant à qui nous l'avons acheté qu'au fabricant lui-même. Le détaillant est en bien meilleure position de juger la qualité que nous ne le sommes. Les grands magasins à succursales ne sont pas seulement des distributeurs, mais des services de tests efficaces qui valent tous les « labels de qualité »

La marque de fabrique est un autre mécanisme du marché. General Electric, General Motors, Westinghouse ou Rolls-Royce ont intérêt à avoir la réputation de produire des articles de qualité sur lesquels on peut compter. C'est ce qui constitue leur « fonds de commerce », et qui contribue parfois davantage à leur capital commercial que les usines ou les immeubles.

Les tests privés constituent également un mécanisme protecteur. Les laboratoires d'essais sont monnaie courante dans l'industrie, et ils jouent un rôle extrêmement important en certifiant la qualité d'un large éventail de produits. Pour le consommateur, il existe des organismes privés — comme *Consumers' Research*, créé en 1928 et toujours en activité, qui

publie de la documentation sur une grande variété de produits, dans la revue mensuelle du même nom ; et comme *Consumers Union*, fondé en 1935, et qui publie *Consumer Reports*.

*Consumers' Research* et *Consumers Union* ont eu beaucoup de succès — suffisamment en tout cas pour payer des équipes nombreuses d'ingénieurs, de testeurs et de rédacteurs. Et pourtant, après un demi-siècle d'existence ou presque, ils n'ont été capables d'attirer, au mieux, que 1 à 2 % de la clientèle potentielle. L'Union des Consommateurs, le plus important des deux organismes, compte environ deux millions de membres. L'existence de ces deux organismes est une réponse du marché à la demande du consommateur. Leur petite taille et l'échec des autres associations de ce genre qui ont essayé de s'imposer démontrent que seule une petite minorité de consommateurs demande, et accepte de payer, ce service. Cela indique que la plupart des consommateurs obtiennent d'une autre manière les conseils qu'ils désirent et qu'ils acceptent de payer.

On entend dire un peu partout : « La publicité mène les consommateurs par le bout du nez ! » Nous répondons que c'est impossible — de nombreux fiascos publicitaires en témoignent. L'un des plus grands « fours » de tous les temps a été l'automobile *Edsel*, construite par Ford et lancée par une vaste campagne publicitaire. Prenons les choses à la base : la publicité représente une dépense supplémentaire pour le produit, et l'homme d'affaires veut retirer le maximum de son argent. N'est-il pas plus sensé de satisfaire les besoins et les désirs réels des consommateurs plutôt que d'essayer de fabriquer des besoins ou des désirs artificiels ? Il sera sûrement plus avantageux dans l'ensemble de vendre au public une chose qui répond à un besoin déjà existant que de créer un besoin artificiel.

On cite couramment en exemple le désir — soi-disant créé artificiellement — de changer de modèle de voiture. Mais Ford a été incapable de faire adopter l'*Edsel* malgré une campagne publicitaire tapageuse. Et il y a toujours eu aux Etats-Unis des voitures dont on modifiait rarement les modèles — les voitures étrangères en particulier. Elles n'ont jamais été capables d'attirer davantage qu'une petite fraction de la clientèle totale. Si c'était ce que les consommateurs désiraient *vraiment*, les compagnies offrant cette option auraient prospéré et les autres

auraient dû suivre. Le fond du problème posé par la plupart des critiques de la publicité n'est pas le fait que la publicité manipule les goûts, mais le fait que le grand public a des goûts détestables — c'est-à-dire différents des goûts de ces critiques.

De toute manière, on ne peut comparer quelque chose à rien. Il faut toujours mettre en parallèle des facteurs de même nature : le réel avec le réel. A supposer que la publicité commerciale soit trompeuse, est-ce que l'absence de publicité ou le contrôle de la publicité par le gouvernement serait préférable ? Dans les affaires privées, il y a au moins la concurrence. Une publicité peut rivaliser avec une autre. C'est beaucoup plus difficile avec le gouvernement. Le gouvernement fait de la publicité lui aussi. Il utilise des milliers d'agents de relations publiques pour présenter son produit sous le jour le plus favorable. Et cette publicité est souvent plus trompeuse que toutes les affiches des entreprises privées réunies. N'allons pas plus loin que la publicité utilisée par le Trésor pour vendre ses bons : « Les bons d'Épargne des États-Unis (...) Une formule brillante pour votre épargne ! » — tels sont les termes d'un dépliant publié par le ministère des Finances des États-Unis et distribué par les banques à leurs clients. Mais toute personne qui a acheté des bons d'Épargne du gouvernement depuis dix ans et plus s'est fait « lessiver ». Le montant qu'elle a reçu à échéance avait un pouvoir d'achat réel inférieur au montant qu'elle avait payé pour le bon, et elle avait dû payer en plus des impôts sur la partie abusivement qualifiée d'« intérêts ». Et tout ceci à cause de l'inflation produite par le gouvernement qui lui a vendu les bons ! Mais le Trésor continue de faire de la publicité pour ses bons qui « construisent la sécurité personnelle » et constituent « un cadeau qui continue de grandir » — pour citer un autre exemple de la prose du même dépliant.

Qu'en est-il du danger de monopole, qui a abouti aux lois antitrusts ? C'est un danger réel. Mais la manière la plus efficace de le combattre n'est pas d'augmenter les services antitrusts du ministère de la Justice, ou d'accroître le budget de la Commission fédérale du Commerce : c'est d'enlever les barrières qui limitent actuellement le commerce international. Cela permettrait à la concurrence du monde entier de saper plus efficacement qu'aujourd'hui toute tentative de monopole à l'intérieur des frontières. L'Anglais Freddie Laker n'a pas eu

besoin de l'aide du ministère de la Justice pour démanteler le cartel des lignes aériennes. Les constructeurs d'automobiles allemands et japonais ont forcé les constructeurs américains à lancer des petites voitures sur le marché.

Le pire danger pour le consommateur, c'est bien le monopole — qu'il soit privé ou gouvernemental. La protection la plus efficace du consommateur, c'est la libre concurrence à l'intérieur, et le libre-échange partout dans le monde. Ce qui protège le consommateur de l'exploitation par un commerçant, c'est l'existence d'un autre commerçant, à qui il peut acheter et qui ne demande qu'à lui vendre. La possibilité de choisir entre plusieurs sources d'approvisionnement défend le consommateur de façon beaucoup plus efficace que tous les Ralph Nader de la Terre.

## CONCLUSION

« Le règne des larmes s'achève. Les taudis ne seront plus qu'un souvenir. Nous transformerons nos prisons en usines, en entrepôts et en silos à grain. Les hommes marcheront la tête haute, les femmes souriront et les enfants riront aux éclats. L'enfer perdra ses locataires pour toujours. »

C'est en ces termes que Billy Sunday, évangéliste célèbre à la tête de la croisade contre le démon « Rhum », salua en 1920 les débuts de la prohibition — mise en vigueur dans un sursaut de vertu lié à la Première Guerre mondiale. Cet épisode devrait nous suggérer où risque de nous mener le sursaut de vertu de notre temps — à savoir la tendance actuelle du gouvernement à nous protéger de nous-mêmes.

La prohibition nous avait été imposée pour notre bien. L'alcool est effectivement un fléau. Il emporte chaque année davantage de vies que toutes les substances dangereuses contrôlées par la FDA réunies. Mais à quoi la prohibition a-t-elle abouti ?

Il a fallu construire de nouvelles prisons pour loger les délinquants qui se multiplièrent du fait que boire de l'alcool était devenu un délit. Al Capone, Bugs Moran et consorts sont devenus célèbres pour leurs exploits — meurtres, extorsions de

fonds, attaques à main armée, trafic d'alcool. Qui étaient leurs clients ? Qui achetait l'alcool qu'ils fournissaient illégalement ? Des citoyens respectables qui n'auraient jamais approuvé les activités d'Al Capone et de ses amis gangsters, et qui n'y auraient jamais participé normalement. Ils voulaient boire — un point c'est tout. Et pour prendre un verre ils étaient obligés d'enfreindre la loi. La prohibition ne les a pas empêchés de boire. Elle a simplement converti en délinquants un grand nombre de citoyens qui s'étaient toujours soumis à la loi. Elle a conféré à l'alcool une auréole de prestige et de sensations fortes qui a attiré de nombreux jeunes gens. Elle a supprimé la plupart des forces disciplinaires du marché qui protègent d'habitude le consommateur des produits de basse qualité, frelatés et dangereux. Elle a corrompu les gardiens de la loi et créé un climat moral décadent. Elle n'a pas arrêté la consommation de l'alcool.

Nous n'en sommes pas encore à ce point aujourd'hui, avec la prohibition des cyclamates, du DDT et du Laétril. Mais l'on veut nous faire avancer dans la même direction. Il existe déjà une sorte de « marché gris » des médicaments interdits par la FDA ; des citoyens vont déjà au Canada ou au Mexique acheter des médicaments qu'ils ne peuvent acheter légalement aux Etats-Unis — exactement comme, pendant la prohibition, les gens qui voulaient boire légalement un verre. Plus d'un médecin consciencieux se sent partagé entre ce qu'il considère comme le bien de son malade et l'obéissance stricte à la loi.

Si l'on continue dans cette voie, il est possible de prévoir comment tout cela finira. Si l'on accorde au gouvernement la responsabilité de nous protéger des substances dangereuses, la logique exige à coup sûr que l'on interdise l'alcool et le tabac. S'il est normal que le gouvernement nous protège de l'utilisation de bicyclettes et de pistolets à capsules dangereux, la logique exige que l'on interdise des activités beaucoup plus dangereuses comme les « ailes Delta », la motocyclette et le ski.

Les personnes mêmes qui administrent les organismes de réglementation sont effrayées par ces perspectives et reculent. Quant au reste d'entre nous, la réaction du public aux tentatives les plus extrêmes de contrôler notre comportement — l'imposition d'un système de bouclage automatique de la ceinture de sécurité ou l'interdiction de la saccharine — montre clairement que nous n'en voulons pas. Dans la mesure où le gouvernement possède des éléments d'information qui ne sont

pas offerts à tous, sur les mérites ou les démérites des articles que nous consommons ou des activités auxquelles nous nous livrons, qu'il nous fournisse ces éléments d'information. Mais qu'il nous laisse libres de choisir les risques que nous voulons prendre avec nos vies.



## Chapitre VII

### QUI PROTÈGE LE TRAVAILLEUR ?

Au cours des deux cents dernières années la condition des travailleurs s'est énormément améliorée aux Etats-Unis et dans les autres sociétés qui ont bénéficié des progrès économiques. Il est rare aujourd'hui que des ouvriers accomplissent les travaux pénibles qui étaient de règle il y a un siècle, et qui le sont encore dans la majeure partie du monde. Les conditions de travail sont meilleures ; les horaires de travail sont plus courts ; les congés et les autres avantages annexes sont tenus pour acquis. Les salaires sont beaucoup plus élevés, ce qui permet à la famille la plus ordinaire d'avoir un niveau de vie dont seuls quelques privilégiés jouissaient autrefois.

Si Gallup organisait un sondage demandant : « A quoi est due cette amélioration du sort du travailleur ? », les réponses les plus populaires seraient très probablement : « les syndicats », et ensuite : « le gouvernement » — cependant, « personne », « on ne sait pas » et « pas d'opinion » seraient peut-être plus nombreuses. Pourtant, l'histoire des Etats-Unis et des autres pays occidentaux au cours des deux cents dernières années démontre que ces réponses sont fausses.

Au cours de la majeure partie de cette période, les syndicats ont joué un rôle négligeable aux Etats-Unis. En 1900, seulement 3 % de tous les travailleurs étaient membres d'un syndicat. Les syndicats n'ont pas pu être, de toute évidence, une cause importante de l'amélioration du sort des travailleurs américains.

De même, la réglementation et l'intervention du gouvernement (et surtout du gouvernement central) dans les accords économiques sont restées très faibles jusqu'au *New Deal* de Roosevelt. Le gouvernement jouait, certes, un rôle essentiel

puisqu'il offrait un cadre au marché libre. Mais l'action directe du gouvernement n'a manifestement pas été la cause de l'amélioration du sort du travailleur.

Quant à la réponse : « personne » n'est responsable de cette amélioration, la situation actuelle du travailleur dément cette possibilité.

## LES SYNDICATS

On a trop souvent tendance à confondre les « travailleurs » et les « syndicats ». On dit par exemple que le « monde du travail » s'oppose à telle ou telle loi, ou réclame telle ou telle mesure, alors qu'il s'agit en réalité de la voix des dirigeants syndicaux. C'est une double erreur. En premier lieu, plus de trois travailleurs américains sur quatre ne sont pas membres d'un syndicat. Même en Grande-Bretagne où les syndicats sont depuis longtemps beaucoup plus puissants qu'aux États-Unis, de nombreux travailleurs n'appartiennent à aucun syndicat. En second lieu, c'est une erreur de croire que les intérêts d'un syndicat sont les mêmes que les intérêts de ses membres. Il y a une relation, et même une relation étroite, pour la plupart des syndicats et la plupart du temps. Mais il existe suffisamment de cas de dirigeants syndicaux agissant contre les intérêts de leurs membres (de façon légale ou en s'appropriant les fonds du syndicat) pour que nous nous élevions contre la confusion automatique des intérêts des « syndicats » avec ceux des « membres des syndicats » et à plus forte raison avec l'ensemble de la « classe ouvrière ».

Cette confusion est à la fois la cause et l'effet de la tendance générale à surestimer l'influence et le rôle des syndicats. Les interventions des syndicats ne passent pas inaperçues et la presse parle d'elles. Elles suscitent souvent des gros titres à la une et des émissions de télévision aux heures de grande audience. « Le marchandage et les négociations du marché » — selon l'expression d'Adam Smith — qui déterminent les salaires de la majorité des travailleurs américains sont beaucoup moins visibles, attirent moins l'attention, et leur importance est par conséquent très sous-estimée.

Cette confusion contribue aussi à faire croire que les syndicats sont un produit du développement industriel moderne. Il n'en est rien. Au contraire, ils constituent une régression vers

l'époque pré-industrielle, un retour aux corporations et aux guildes — forme d'organisation caractéristique des marchands et des artisans dans les villes et les cités-Etats qui naquirent des décombres du monde féodal. Et les origines du syndicat moderne remontent peut-être à plus loin encore : aux accords pris en Grèce il y a 2 500 ans par les membres de la profession médicale.

Hippocrate, considéré universellement comme le père de la médecine moderne, est né vers 460 avant J.-C. dans l'île de Cos, située à quelques kilomètres de la côte d'Asie Mineure. C'était à l'époque une île prospère, et déjà un foyer de la médecine. Après avoir étudié l'art médical à Cos, Hippocrate voyagea beaucoup et acquit une grande réputation de médecin, en particulier pour ses capacités à mettre fin aux épidémies. Au bout de quelques années, il revint à Cos où il fonda (ou dirigea) un école de médecine et un centre de soins. Il enseigna à toute personne qui désirait apprendre — et qui payait sa redevance. Son centre devint célèbre dans tout le monde grec, et attira des étudiants, des malades et des médecins des quatre coins de la Méditerranée.

Quant Hippocrate mourut, à l'âge de cent quatre ans — à en croire la légende —, Cos était pleine de médecins — les étudiants et les disciples du maître. La concurrence pour trouver des malades était très dure, et (ne nous en étonnons pas) un mouvement concerté se développa pour « faire quelque chose » à ce sujet — en termes modernes, pour « rationaliser » la discipline de façon à éliminer la « concurrence déloyale ».

Ainsi donc, vingt ans environ après la mort d'Hippocrate — toujours selon la légende —, les « hommes de l'art » se réunirent et définirent un code de conduite. Ils le nommèrent le Serment d'Hippocrate, en l'honneur de leur vieux professeur et maître. A partir de ce moment-là, sur l'île de Cos et progressivement dans le reste du monde, tout nouveau médecin, à la fin de ses études et avant de pouvoir pratiquer, dut prononcer ce serment. Cette coutume se poursuit de nos jours et fait partie de la cérémonie de fin d'études de la plupart des écoles de médecine américaines.

Comme la plupart des codes professionnels, des accords commerciaux et des conventions syndicales, le *Serment* d'Hippocrate était plein de beaux idéaux pour la protection du malade : « J'userai de mon pouvoir pour aider le malade au mieux de ma capacité et de mon jugement. (...) Je n'entrerai

dans une maison que pour aider le malade et jamais dans l'intention de faire du mal ou de blesser », et ainsi du reste.

Mais il contient également quelques perles cachées. Voyez plutôt : « Je transmettrai les préceptes, les leçons et tous les autres enseignements à mes enfants, à ceux de mes maîtres et de mes disciples qui seront formés et qui auront juré comme il convient, et à personne d'autre. » Aujourd'hui, nous appelons cela un prélude au corporatisme.

Ecoutez encore ceci, qui se rapporte aux malades souffrant de maladies de reins, ou de calculs des voies urinaires : « Je n'inciserai pas, même en cas de calculs, et je laisserai ce genre d'intervention aux praticiens de cet art » — un bel accord de partage de marché entre les médecins et les chirurgiens.

Hippocrate, nous en sommes persuadés, doit se retourner dans sa tombe chaque fois qu'une nouvelle classe d'étudiants en médecine prononce ce serment. On est à peu près certain qu'il enseignait à quiconque faisait preuve d'intérêt et payait ses études. Il se serait probablement insurgé contre les pratiques restrictives que les médecins du monde entier ont adoptées depuis cette époque jusqu'à nos jours pour se protéger contre la concurrence.

On considère rarement l'ordre des médecins comme un syndicat. Et c'est beaucoup plus qu'un syndicat ordinaire. Il rend d'importants services à ses membres et à la profession médicale dans son ensemble. Mais c'est aussi un syndicat, et à notre avis l'un des syndicats qui a le mieux réussi dans ce pays. Pendant des dizaines d'années, il est parvenu à faire baisser le nombre des médecins et augmenter le prix des soins médicaux, et il a protégé les médecins « formés et ayant juré comme il convient » de la concurrence des personnes « étrangères à la profession » — tout cela, bien entendu, au nom de la protection des malades. Au point où nous en sommes dans ce livre, il est à peine utile de répéter que les responsables de la médecine ont dû croire sincèrement que restreindre l'accès à la science médicale aiderait leurs patients. Nous avons appris à quel point nous sommes tous capables de confondre notre intérêt avec l'intérêt social.

A mesure que le pouvoir s'est mis à jouer un rôle plus important dans la médecine, et à financer une part plus sensible des frais médicaux, le pouvoir de l'ordre des médecins s'est amenuisé. Un autre groupe monopolistique, les bureaucrates du gouvernement, est en train de prendre sa place. Nous

croyons que c'est en partie la conséquence directe des agissements de la médecine organisée.

Cette évolution de la médecine est importante, et elle aura sûrement des conséquences profondes sur le genre de soins médicaux dont nous pourrions profiter à l'avenir — ainsi que sur leur prix. Mais ce chapitre traite du travail et non de la médecine, et nous ne citerons que les aspects de l'économie médicale illustrant des principes applicables à toute activité syndicale. Nous laisserons de côté les autres questions relatives à l'évolution actuelle de l'organisation des soins médicaux, si importantes et si passionnantes soient-elles.

### *Qui profite ?*

Les médecins sont parmi les travailleurs les mieux payés des Etats-Unis. Cette situation n'est pas exceptionnelle pour des personnes ayant tiré profit des syndicats. Malgré l'illusion souvent rabâchée que les syndicats protègent les travailleurs à petits salaires de l'exploitation par les employeurs, la réalité est très différente. Les syndicats qui ont eu le plus de réussite représentent invariablement des travailleurs de professions exigeant de hautes compétences, et qui seraient de toute façon relativement bien payés, avec ou sans syndicats. Les syndicats ne font qu'augmenter des salaires déjà élevés.

Par exemple, les pilotes de ligne américains recevaient en 1976 un salaire annuel de 50 000 dollars en moyenne, pour une semaine de travail de trois jours (salaire qui a beaucoup augmenté depuis). Dans une étude intitulée *The Airline Pilotes*, George Hopkins écrit : « Les salaires incroyablement élevés des pilotes aujourd'hui sont moins la conséquence de leur responsabilité ou de leur compétence technique que de la situation protégée dont ils bénéficient grâce à leur syndicat. »

Les plus anciens syndicats traditionnels des Etats-Unis sont les syndicats d'artisans — charpentiers, plombiers, plâtriers, et autres — toujours des travailleurs hautement qualifiés et payés très cher en Amérique. Plus récemment, les syndicats qui ont bénéficié du taux de croissance le plus élevé — en fait, presque les seuls syndicats qui ont grandi — sont des syndicats de fonctionnaires du gouvernement : enseignement, police, travailleurs sociaux et autres employés de l'Etat. Les syndicats municipaux de la ville de New York ont fait la preuve de leur puissance en mettant la municipalité au bord de la faillite.

Les enseignants et les employés municipaux illustrent un

principe général dont la Grande-Bretagne nous offre un exemple éblouissant. Leurs syndicats ne traitent pas directement avec les contribuables qui paient les salaires de leurs membres. Ils ont affaire aux fonctionnaires du gouvernement. Plus lâche est la relation entre les contribuables et les fonctionnaires avec lesquels traitent les syndicats, plus les fonctionnaires et les syndicats ont tendance à faire cause commune sur le dos du contribuable — un autre exemple de ce qui se produit quand certaines personnes dépensent l'argent d'autres personnes au profit d'autres personnes encore. C'est la raison pour laquelle les enseignants sont devenus plus puissants à mesure que le contrôle des écoles et des dépenses d'enseignement devenait plus centralisé, plus éloigné de la communauté locale.

En Grande-Bretagne, le gouvernement a nationalisé beaucoup plus d'industries qu'aux Etats-Unis — notamment les charbonnages, les services urbains, le téléphone, les hôpitaux. Les syndicats ont été en général plus puissants, et les problèmes syndicaux plus graves, dans les industries nationalisées qu'ailleurs. Le même principe se traduit dans la puissance des syndicats américains des postes.

Etant donné que les membres des syndicats puissants sont bien payés, la question qui se pose est la suivante : sont-ils bien payés parce que leurs syndicats sont puissants ? Ou bien leurs syndicats sont-ils puissants parce que leurs membres sont bien payés ? Les défenseurs des syndicats prétendent que les salaires élevés de leurs membres sont un tribut à la puissance de l'organisation syndicale, et que, si tous les travailleurs appartenaient à des syndicats, tous les travailleurs seraient bien payés.

Mais la situation est beaucoup plus complexe. Il est incontestable que les syndicats d'ouvriers hautement qualifiés sont parvenus à relever les salaires de leurs membres ; cependant, leurs membres, qui seraient de toute façon bien payés, étaient en position très favorable pour constituer des syndicats puissants. De plus, la capacité des syndicats à faire augmenter les salaires de certains travailleurs ne signifie pas qu'un syndicalisme universel ferait augmenter les salaires de tous les travailleurs. Au contraire, et ceci est une source fondamentale de malentendus, *les hauts salaires obtenus par les syndicats puissants au profit de leurs membres le sont avant tout aux dépens d'autres travailleurs.*

Pour comprendre la situation, il faut recourir au principe le

plus élémentaire de l'économie : la loi de l'offre et de la demande — plus le prix d'une chose est élevé, moins les gens en achèteront. Rendez la main-d'œuvre de tel ou tel domaine plus chère, et le nombre d'emplois dans ce domaine diminuera. Augmentez les charpentiers, et moins l'on construira de maisons ; ou moins l'on utilisera, dans les maisons construites, de matériaux et de méthodes impliquant le recours à des charpentiers. Augmentez les salaires des pilotes de ligne et les voyages aériens deviendront plus chers. Moins de gens prendront l'avion et il y aura moins de postes de travail pour les pilotes de ligne. Inversement, réduisez le nombre des charpentiers ou des pilotes, et ils pourront exiger des salaires plus élevés. Diminuez le nombre des médecins, et ils pourront vous faire payer des honoraires plus lourds.

Un syndicat qui réussit réduit le nombre des postes qui s'offrent dans le secteur qu'il contrôle. En conséquence, certaines personnes qui aimeraient obtenir un poste de ce genre au salaire syndical ne peuvent trouver d'emploi. Elles sont obligées de chercher ailleurs. Un accroissement de la main-d'œuvre disponible dans les autres secteurs aboutit à une baisse des salaires dans le secteur. La syndicalisation universelle ne modifierait la situation en rien. Elle signifierait peut-être des salaires plus élevés pour les personnes qui trouveraient du travail, et davantage de chômage pour les autres. Mais, plus probablement, il y aurait des syndicats forts et des syndicats faibles, et les membres des syndicats forts obtiendraient, comme maintenant, des salaires plus élevés aux dépens des membres des syndicats faibles.

Les dirigeants syndicaux parlent toujours d'obtenir des augmentations de salaires aux dépens des bénéfiques. C'est impossible : les bénéfiques ne sont pas assez importants. A l'heure actuelle, environ 80 % du revenu national total des États-Unis passent en salaires, honoraires et avantages divers accordés aux travailleurs. Plus de la moitié du reste sert à payer des loyers et l'intérêt de prêts. Les bénéfiques des sociétés — qui sont le point de mire perpétuel des dirigeants syndicaux — totalisent moins de 10 % du revenu national. Et ceci avant impôts. Après impôts, les bénéfiques des sociétés sont de l'ordre de 6 % du revenu national. Cela laisse très peu de marge pour financer des augmentations de salaire, même si tous les bénéfiques devaient y passer. Et cela tuerait la poule aux œufs d'or. Cette petite marge de bénéfiques constitue en effet le seul stimulant

qui pousse à investir dans des usines et des machines ainsi que dans la recherche de nouveaux produits et de méthodes nouvelles. Cet investissement, ces innovations, ont augmenté la productivité des travailleurs au cours des années, condition *sine qua non* de l'augmentation constante des salaires.

L'augmentation des salaires d'un groupe de travailleurs provient forcément avant tout d'autres travailleurs. Il y a près de trente ans, l'un de nous a estimé qu'en moyenne 10 à 15 % des travailleurs de ce pays avaient pu, par l'entremise de syndicats (ou de leur équivalent, comme l'ordre des médecins), augmenter leurs salaires de 10 à 15 % au-delà de ce qu'ils auraient obtenu sans les syndicats — aux dépens des salaires gagnés par les autres 85 à 90 % des travailleurs, payés environ 4 % en deçà de ce qu'ils auraient été payés sans les syndicats. Des études plus récentes indiquent que ceci reste, en gros, l'ordre de grandeur du rôle joué par les syndicats. De meilleurs salaires pour les ouvriers bien payés, de plus bas salaires pour les ouvriers mal payés.

Nous avons tous été indirectement victimes — même les plus syndiqués — en tant que consommateurs, des salaires syndicaux élevés, à cause de la hausse des produits de consommation. Les maisons sont inutilement chères pour tout le monde, y compris pour les charpentiers. Les syndicats ont empêché les travailleurs d'utiliser leurs compétences à la production des articles les plus appréciés ; ils les ont obligés à se tourner vers des activités où leur productivité était moindre. L'ensemble des biens mis à notre disposition est inférieur à ce qu'il aurait été.

### *La source du pouvoir syndical*

Comment les syndicats peuvent-ils faire augmenter les salaires de leurs membres ? Quelle est la source fondamentale de leur pouvoir ? La réponse est : leur possibilité de réduire le nombre d'emplois disponibles, ou (ce qui revient au même) de réduire le nombre de personnes disponibles pour un certain genre d'emplois. Les syndicats ont été capables de diminuer le nombre de postes de travail en imposant des salaires élevés, en général avec l'aide du gouvernement. Ils ont été capables de réduire le nombre de personnes disponibles par le système des cartes professionnelles, une fois de plus avec l'aide du gouvernement. Ils ont parfois augmenté leur puissance en s'alliant

avec des employeurs pour imposer un monopole du produit que leurs membres contribuent à produire.

*Imposer des salaires élevés* : Si, pour une raison ou une autre, un syndicat peut garantir qu'aucun entrepreneur ne paiera moins de 15 dollars de l'heure (par exemple) un plombier ou un charpentier, cela réduira le nombre d'emplois offerts. Bien entendu, cela augmentera le nombre de personnes désirant obtenir des emplois.

Supposons un instant que ce salaire élevé puisse être imposé. Il faudra trouver un moyen de rationner le nombre limité de travaux lucratifs entre toutes les personnes qui les rechercheront. De nombreux mécanismes ont été adoptés : le népotisme (maintien des emplois dans la famille) ; les règles d'apprentissage et de compagnonnage ; les subventions — pour augmenter artificiellement l'emploi ; et, bien sûr, la corruption pure et simple. Les enjeux sont élevés, et les mécanismes utilisés sont donc des questions très sensibles dans les affaires d'un syndicat. Certains syndicats ne permettent pas que les procédures d'accès et d'avancement soient discutées en assemblées générales, parce que cela finit toujours par des coups de poing. Les « ristournes » aux représentants syndicaux pour obtenir des passe-droits sont une des formes les plus fréquentes de corruption. La discrimination raciale des syndicats, que l'on a si violemment critiquée, est un mécanisme comme un autre pour rationner les emplois. S'il y a un surplus à rationner, tout mécanisme pour sélectionner les personnes qui obtiendront l'emploi est forcément arbitraire. Le recours à des préjugés et à d'autres considérations irrationnelles est souvent en faveur parmi ceux qui sont déjà « admis », lorsqu'il s'agit de déterminer qui restera « dehors ». La discrimination raciale et religieuse intervient également dans l'accès aux écoles de médecine — et pour la même raison : l'existence d'un excédent de candidats acceptables, et la nécessité de rationner les places entre eux.

Pour en revenir aux salaires minimaux, comment un syndicat peut-il imposer des salaires élevés ? Une des méthodes est la violence, ou la menace de violence : menacer de détruire les biens des employeurs, ou de leur faire subir des violences physiques, s'ils emploient des travailleurs non syndiqués ou s'ils paient des membres du syndicat au-dessous du tarif minimal ; ou bien menacer de tabasser les travailleurs et de détruire leurs biens s'ils acceptent de travailler en dessous du tarif

syndical. C'est la raison pour laquelle les accords et les négociations sur les minima syndicaux se sont accompagnés si souvent de violences.

Une méthode plus aisée consiste à appeler le gouvernement à l'aide. C'est la raison pour laquelle les quartiers généraux des syndicats américains se blottissent tous autour de Capitol Hill, à Washington, et c'est ce qui explique qu'ils consacrent tant d'argent et d'attention à la politique. Dans son étude sur le syndicat des pilotes de ligne, Hopkins fait observer que « le syndicat s'est assuré une législation fédérale protectrice suffisante pour faire des pilotes de ligne professionnels de véritables pupilles de la nation ». (*Op. cit.*)

La loi Davis-Bacon est une des formes d'assistance aux syndicats offerte par le gouvernement. Cette loi fédérale exige que tous les entrepreneurs travaillant dans le cadre d'un contrat de plus de 2 000 dollars où se trouvent impliqués le gouvernement des Etats-Unis ou le district de Columbia paient des salaires « au moins égaux à ceux qui prévalent » dans la région pour les travailleurs de même catégorie, « tels que ces salaires sont déterminés par le ministère du Travail ». Dans la pratique, les salaires « qui prévalent » ont été fixés égaux aux salaires syndicaux « pour une énorme proportion des cas (...) sans égard à la région ou au type de construction » (John P. Gould, *Davis-Bacon Act*, 1971). Le domaine couvert par cette loi a été élargi en incorporant cette exigence en matière de salaires à de nombreuses autres lois relatives à des projets bénéficiant d'une aide fédérale, et à des lois semblables mises en vigueur dans trente-cinq Etats (c'était le chiffre exact en 1971) pour les constructions en partie financées par l'Etat (*ibid.*). Le résultat de ces lois, c'est que le gouvernement impose les tarifs syndicaux à une bonne part de toutes les activités du bâtiment.

Même le recours à la violence suppose implicitement l'appui du gouvernement. Le fait que le public ait en général une attitude favorable aux syndicats a amené les autorités à tolérer dans les conflits syndicaux des comportements qu'elles n'auraient jamais tolérés en d'autres circonstances. Si la voiture de quelqu'un est renversée au cours d'une manifestation syndicale, ou si les fenêtres d'une usine, d'un magasin ou d'une maison particulière sont brisées, les responsables ont plus de chance d'échapper à une amende, et encore plus à la prison, que si le même incident s'était produit dans d'autres circonstances.

Les lois sur le salaire minimal font partie d'une autre série de mesures gouvernementales pour imposer une échelle des salaires. On défend ces lois en disant qu'elles aident les personnes ayant des revenus faibles. En fait, elles leur font du mal, comme le prouve la catégorie sociale des personnes qui ont témoigné devant le Congrès en faveur du relèvement du salaire minimum : ce n'étaient pas les représentants des pauvres. C'étaient avant tout des représentants de la main-d'œuvre organisée — grandes fédérations et autres organisations du travail. Tous les membres de leurs syndicats travaillent pour des salaires largement supérieurs au minimum légal. En dépit de tous leurs beaux discours sur l'assistance aux pauvres, ils ne défendent l'augmentation du salaire minimum que pour protéger leurs membres de la concurrence.

La loi sur le salaire minimal exige des employeurs qu'ils fassent une discrimination au détriment des personnes ayant de faibles capacités. Personne ne présente les choses sous ce jour, mais, en fait, c'est la réalité. Prenons le cas d'un adolescent dont l'éducation a été sommaire, qui a peu de compétences et dont les services valent en réalité, par exemple, deux dollars de l'heure. Il (ou elle) peut avoir envie de travailler pour ce salaire afin d'acquérir une plus grande compétence qui lui permettrait de trouver plus tard un meilleur emploi. La loi dit qu'une telle personne ne doit être engagée que si l'employeur accepte de lui donner un salaire horaire de 2,90 dollars (en 1979). Sauf si un employeur accepte d'ajouter, par charité, 90 *cents* aux 2 dollars que valent les services de cette personne, cet adolescent ne trouvera pas de travail. Nous n'avons jamais compris pourquoi un jeune homme ne trouvant pas d'emploi à 2,90 dollars de l'heure était mieux loti qu'un jeune homme ayant un emploi à 2 dollars de l'heure.

Le taux élevé de chômage parmi les jeunes (et surtout les jeunes Noirs) est à la fois un scandale et une cause grave d'instabilité sociale. Or il est en grande partie la conséquence des lois sur le salaire minimum garanti. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, le salaire minimum était de 40 *cents* de l'heure. L'inflation de la période de guerre en faisait un salaire si bas qu'il n'avait pas de conséquences. Le salaire minimum fut alors relevé brusquement à 75 *cents* en 1950, puis à 1 dollar en 1956. Au début des années 50, le taux de chômage des moins de vingt ans était en moyenne de 10 %, contre 4 % pour l'ensemble des travailleurs — donc modérément plus

élevé, comme il fallait s'y attendre dans le cas d'un groupe venant d'entrer sur le marché du travail. Le taux de chômage pour les jeunes Blancs et les jeunes Noirs était sensiblement le même. Lorsque le salaire minimum fut relevé brusquement, le taux de chômage augmenta en flèche, pour les jeunes Blancs comme pour les jeunes Noirs. Détail plus significatif encore, un fossé se créa entre le taux de chômage des Blancs et celui des Noirs. Actuellement, le taux de chômage est de 15 à 20 % pour les Blancs de moins de vingt ans ; et de 35 à 45 % pour les Noirs de la même classe d'âge (cf. Y. Brozen et M. Friedman, *The Minimum Wage Rate*, 1966 ; F. Welch, *Minimum Wages : Issues and Evidence*, 1978 ; et *Economic Report of the President*, janvier 1978). Nous considérons que le salaire minimum garanti est l'une des lois les plus anti-Noirs — sinon la plus anti-Noirs — de toute notre législation. Tout d'abord, le gouvernement fournit des écoles dans lesquelles de nombreux jeunes gens, et en grande majorité des Noirs, sont éduqués de façon si misérable qu'ils n'ont pas les compétences qui leur permettraient d'obtenir de bons salaires. Et ensuite il les pénalise une deuxième fois en les empêchant d'offrir leur travail en échange d'un bas salaire, ce qui inciterait les employeurs à leur donner une formation « sur le tas ». Tout ceci sous prétexte d'aider les pauvres !

*Réduction du nombre de travailleurs* : Un autre moyen d'imposer un salaire consiste à réduire le nombre de personnes habilitées à pratiquer une profession. Cette technique est particulièrement séduisante quand il y a beaucoup d'employeurs — et donc qu'imposer directement un salaire est difficile. La médecine est un excellent exemple, car une bonne partie de l'action des organisations touchant à la médecine a été orientée vers la réduction du nombre des médecins pratiquants.

Pour réduire le nombre, comme pour imposer des salaires, il faut bénéficier en général de l'assistance du gouvernement. Pour la médecine, la clé a été l'homologation obligatoire — c'est-à-dire l'obligation pour toute personne désirant « exercer la médecine » de répondre à certaines exigences contrôlées par l'Etat. Inutile de le dire, seuls des médecins seront considérés comme ayant la compétence de juger des qualifications des médecins en puissance, et donc les « conseils d'homologation » des divers Etats (aux Etats-Unis l'octroi des autorisations permettant d'exercer la médecine dépend des Etats et non du gouvernement fédéral) sont en fait composés uniquement de

médecins ou en majorité de médecins — en règle générale membres de l'ordre des médecins (*American Medical Association*).

Ces conseils, ou les législations de l'Etat, ont en général des conditions bien établies pour l'octroi des homologations, et ces conditions donnent à l'ordre des médecins le pouvoir d'influer sur le nombre de personnes admises à exercer. L'ordre a imposé des formations très longues, presque toujours un diplôme d'une école « agréée », en général un internat dans un hôpital « agréé ». Ce n'est pas par hasard que la liste des écoles et des hôpitaux « agréés » est en général identique à la liste publiée par le conseil de l'ordre des médecins. Aucune école de médecine ne peut s'établir, ou si elle s'établit ne peut survivre longtemps, sans l'approbation du conseil de l'ordre des médecins. Et cela aboutit à limiter le nombre des personnes admises en fonction des avis du conseil.

Le pouvoir de l'organisation médicale de réduire l'accès à la profession a été mis en évidence de façon saisissante au cours de la dépression des années 30, lorsque la pression économique était particulièrement forte. Malgré un afflux de réfugiés hautement qualifiés venant d'Allemagne et d'Autriche — des foyers où la médecine était très en avance à l'époque —, le nombre de médecins formés à l'étranger admis à exercer aux Etats-Unis pendant les cinq années suivant la prise de pouvoir par Hitler n'a pas été plus élevé que pendant les cinq années précédentes (cf. M. Friedman et S. Kuznets *Income from Independent Professional Practice*, 1945).

Le principe des permis de travail et des homologations a été largement utilisé pour restreindre l'accès à des professions qui, comme la médecine, ont de nombreux pratiquants exerçant en relation avec beaucoup de clients. Comme pour la médecine, les « conseils » qui administrent l'octroi des licences sont composés avant tout de membres de la profession déjà autorisés — qu'il s'agisse des dentistes, des avocats, des esthéticiennes, des pilotes de ligne, des plombiers ou des croque-morts. Aucune profession n'a été à l'abri des restrictions d'accès par octroi de licences. Selon le président de la Commission fédérale du Commerce : « Lors d'une récente session parlementaire d'un État, des groupes professionnels ont proposé des lois pour l'octroi de licences aux métiers suivants : commissaires-priseurs, puisatiers, entrepreneurs de restaurations immobilières, tondeurs de chiens, électrothérapeutes, thérapeutes du sexe,

analyseurs de données, évaluateurs-experts, réparateurs de télévision. A Hawaï, les tatoueurs doivent avoir des permis d'exercer. Au New Hampshire, les vendeurs de paratonnerres doivent avoir une licence (Michael Pertschuk, « Needs and Incomes », in *Regulation*, mars/avril 1979). Le prétexte invoqué est toujours le même : protéger le consommateur. Mais on peut constater la *raison* en observant les personnes qui « magouillent » auprès des assemblées représentatives des États pour la mise en vigueur ou le durcissement des systèmes de licences. Ces « magouilleurs » sont invariablement les représentants de la profession en question, et non ceux des consommateurs. Il est exact que les plombiers savent mieux que personne ce dont leurs clients ont besoin pour être protégés. Mais on a du mal à croire que des préoccupations altruistes en faveur de leurs clients sont le motif essentiel de leurs efforts acharnés à obtenir le pouvoir légal de décider qui aura le droit d'être plombier.

Pour parvenir à cette réduction du nombre des travailleurs, les groupes professionnels organisés ne cessent de lutter pour que l'exercice de leur métier soit défini par la loi de la façon la plus large possible, afin d'accroître la demande en faveur de leurs membres déjà homologués.

L'une des conséquences des limitations d'accès par les licences a été la création de disciplines nouvelles : en médecine, l'ostéopathie et la chiropractie en sont des exemples. Mais une fois en place ces nouvelles disciplines ont eu recours aux licences à leur tour, pour essayer de limiter leur accès. L'ordre des médecins s'est lancé dans toute une série de procès accusant les chiropracteurs et les ostéopathes d'exercice illégal de la médecine, pour tenter de les limiter au domaine le plus étroit possible. A leur tour, les chiropracteurs et les ostéopathes ont accusé d'autres « guérisseurs » d'exercice illégal de la chiropractie et de l'ostéopathie.

Depuis peu, en partie en raison de la venue sur le marché d'équipement médical portatif très sophistiqué, de nombreuses communautés ont jugé utile d'organiser des services capables d'assurer des secours de première urgence. Ces services dépendent parfois de la municipalité ou d'un organisme municipal, mais sont parfois organisés par une entreprise entièrement privée, dont les employés sont avant tout des « paramédicaux » et non des médecins en titre.

Joe Dolphin, propriétaire d'un de ces services privés travail-

lant en liaison avec une caserne de pompiers de Californie du Sud, a décrit l'efficacité de son service en ces termes :

« Avant l'intervention des "paramédicaux" dans le district de la Californie où nous exerçons — un comté dont la population est de cinq cent quatre-vingt mille personnes —, moins de 1 % des malades ayant eu une crise cardiaque avec arrêt du cœur survivaient pendant toute la durée de leur hospitalisation et pouvaient rentrer chez eux. Après l'intervention des "paramédicaux", au bout des six premiers mois de fonctionnement, 23 % des personnes subissant un arrêt du cœur ont été réanimées avec succès, ont quitté l'hôpital et repris leur travail productif dans la société.

Nous estimons que c'est stupéfiant. Nous estimons que les faits parlent d'eux-mêmes. Mais expliquer ces choses à la hiérarchie médicale est parfois très difficile. Ils ont des idées à eux. »

Dans l'ensemble, les disputes de « juridiction » — quelles activités sont réservées à telle profession plutôt qu'à telle autre — font partie des raisons les plus fréquentes d'arrêts de travail. En voici un exemple amusant : un journaliste d'une station radio venu un jour interviewer l'un d'entre nous insista sur le fait que l'interview devait être assez courte pour n'occuper qu'un côté de la cassette de son magnétophone. Retourner la cassette était réservé à un membre du syndicat des électriciens. Si, nous dit-il, il la retournait lui-même, la cassette serait effacée quand il reviendrait aux studios, et l'interview perdue. Exactement le même comportement que l'opposition de la profession médicale aux « paramédicaux » — et motivé par le même objectif : accroître la demande pour les services d'un groupe particulier.

*Collusion entre syndicats et employeurs* : Les syndicats ont parfois acquis du pouvoir en aidant les entreprises à s'associer pour fixer des prix ou se partager des marchés (activités illégales pour les entreprises, d'après les lois antitrusts).

Le cas historique le plus important s'est produit dans les charbonnages pendant les années 30. Les deux lois Guffey sur les charbonnages tendaient à fournir une base légale à un cartel des mines de charbon qui aurait déterminé les prix. Quand la première de ces lois fut déclarée inconstitutionnelle au milieu des années 30, John L. Lewis et le syndicat de

mineurs qu'il dirigeait prirent le relais. En organisant des grèves et des arrêts de travail chaque fois que la quantité de charbon extrait était suffisante pour provoquer une baisse des prix, Lewis contrôla la production et donc les prix, avec la coopération tacite des industriels. Comme le vice-président d'une compagnie minière l'a écrit en 1938 : « Ils (les membres du syndicat de Lewis) ont beaucoup contribué à stabiliser l'industrie des charbons bitumineux et ils se sont efforcés de la faire travailler sur une base profitable ; en fait, si désagréable que soit cet aveu, nous devons reconnaître que leurs efforts dans ce sens ont été dans l'ensemble (...) un peu plus efficaces (...) que les tentatives des compagnies minières elles-mêmes » (Cité par M. Dubofsky et W. Van Tine, *John L. Lewis : a Biography*, 1977).

Les profits furent partagés entre les compagnies minières et les mineurs. On accorda aux mineurs des tarifs élevés, ce qui aboutit évidemment à une plus grande mécanisation et à un moins grand nombre de mineurs employés. Lewis a reconnu cette conséquence de façon explicite et il était plus que prêt à l'accepter — il compensait largement (à ses yeux) la réduction du nombre des mineurs, pourvu bien entendu que les mineurs employés fussent tous membres de son syndicat !

Le syndicat des mineurs a pu jouer ce rôle parce que les syndicats ne sont pas touchés par la loi Sherman (antitrusts). Les syndicats qui ont tiré parti de cette exception de la loi devraient davantage être considérés comme des entreprises vendant à une industrie des services de cartellisation que comme des organisations de travailleurs. Le célèbre syndicat des poids lourds, *Teamsters'Union*, est peut-être l'exemple le plus remarquable. On raconte une anecdote, peut-être apocryphe, sur David Beck, le chef de la *Teamsters'Union* avant James Hoffa (les deux hommes ont fini par aller en prison). Beck négociait avec les brasseries de l'État de Washington, dans le nord-ouest des États-Unis, les salaires des chauffeurs conduisant les camions de ces brasseries. On lui répondit que les salaires demandés étaient impraticables, parce que « la bière de l'Est » casserait le marché de la bière locale. Il demanda à quel prix devrait être vendue la bière de l'Est pour que les salaires demandés soient possibles. On lui répondit un chiffre, x dollars la caisse, et il aurait répliqué : « A partir d'aujourd'hui, la bière de l'Est sera vendue x dollars la caisse. »

Les syndicats peuvent offrir, et offrent souvent, des services utiles à leurs membres — ils négocient les conditions d'emploi, ils les représentent en cas d'injustices, ils leur donnent le sentiment d'appartenir à un groupe et de participer à ses activités, et bien d'autres avantages. Nous croyons à la liberté et nous pensons donc que l'organisation volontaire des syndicats doit avoir pleinement l'occasion d'accomplir tous les services que leurs membres désirent et acceptent de payer, pourvu qu'ils respectent les droits des autres et s'interdisent tout recours à la violence et à la contrainte.

Mais les syndicats et les autres groupes du même ordre, comme les associations professionnelles, n'ont pas eu recours à des activités et à un système d'affiliation strictement volontaire en ce qui concerne l'objectif majeur qu'ils prétendent avoir — l'amélioration des salaires de leurs membres. Ils ont réussi à obtenir du gouvernement des privilèges et des immunités spéciales, qui leur ont permis d'avantager certains de leurs membres et de leurs responsables, aux dépens d'autres travailleurs et de tous les consommateurs. Dans l'ensemble, les personnes qui ont profité des syndicats avaient des revenus nettement supérieurs à ceux des personnes qui en ont pâti.

## LE GOUVERNEMENT

Le gouvernement ne s'est pas borné à protéger les membres des syndicats, il a adopté toute une série de lois tendant à protéger les travailleurs en général : des lois sur les accidents du travail, des lois interdisant le travail des enfants, établissant des salaires et des horaires de travail minimal, prévoyant des commissions paritaires pour assurer des conditions d'emploi équitables, des lois anti-racisme, des lois créant un Bureau fédéral pour la Sécurité et la Santé — beaucoup trop pour que nous les citions tous.

Certaines de ces mesures ont eu un effet favorable sur les conditions de travail. Un grand nombre, comme les lois sur les accidents du travail et le travail des enfants, n'ont fait que légaliser des pratiques déjà courantes sur le marché privé, en élargissant parfois leur portée à certains secteurs marginaux. D'autres mesures, et cela ne vous surprendra sûrement pas, n'ont pas été une médaille sans revers ! Elles ont constitué une source de pouvoir pour certains syndicats ou certains

employeurs, et une source d'emplois pour des bureaucrates, tout en réduisant les chances de travail et les revenus du travailleur ordinaire. Le Bureau fédéral pour la Sécurité et la Santé en est un bel exemple — c'est littéralement un cauchemar bureaucratique qui a engendré une pluie de récriminations de toutes parts. Comme le dit une plaisanterie récente : Combien faut-il d'Américains pour changer une ampoule ? Réponse : Cinq. Un pour changer l'ampoule et quatre pour remplir les rapports sur la pollution et les formulaires du Bureau de Sécurité.

Oui, le gouvernement protège très bien une catégorie de travailleurs — ceux qui sont employés par le gouvernement.

Le comté de Montgomery, dans le Maryland, à une demi-heure de Washington DC, est un lieu où résident de nombreux hauts fonctionnaires. C'est également le comté où le revenu moyen par famille est le plus élevé de tous les États-Unis. Dans le comté de Montgomery, une personne sur quatre travaille pour le gouvernement fédéral. Elles bénéficient de la sécurité de l'emploi et de salaires indexés au coût de la vie. Quand elles prennent leurs retraites, les pensions de la fonction publique qu'elles reçoivent sont également indexées au coût de la vie, et indépendantes de la retraite de la Sécurité sociale. Un grand nombre arrive à toucher également cette retraite : on les appelle les « cumulards ».

Bon nombre de leurs voisins, pour ne pas dire la plupart des habitants du comté de Montgomery ont des liens avec le groupe de pression du gouvernement fédéral — membres du Congrès, cadres supérieurs de sociétés ayant des contrats avec le gouvernement. Comme les autres comtés-dortoirs des environs de Washington, le comté de Montgomery a connu une croissance rapide. Le gouvernement est devenu, ces derniers temps, une industrie sur la croissance de laquelle on peut tabler en toute confiance.

Tous les fonctionnaires, même aux niveaux les plus bas, sont bien protégés par le gouvernement. Selon la plupart des études, leurs salaires sont en moyenne plus élevés que les salaires privés de niveaux comparables, et sont protégés contre l'inflation. Ils ont des avantages annexes généreux, et une sécurité d'emploi presque incroyable.

Une enquête du *Wall Street Journal* nous a appris ceci :

« A mesure que les règlements (de la fonction publique) se

sont gonflés — ils garnissent actuellement 21 volumes, dont certains sont épais de plus de dix centimètres — les directeurs des organismes du gouvernement ont eu de plus en plus de mal à mettre leurs employés à la porte. Parallèlement, les promotions et les augmentations de salaires pour mérite sont devenues presque automatiques. La conséquence est une bureaucratie presque dénuée de tout stimulant au travail et échappant largement à tout contrôle. (...)

Sur le million de personnes éligibles l'an dernier à des augmentations pour mérite, seules 600 personnes ne les ont pas obtenues. Presque personne n'a été renvoyé ; moins de 1 % des employés fédéraux ont perdu leur emploi l'an dernier » (Karen E. House, 26 septembre 1977).

Pour citer un cas précis, en janvier 1975, une dactylo de l'Agence de Protection de l'Environnement arrivait si régulièrement en retard à son travail que son supérieur demanda qu'elle soit renvoyée. Cela prit dix-neuf mois, et la liste des démarches qu'il fallut accomplir pour satisfaire toutes les règles et toutes les conventions entre la direction et les syndicats occuperait environ vingt pages de ce livre.

La procédure fit intervenir le supérieur direct de l'employée, le sous-directeur et le directeur de ce supérieur direct, le directeur du personnel, le chef de branche de l'organisme, un spécialiste des relations avec les employés, un second spécialiste des relations avec les employés, un bureau d'enquête spécial, et le directeur de ce bureau des enquêtes. Inutile de le dire, tout ce Bottin de l'administration a été payé avec l'argent des contribuables.

Au niveau de l'État et au niveau local, la situation varie d'un endroit à l'autre. Dans de nombreux États et dans de grandes villes comme New York, Chicago et San Francisco, la situation est la même que pour le gouvernement fédéral, ou encore plus grave. La municipalité de New York a été acculée à l'état de faillite virtuelle en grande partie à cause de l'accroissement rapide des salaires des employés municipaux, et peut-être davantage encore en raison de l'octroi de pensions généreuses pour des retraites anticipées. Dans des États ayant de grandes villes, les représentants des employés publics constituent souvent un groupe d'intérêts particuliers très puissants auprès des assemblées législatives de ces États.

## PERSONNE

Deux catégories de travailleurs ne sont protégées par personne : les travailleurs n'ayant qu'un seul employeur possible, et ceux qui n'ont aucun employeur possible.

Les personnes qui n'ont qu'un seul employeur capable d'assurer leur pleine efficacité tendent à être des gens très bien payés dont les compétences sont si rares et si précieuses qu'un seul employeur est assez puissant ou assez bien situé pour en tirer pleinement profit.

L'exemple classique à l'époque où nous étions étudiants en économie, pendant les années 30, était le grand héros du baseball : Babe Ruth, le « Sultan de la Batte » comme on avait surnommé ce roi de la pelouse, le joueur le plus célèbre de son temps, et de loin. Sa présence suffisait à remplir n'importe quel stade, avec n'importe quel club. Les *Yankees* de New York avaient un stade plus vaste que celui de tous les autres clubs, ils pouvaient donc le payer plus cher que les autres. En conséquence, les *Yankees* étaient son seul employeur possible à pleine efficacité. Cela ne signifie pas, bien sûr, que Babe Ruth ne réussît pas à exiger un salaire élevé, mais cela signifie qu'il n'avait personne pour le protéger ; il devait discuter lui-même avec les *Yankees* et sa seule arme était de les menacer de ne pas jouer avec eux.

Les individus qui n'ont aucun employeur possible sont pour la plupart des victimes des mesures du gouvernement. Nous avons déjà cité une catégorie : ceux que l'institution d'un salaire minimum légal a privés d'emplois. Comme nous l'avons fait observer plus haut, un grand nombre d'entre eux sont doublement victimes des mesures gouvernementales : scolarités médiocres, et salaire minimum élevé qui les empêche d'obtenir une formation « sur le tas ».

Les personnes vivant d'allocations et de secours publics sont dans une position assez semblable. Elles n'ont intérêt à travailler que si elles peuvent gagner suffisamment pour compenser la perte de leurs allocations. Il n'existe peut-être pas d'employeurs pour qui leurs services valent ce prix-là. La même chose est vraie des personnes de moins de soixante-douze ans qui touchent la retraite de la Sécurité sociale. Elles perdent leurs avantages si elles gagnent plus qu'un salaire minime. Telle est la raison fondamentale pour laquelle le

pourcentage de personnes travaillant après soixante-cinq ans a diminué de façon si radicale au cours des dix dernières années : il est passé, pour les hommes, de 45 % en 1950 à 20 % en 1977.

## D' AUTRES EMPLOYEURS

C'est l'existence de nombreux employeurs qui offre la protection la plus sûre et la plus efficace à la plupart des travailleurs. Comme nous l'avons vu, une personne n'ayant qu'un seul employeur possible a peu de protection ou même pas du tout. Les employeurs qui protègent un travailleur sont ceux qui aimeraient l'employer. Leur demande pour les services de ce travailleur fait que son employeur actuel a intérêt à lui payer son travail pour ce qu'il vaut réellement. Si son employeur ne le fait pas, un autre sera prêt à le faire. La concurrence pour les services du travailleur constitue sa protection réelle.

Bien entendu, la concurrence des autres employeurs est parfois forte, parfois faible. Les occasions ne sont pas toujours connues et il se produit des blocages. Trouver les employés souhaitables peut coûter cher aux employeurs, et trouver les employeurs souhaitables peut coûter cher aux employés. Notre monde n'est pas parfait, et la concurrence n'offre donc pas une protection parfaite. Mais la concurrence reste la meilleure (ou ce qui revient au même la moins mauvaise) forme de protection pour le plus grand nombre de travailleurs, qui ait été appliquée ou imaginée.

Le rôle de la concurrence est une caractéristique du marché libre que nous avons rencontrée sans cesse. Le travailleur est protégé de son employeur par l'existence d'autres employeurs pour qui il peut aller travailler. L'employeur est protégé de ses employés par l'existence d'autres travailleurs qu'il peut engager. Le consommateur est protégé d'un commerçant donné par l'existence d'autres commerçants à qui il peut acheter.

Pourquoi avons-nous des services postaux médiocres ? Des services de trains médiocres pour les longs trajets ? Des écoles médiocres ? Parce que, dans chaque cas, nous n'avons qu'un seul endroit où nous pouvons nous adresser pour obtenir le service en question.

## CONCLUSION

Quand les syndicats obtiennent des augmentations de salaires pour leurs membres en limitant l'accès à une profession, cette augmentation des salaires se fait aux dépens d'autres travailleurs, dont les occasions d'emploi se trouvent réduites. Quand le gouvernement augmente les salaires de ses employés, ces augmentations se font aux dépens du contribuable. Mais quand les travailleurs obtiennent des augmentations de salaires et des meilleures conditions de travail par le jeu du marché libre, quand ils sont augmentés par suite de la concurrence des entreprises entre elles pour les meilleurs travailleurs, par suite de la concurrence des ouvriers entre eux pour les meilleurs emplois, ces augmentations ne se produisent aux dépens de personne. Elles ne peuvent que provenir d'un accroissement de la productivité, d'un meilleur investissement en capital, de compétences plus largement répandues. L'ensemble du gâteau est plus gros — il y en a plus pour le travailleur, mais il y en a également davantage pour l'employeur, l'investisseur, le consommateur et même le percepteur.

Telle est la façon dont un système de marché libre répartit les fruits du progrès économique entre tout le monde. Tel est le « secret » de l'énorme amélioration de la situation des travailleurs au cours des deux cents dernières années.

## Chapitre VIII

### GUÉRIR L'INFLATION

Comparons deux rectangles de papier d'environ la même taille. L'un a le « dos » vert et comporte de l'autre côté l'effigie d'Abraham Lincoln ; il a également le chiffre 5 à chaque coin et quelques mots imprimés. Vous pouvez échanger ce bout de papier pour une certaine quantité de nourriture, de vêtements ou d'autres marchandises. Les gens accepteront l'échange.

L'autre bout de papier, découpé par exemple dans un journal de mode, aura peut-être lui aussi un portrait, des chiffres et quelques mots imprimés. Il pourra également avoir le « dos » vert. Mais il ne sera bon qu'à allumer le feu.

Quelle est la différence ? Ce qui est imprimé sur le billet de 5 dollars ne fournit aucune réponse. Le texte nous dit simplement ceci : « BILLET DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE / LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE / CINQ DOLLARS », et, en plus petit : « CE BILLET EST UN INSTRUMENT LÉGAL DE PAIEMENT POUR TOUTES DETTES, PUBLIQUES ET PRIVÉES. » Il y a quelques années encore les mots « S'ENGAGENT A PAYER » s'intercalaient entre « LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE » et « CINQ DOLLARS ». Cela *semblait* expliquer la différence entre les deux morceaux de papier. Mais cela signifiait uniquement que, si vous étiez allé dans une banque de la Réserve fédérale demander au caissier d'exécuter l'engagement en question, il vous aurait remis cinq bouts de papier identiques — sauf que le chiffre 1 aurait remplacé le chiffre 5, et l'effigie de George Washington celle d'Abraham Lincoln. Si vous aviez demandé ensuite au caissier de vous payer le dollar promis par l'un de ces autres bouts de papier, il vous aurait remis des pièces qui, si vous les aviez fondues (bien que ce soit illégal de le faire), vous auraient donné un morceau

de métal que vous auriez pu vendre — mais beaucoup moins d'un dollar. La formulation actuelle qui apparaît sur les dollars est en tout cas plus honnête — sans être plus révélatrice. Le fait que le billet soit un « instrument légal de paiement » signifie que le gouvernement acceptera les bouts de papier en question en remboursement des dettes et des impôts qui lui sont dus, et que les tribunaux les considéreront comme « libératoires » de toutes dettes rédigées en dollars. Pourquoi seront-ils également acceptés par des personnes privées, au cours de transactions privées, en échange de biens et de services ?

La réponse en deux mots, c'est que chacun les accepte parce qu'il est persuadé que d'autres les accepteront. Ces morceaux de papier verts ont de la valeur parce que tout le monde croit qu'ils ont de la valeur. Et tout le monde croit qu'ils ont de la valeur parce que chacun a constaté par son expérience qu'ils avaient de la valeur. Les États-Unis ne pourraient fonctionner qu'à une fraction très faible de leur niveau actuel de productivité s'ils n'avaient pas un intermédiaire d'échange (ou, au plus, un petit nombre d'intermédiaires d'échange) commun au pays et largement accepté. Mais l'existence d'un intermédiaire d'échange commun et largement accepté repose sur une convention : sur le fait que tout le monde accepte ce qui, du point de vue de chacun, est en réalité une chose fictive.

Cette convention, cette fiction, n'est pas une chose fragile. Au contraire, la valeur que représente le fait d'avoir une monnaie commune est si importante que les gens s'accrochent à cette fiction en dépit des stimulants adverses les plus extrêmes. De là, comme nous le verrons, une partie des bénéfices que les « batteurs de monnaie » peuvent retirer de l'inflation — et donc la tentation de gonfler (*inflate*) le volume monétaire. Mais cette fiction n'est pas non plus indestructible. (La mésaventure des assignats, monnaie répandue en trop grande quantité pour financer la Révolution française, est là pour nous le rappeler.)

Bien que la valeur d'une monnaie demeure fictive, la monnaie a une fonction économique extraordinairement utile. Mais c'est aussi un voile qui masque parfois les réalités. Les forces « réelles » qui déterminent la richesse d'un pays sont les capacités de ses citoyens, leur application au travail et leur ingéniosité, les ressources à leur portée, leur système d'organisation économique et politique, etc. Comme l'a écrit John Stuart Mill il y a plus d'un siècle : « En un mot, il ne peut exis-

ter chose plus insignifiante en soi, dans l'économie d'une société, que l'argent ; sauf en tant qu'artifice pour gagner du temps et des peines. C'est un mécanisme qui permet de faire plus vite et plus commodément ce qui serait plus lent et moins commode sans ce mécanisme — et, comme tant d'autres espèces de mécanisme, la monnaie n'exerce son influence propre, distincte et indépendante, que lorsqu'elle se détraque » (*Principes d'économie politique*).

Cette description du rôle de la monnaie est parfaitement juste — nous ajouterons seulement que la société ne possède aucun autre mécanisme capable de faire davantage de mal lorsqu'elle se met à fonctionner de travers.

Nous avons déjà évoqué un exemple : la Grande Dépression, pendant laquelle la monnaie s'est détraquée à cause d'une réduction trop brusque du volume monétaire. Ce chapitre évoque la manière inverse — et beaucoup plus courante — dont la monnaie se détraque : par un accroissement trop important du volume monétaire.

## LES DIVERSES MONNAIES

A travers l'histoire, un étonnante diversité d'objets a servi de monnaie. Le mot « pécuniaire » vient du latin *pecus* qui signifie bétail — une des nombreuses choses utilisées comme monnaie, avec le sel, la soie, les fourrures, le poisson séché, les plumes même, et sur l'île d'Yap, dans le Pacifique, les cailloux. Les cauris (coquillages) et les perles ont été les formes primitives de monnaie les plus utilisées. Les métaux — l'or, l'argent, le cuivre, le fer et l'étain — sont restés les formes les plus courantes dans la plupart des économies avancées avant la victoire définitive du papier et de la plume du comptable.

La seule chose que tous les objets utilisés comme monnaie ont eu en commun est leur validité, dans un lieu déterminé et à une époque déterminée, en contrepartie de biens et de services — chacun ayant foi que les autres les accepteraient pour la même valeur.

Le *wampoum* que les premiers colons d'Amérique ont utilisé pour commercer avec les Indiens était une sorte de coquillage analogue aux cauris d'Afrique et d'Asie. Mais une des monnaies les plus intéressantes et les plus instructives des colonies d'Amérique a été le tabac — monnaie utilisée en Virginie,

au Maryland et en Californie du Nord. « La première loi édictée par la première Assemblée générale de Virginie, le 31 juillet 1619 (douze ans après que le capitaine John Smith eut débarqué à Jamestown et établi le premier poste permanent sur le Nouveau Monde) se rapportait au tabac. Elle fixait le prix de cette denrée à *trois shillings la livre pour le meilleur, et dix-huit pence pour le second prix*. (...) Le tabac était déjà la monnaie légale » (Andrew White, *Money and Banking*, 1896).

A plusieurs reprises, le tabac fut déclaré seule monnaie légale. Il resta une monnaie de base en Virginie et dans les colonies voisines pendant près de deux siècles, longtemps après la révolution américaine. C'était la monnaie que les colons utilisaient pour acheter de la nourriture et des vêtements, et pour payer les impôts. Même pour se payer une fiancée : « Le Révérend Weems, écrivain de Virginie, nous dit que cela réchauffait le cœur d'un homme de voir les audacieux jeunes Virginiens se précipiter sur la grève quand un bateau arrivait de Londres, chacun avec son ballot du meilleur tabac sur les bras, et ramenant avec lui une belle et vertueuse jeune femme » (R. Chalmers, *A History of Currency in the British Colonies*, 1893). Et un autre auteur, citant ce passage, fait observer : « Il fallait qu'ils soient aussi vigoureux qu'audacieux, pour se précipiter avec sur les bras un ballot de tabac pesant entre cinquante et soixante-quinze kilos » (A. Hinston Quiggin, *A Survey of Primitive Money*, 1949).

Il en fut du tabac comme de toutes les monnaies. Le prix initialement établi par rapport à la monnaie anglaise était plus élevé que le prix de revient de la production du tabac. Les planteurs se mirent donc à l'œuvre de bon cœur et produisirent de plus en plus de tabac. Dans ce cas, la monnaie se mit à « croître » au sens propre comme au sens figuré. Et, comme toujours lorsque le volume monétaire croît plus rapidement que la quantité de biens et de services offerts à l'achat, il y eut inflation. Les prix des autres produits, calculés en tabac, montèrent en flèche. Quand l'inflation prit fin (un demi-siècle plus tard), les prix calculés en tabac s'étaient multipliés par quarante.

Les planteurs de tabac étaient très mécontents de l'inflation. L'augmentation des prix « en tabac » des autres marchandises signifiait que la même quantité de tabac achetait une quantité inférieure des autres biens. Le prix d'une monnaie calculée en biens est l'inverse du prix de ces biens calculé dans cette mon-

naie. Bien entendu, les planteurs de tabac appelèrent le gouvernement à leur aide. On édicta toute une série de lois : interdisant à certaines catégories de gens de planter du tabac ; prévoyant la destruction d'une partie de la récolte ; interdisant la plantation du tabac pendant un an. Le tout sans résultat. Finalement le peuple prit les choses en main lui-même, forma des bandes et parcourut les campagnes pour détruire les plantations de tabac. « Le mal atteignit de telles proportions qu'en avril 1684 l'Assemblée décréta une loi déclarant que ces malfaiteurs avaient dépassé les limites de la rébellion et que leur but était de renverser le gouvernement. On décréta donc que toutes les personnes au nombre de huit ou plus, convaincues d'avoir détruit des plantations de tabac, seraient tenues pour des traîtres et condamnées à mort » (White, *op. cit.*).

Le tabac-monnaie illustre de façon saisissante l'une des plus vieilles lois de l'économie, la loi de Gresham : « La mauvaise monnaie chasse la bonne. » Le planteur de tabac, qui devait payer « en tabac » ses impôts et ses autres obligations, utilisait — et on le comprend — du tabac de qualité inférieure pour se libérer de ses charges, et gardait la meilleure qualité pour l'exporter en échange de monnaie « forte », en l'occurrence la livre sterling. Par conséquent, seul le tabac de mauvaise qualité avait tendance à circuler comme monnaie. Toutes les inventions de l'ingéniosité humaine furent utilisées pour faire apparaître le tabac de meilleure qualité qu'il n'était. « En 1668, le Maryland jugea nécessaire de légiférer contre la fraude qui consistait à mettre des "chutes" dans des fûts contenant du bon tabac sur le dessus. La Virginie adopta une mesure identique en 1705, mais apparemment cela n'apporta aucun soulagement » (C.P. Nettels, *The Money Supply of the American Colonies before 1720*, 1934).

Le problème de la qualité fut allégé dans une certaine mesure quand, « en 1727, le tabac-papier fut légalisé. Il s'agissait de certificats de dépôt délivrés par les inspecteurs. Il furent déclarés comme monnaie par la loi, et "libérateurs" de toutes les dettes en tabac dans le district de l'entrepôt d'où ils étaient issus » (White, *op. cit.*). Malgré de nombreux abus « ces reçus firent office de monnaie jusqu'au seuil du XIX<sup>e</sup> siècle » (P. Einzig, *Primitive Money*, 1966).

L'utilisation du tabac comme monnaie ne s'est pas limitée à ce cas. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les cigarettes servirent très souvent de monnaie d'échange dans les camps de

prisonniers allemands et japonais. A la fin de la guerre, les cigarettes furent encore très largement utilisées en Allemagne comme monnaie pendant la période où les autorités d'occupation imposèrent aux prix en monnaie légale des plafonds largement inférieurs aux niveaux qu'aurait déterminés le marché libre. Le résultat fut de détruire la raison d'être de la monnaie légale. Les gens eurent recours au troc et utilisèrent les cigarettes comme intermédiaire d'échange pour les petites transactions, et le cognac pour les plus importantes — la monnaie la plus « liquide » de toute l'histoire des monnaies. La réforme monétaire de Ludwig Erhard mit fin à cet épisode instructif, mais destructeur (cf. chapitre II).

Les principes généraux qu'illustre le tabac-monnaie de Virginie demeurent valable à l'époque moderne bien que le papier-monnaie émis par le gouvernement et les jeux d'écriture portant le nom de « dépôts » aient remplacé la marchandise (ou les reçus d'entrepôt de cette marchandise) en tant que monnaie de base de la société.

Il demeure toujours aussi exact qu'un accroissement du volume monétaire plus rapide que celui de la quantité des biens et des services offerts à l'acheteur produit de l'inflation : la hausse des prix calculés dans cette monnaie. Peu importe la raison pour laquelle la monnaie augmente. En Virginie la quantité de tabac-monnaie a augmenté, et engendré l'inflation des prix « en tabac », parce que le coût de production du tabac calculé en main-d'œuvre et autres ressources nécessaires baissait de façon radicale. En Europe au Moyen Age, l'argent et l'or étaient les monnaies dominantes, et l'inflation des prix en or et en argent s'est produite dès que ces métaux précieux ont afflué du Mexique et de l'Amérique du Sud vers l'Europe, par l'intermédiaire de l'Espagne. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, l'inflation des prix calculés en or s'est produite à cause de l'or découvert en Californie et en Australie. Plus tard, de 1890 à 1914, à cause de l'utilisation commerciale du procédé au cyanure pour extraire l'or des minerais à faible teneur, en particulier en Afrique du Sud.

Aujourd'hui, comme les intermédiaires d'échange couramment acceptés n'ont plus aucune relation avec une matière première donnée, le volume monétaire est déterminé dans chaque grand pays par le gouvernement. Le gouvernement, et uniquement le gouvernement, est responsable de tout accroissement rapide du volume monétaire. Ce fait même a été la principale

source de confusion sur la cause de l'inflation et les éventuels remèdes.

## LA CAUSE IMMÉDIATE DE L'INFLATION

L'inflation est une maladie, une maladie dangereuse et parfois fatale, une maladie qui peut détruire une société si on ne la tient pas en échec en temps voulu. Les hyper-inflations en Russie et en Allemagne après la Première Guerre mondiale — où les prix doubleraient parfois, et même tripleraient du jour au lendemain — ont préparé la voie au communisme dans un pays et au nazisme dans l'autre. L'hyper-inflation en Chine après la Seconde Guerre mondiale a facilité la victoire du président Mao sur Tchang Kaï-chek. L'inflation au Brésil, qui atteignit environ 100 % par an en 1964, a abouti à la prise du pouvoir par les militaires. Une inflation encore plus extrême a contribué au renversement d'Allende au Chili en 1973, et d'Isabel Peron en Argentine en 1976 — et, depuis, le pouvoir est dans ces deux pays entre les mains d'une junte militaire.

Aucun gouvernement ne reconnaît de bon cœur qu'il est responsable de la production d'inflation, même à un degré moins virulent. Les grands commis de l'État trouvent toujours une bonne excuse à invoquer — les hommes d'affaires rapaces, les syndicats aux dents longues, les consommateurs panier percé, les cheikhs arabes, le mauvais temps ou toute autre explication qui semble plausible, aussi ténue soit-elle. Oui, c'est vrai : les hommes d'affaires sont rapaces, les syndicats ont les dents longues, les consommateurs sont panier percé, les cheikhs arabes ont augmenté le prix du pétrole, et le temps n'est pas toujours au beau fixe. Tous ces facteurs peuvent engendrer des hausses de prix pour certains articles précis ; ils ne peuvent pas provoquer une augmentation des prix des biens en général. Ils peuvent engendrer des hauts et des bas dans le taux d'inflation. Mais ils ne peuvent pas produire une inflation continue — et pour une raison très simple : aucun de ces prétendus coupables ne possède une planche à billets sur laquelle il peut fabriquer les bouts de papier illustrés que nous glissons dans nos portefeuilles — aucun d'eux ne peut légalement autoriser un comptable à entrer sur les livres des écritures qui sont l'équivalent de ces bouts de papier.

L'inflation n'est pas un phénomène capitaliste. La Yougoslavie, pays communiste, a connu l'un des taux d'inflation les plus rapides d'Europe ; la Suisse, bastion du capitalisme, l'un des plus faibles. L'inflation n'est pas non plus un phénomène communiste. La Chine a eu très peu d'inflation sous Mao Tsé-toung ; l'Italie, le Royaume-Uni, le Japon, les États-Unis — pays essentiellement capitalistes — ont connu une inflation considérable au cours des dix dernières années. Dans le monde moderne, l'inflation est un phénomène de « planche à billets ».

Reconnaître que toute inflation importante est toujours et partout un phénomène monétaire n'est que le premier pas dans la compréhension de la cause de l'inflation, et de son remède éventuel. La question fondamentale est de savoir pourquoi les gouvernements modernes augmentent trop rapidement le volume monétaire ; pourquoi ils produisent de l'inflation alors qu'ils comprennent à quel point c'est un mal dangereux.

Avant d'en venir à cette question, arrêtons-nous un peu plus longtemps sur la proposition que l'inflation est un phénomène monétaire. Malgré l'importance de cette proposition, malgré toutes les preuves historiques qui la démontrent, elle est encore très souvent niée — surtout à cause de l'écran de fumée derrière lequel les gouvernements tentent de dissimuler qu'ils sont les responsables de ce fléau.

Si la quantité de biens et de services offerts à l'achat — en un mot, la production — augmentait aussi vite que le volume monétaire, les prix auraient tendance à demeurer stables. Les prix pourraient même diminuer progressivement, car l'accroissement des revenus amènerait les gens à désirer conserver une plus grande proportion de leur richesse sous forme de monnaie. L'inflation se produit quand le volume monétaire augmente sensiblement plus vite que la production ; et plus rapide est l'augmentation du volume monétaire par unité de la production, plus élevé est le taux d'inflation. Il n'y a probablement aucune autre proposition des sciences économiques mieux démontrée que celle-ci.

La production est limitée par les ressources physiques et humaines disponibles et par l'amélioration des connaissances et de la capacité d'utilisation de ces ressources. Au mieux, la production ne peut augmenter que lentement. Au cours des cent dernières années, la production des États-Unis a aug-

menté au taux moyen de 3 % par an. Au plus fort de sa croissance rapide, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Japon n'a jamais eu un taux de croissance supérieur à 10 % par an. Quand la monnaie est une matière première, son volume est soumis à des limites physiques du même ordre de grandeur, bien que les exemples du tabac de Virginie, des métaux précieux du Nouveau Monde, et de l'or au XIX<sup>e</sup> siècle aient démontré que la « monnaie/matière première » augmente parfois en quantité beaucoup plus vite que la production en général. Les formes modernes de monnaie — le papier et les écritures comptables — ne sont soumises à aucune limite physique. Le volume nominal, c'est-à-dire le nombre de dollars, de livres, de francs ou d'autres unités monétaires, peut augmenter à n'importe quel rythme, et il lui est arrivé de « gonfler » à des taux fantastiques.

Au cours de l'hyper-inflation allemande au lendemain de la Première Guerre mondiale, par exemple, la quantité de monnaie passant de main en main a augmenté au taux *moyen* de plus de 300 % par *mois* pendant plus d'un an. Et les prix ont fait de même. Au cours de l'hyper-inflation hongroise, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la quantité de monnaie passant de main en main a augmenté au taux *moyen* de plus de 12 000 % par *mois* pendant un an, et les prix au taux encore plus élevé de près de 20 000 % par mois (cf. P. Cagan, « The Monetary Dynamics of Hyperinflation », in *Studies in the Quantity Theory of Money*, M. Friedman édit., 1956).

Aux États-Unis pendant la période d'inflation beaucoup plus modérée de 1969 à 1979, le volume monétaire a augmenté au taux moyen de 9 % par an, et les prix au taux moyen de 7 % par an. La différence de 2 % est le reflet du taux moyen de croissance de la production au cours de la même décennie : 2,8 %.

Comme le montrent ces exemples, à côté de l'évolution du volume monétaire, l'évolution de la production joue un rôle négligeable ; de là notre formulation qui considère l'inflation comme un phénomène *monétaire* sans référence à la production. Ces exemples montrent également qu'il n'y a pas une correspondance précise entre le taux de croissance monétaire et le taux d'inflation. Mais, à notre connaissance, il n'y a dans l'histoire aucun exemple d'inflation importante qui se soit prolongée un certain temps sans être accompagnée par un accroissement du volume monétaire, rapide et du même ordre

de grandeur ; et aucun exemple d'accroissement rapide du volume monétaire qui ne se soit accompagné d'une inflation importante sensiblement égale.

Nous avons comparé pour cinq pays le volume monétaire par unité de production et l'indice des prix à la consommation, au cours de la période 1964-1977. Ces cinq pays — États-Unis, Allemagne fédérale, Japon, Grande-Bretagne et Brésil — ont connu des taux très différents de croissance monétaire, mais dans chaque cas les taux d'inflation ont été parallèles. Dans le cas le plus extrême, celui du Brésil, le volume monétaire était, en 1977, 350 % plus élevé qu'en 1964, mais l'inflation galopait aussi vite.

Quelle est la cause, quelle est la conséquence ? Est-ce que le volume monétaire augmente rapidement parce que la hausse des prix est rapide, ou l'inverse ? L'examen des institutions qui déterminent le volume monétaire dans ces pays, et l'étude de quelques cas historiques où la cause et l'effet crèvent les yeux nous fourniront une preuve décisive.

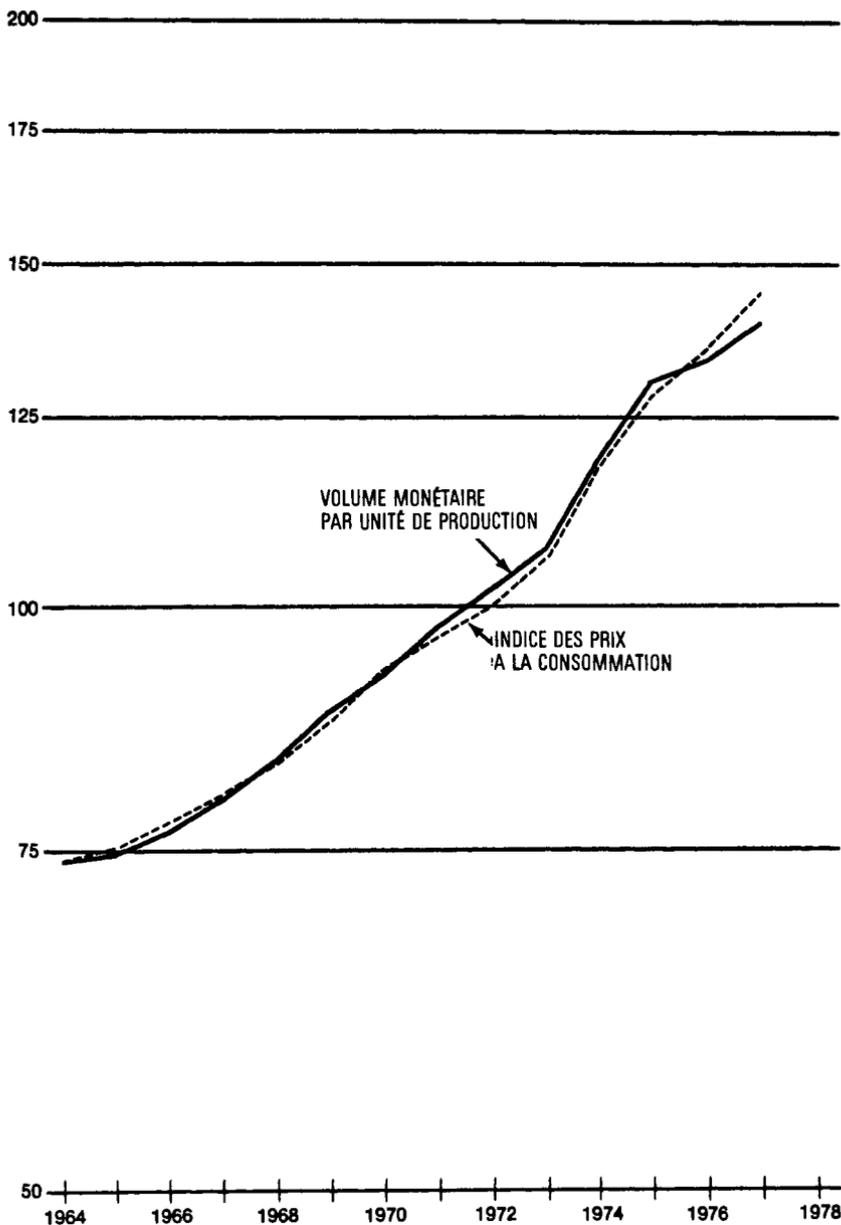
« La guerre de Sécession offre un exemple saisissant. Le Sud finança la guerre en utilisant essentiellement la planche à billets, ce qui produisit une inflation d'en moyenne 10 % par mois d'octobre 1861 à mars 1864. Pour endiguer cette inflation, la Confédération (sudiste) décida une réforme monétaire : en mai 1864, la réforme de la monnaie fut appliquée et le volume monétaire diminua. L'indice général des prix tomba de façon spectaculaire (...) malgré l'invasion des armées de l'Union (nordiste), la défaite militaire imminente, la réduction du commerce extérieur, le désordre gouvernemental, et le moral très bas de l'armée des Confédérés. La réduction du volume monétaire eut un effet plus déterminant sur les prix que toutes ces forces énormes » (Eugene M. Lerner, « Inflation in the Confederacy », in M. Friedman édit., *op. cit.*).

L'examen des faits élimine bon nombre d'explications toutes faites de l'inflation. On prend souvent les syndicats comme bouc émissaire. On les accuse d'utiliser leur pouvoir de monopole pour gonfler les salaires, ce qui gonfle les coûts à la production, ce qui gonfle les prix à la consommation. Mais comment se fait-il dans ce cas qu'au Japon où les syndicats n'ont qu'une importance symbolique, et au Brésil, où ils sont à peine tolérés et étroitement contrôlés par le gouvernement, la relation volume monétaire/indice des prix soit la même qu'en Grande-Bretagne, où les syndicats sont plus forts que dans tout

# VOLUME MONÉTAIRE ET PRIX

## I. ÉTATS-UNIS (1964-1977)

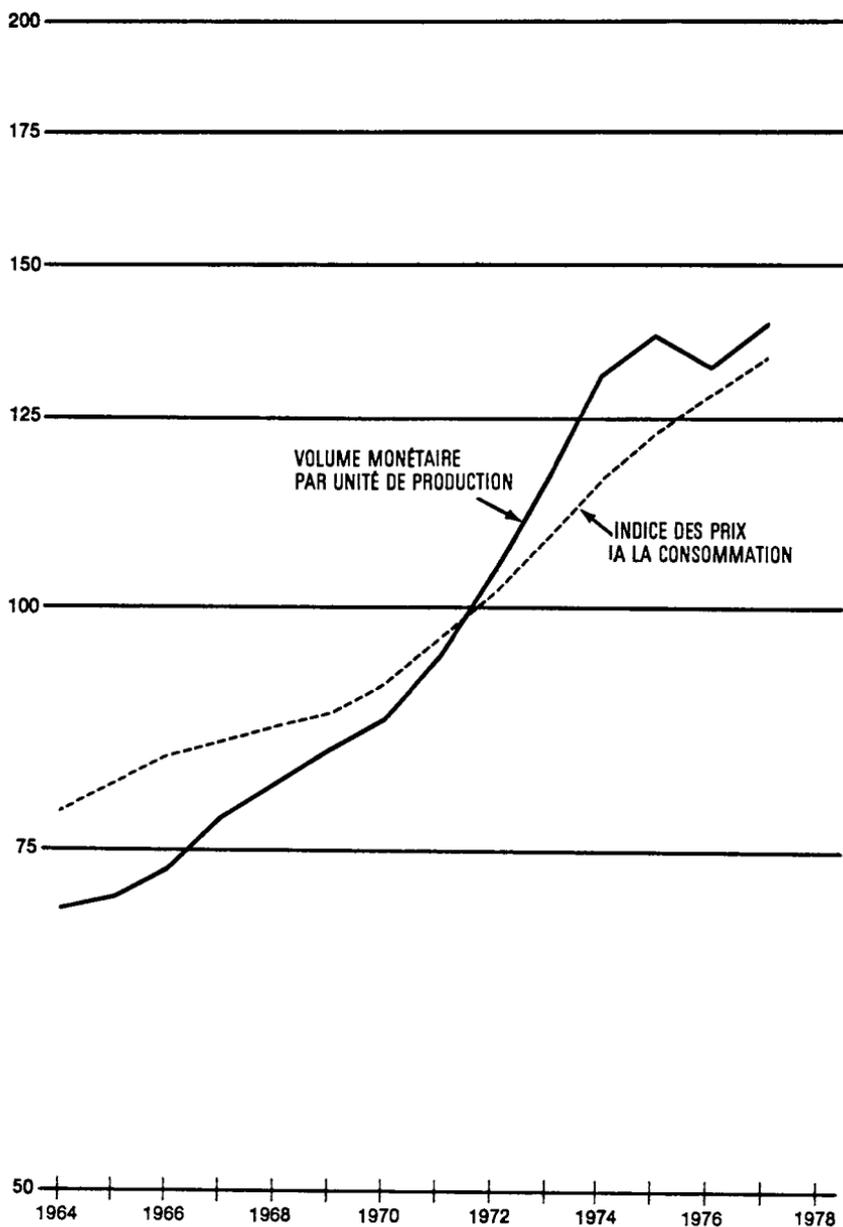
1964-1977  
= 100



ÉCHELLE VERTICALE LOGARITHMIQUE

## II. ALLEMAGNE FÉDÉRALE (1964-1977)

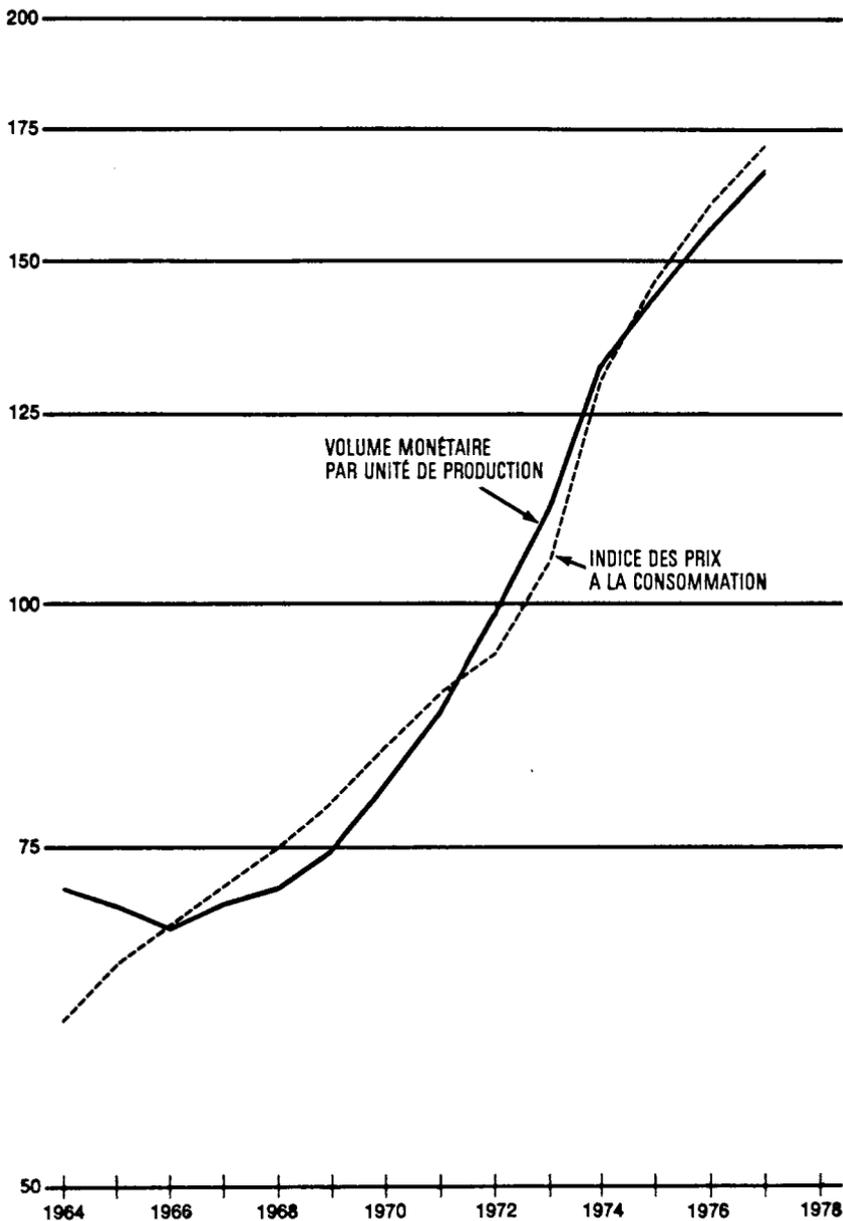
1964-1977  
=100



ÉCHELLE VERTICALE LOGARITHMIQUE

### III. JAPON (1964-1977)

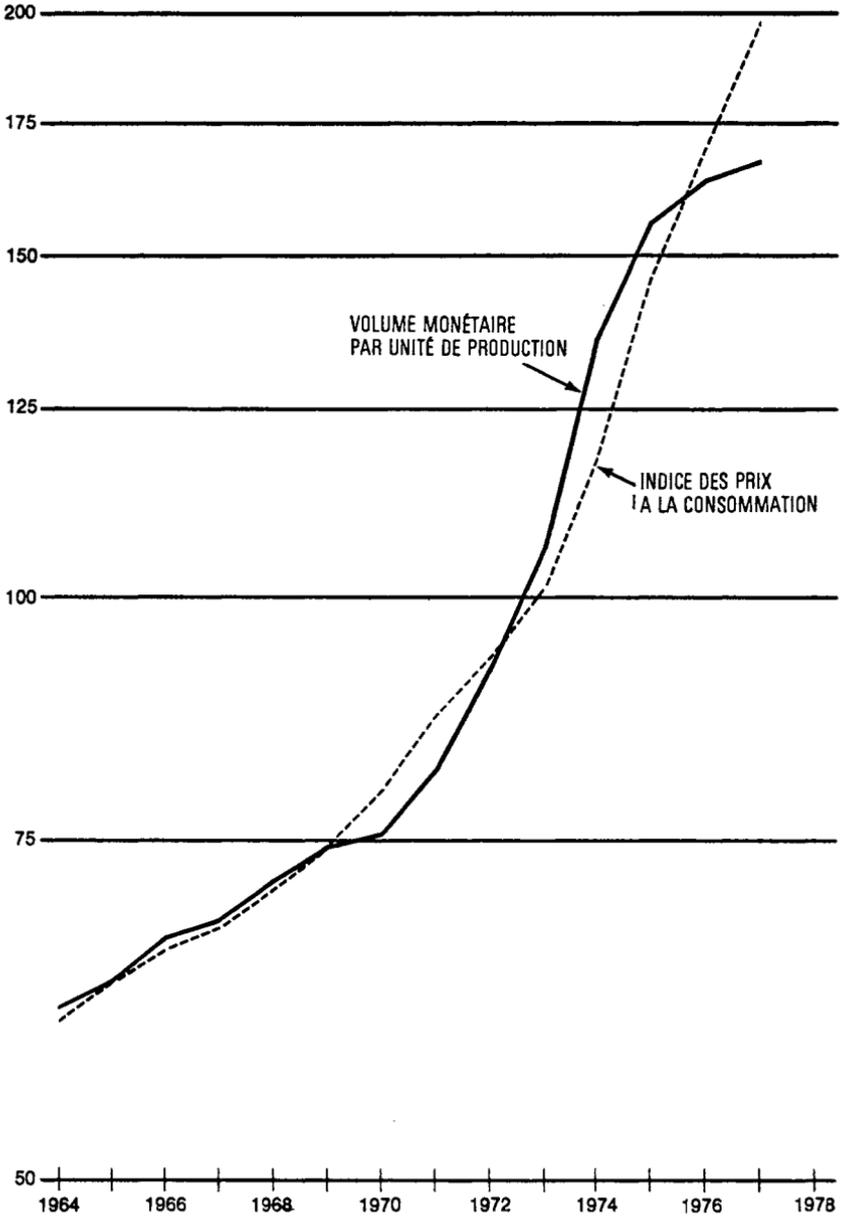
1964-1977  
= 100



ÉCHELLE VERTICALE LOGARITHMIQUE

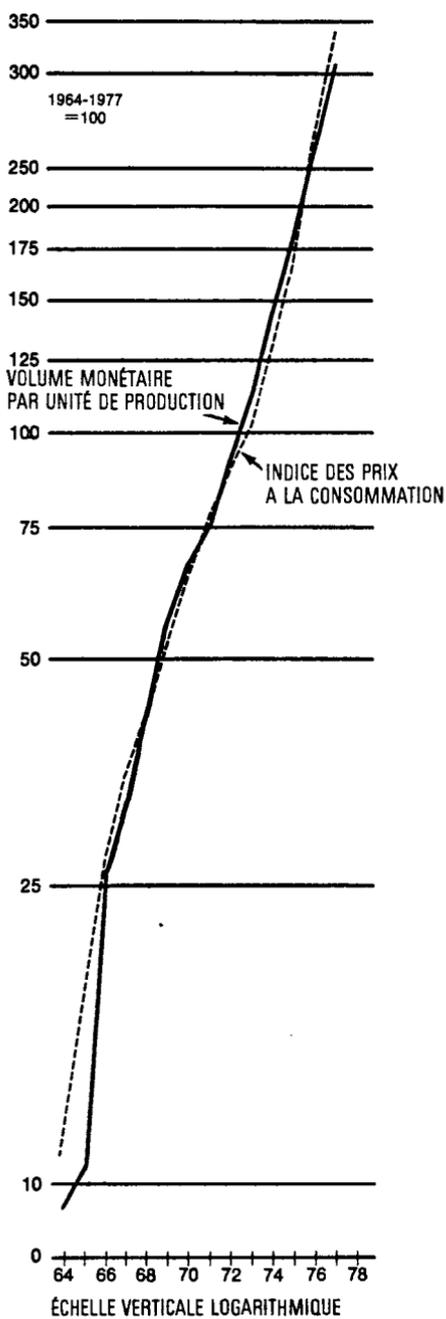
#### IV. ROYAUME-UNI (1964-1977)

1964-1977  
= 100



ÉCHELLE VERTICALE LOGARITHMIQUE

# V. BRÉSIL (1964-1977)



autre pays, et en Allemagne ou aux États-Unis, où les syndicats ont une puissance considérable ? Les syndicats peuvent rendre des services utiles à leurs membres. Ils peuvent aussi faire beaucoup de mal à un pays en limitant les chances de travail des non-membres, mais ils ne peuvent pas produire de l'inflation. Les augmentations de salaires qui excèdent l'accroissement de la productivité sont une conséquence de l'inflation plutôt qu'une cause.

De même, les hommes d'affaires ne créent pas de l'inflation. L'augmentation des prix qu'ils font payer est la conséquence ou le reflet d'autres forces. Les hommes d'affaires ne sont pas plus rapaces dans les pays à taux d'inflation élevé que dans les pays à faible inflation, pas plus rapaces à une époque qu'à une autre. Pourquoi l'inflation serait-elle très forte en certains endroits et pendant d'autres périodes ?

Autre explication à la mode, notamment parmi les hauts fonctionnaires du gouvernement cherchant à esquiver les reproches, c'est que l'inflation vient de l'étranger. Cette explication a souvent été exacte lorsque les monnaies des principaux pays étaient liées par le système de l'étalon-or. L'inflation était à ce moment-là un phénomène international, parce que de nombreux pays utilisaient comme monnaie la même matière première, et tout ce qui faisait augmenter plus rapidement la quantité de cette matière première touchait tous les pays. Mais ce n'est manifestement plus exact pour les années récentes. Si l'inflation était internationale, comment les taux d'inflation pourraient-ils être si différents d'un pays à l'autre ? Le Japon et la Grande-Bretagne ont connu un taux d'inflation de 30 % et plus par an à la fin des années 70, alors que l'inflation était de l'ordre de 10 % aux États-Unis et de 5 % en Allemagne. L'inflation est un phénomène mondial en ce sens qu'elle se produit en de nombreux pays en même temps — de même que les budgets gouvernementaux élevés et les déficits budgétaires importants sont des phénomènes mondiaux. Mais l'inflation n'est pas un phénomène international au sens où chaque pays n'aurait pas la possibilité de maîtriser séparément sa propre inflation — les budgets gouvernementaux élevés et les déficits budgétaires importants ne sont pas produits par des forces échappant au contrôle de chaque pays.

On a également expliqué volontiers l'inflation par une faible productivité. Mais regardez le Brésil. Il a connu l'un des taux de croissance de la production les plus rapides du monde

— et aussi l'un des taux d'inflation les plus élevés. Il est vrai que ce qui compte pour l'inflation, c'est le volume monétaire par unité de production, mais comme nous l'avons remarqué, dans la pratique, l'évolution de la production reste négligeable par rapport à l'évolution du volume monétaire. Rien n'est plus important pour la santé à longue échéance d'un pays que d'améliorer la productivité. Si la productivité s'accroît au taux de 3,5 % par an, la production double en vingt ans ; à 5 % par an, elle double en quatorze ans — cela fait une différence énorme. Mais la productivité ne joue qu'un tout petit rôle dans l'inflation ; la monnaie reste la vedette.

Qu'en est-il des cheikhs arabes et de l'OPEP ? Ils nous ont imposé des charges très lourdes. La hausse brutale du prix du pétrole a diminué la quantité de biens et de services mis à notre disposition, puisqu'il a fallu en exporter davantage pour payer le pétrole. La réduction de la production a relevé le niveau général des prix. Mais cela n'a joué qu'une fois pour toutes. Cela n'a engendré aucun effet à long terme sur le taux d'inflation, à partir de ce niveau général des prix. Dans les cinq années suivant l'affaire du pétrole de 1973, l'inflation a diminué en Allemagne et au Japon. Elle est passée de 7 % à 5 % par an en Allemagne, et de 30 % à moins de 5 % par an au Japon. Aux États-Unis, l'inflation a bondi d'environ 12 % pendant l'année qui a suivi le choc, a diminué en 1976 pour retomber à 5 %, puis s'est relevée à plus de 13 % en 1979. Peut-on expliquer ces différences par le contrecoup de la hausse du pétrole, qui a été la même pour tous les pays ? L'Allemagne et le Japon dépendent à 100 % du pétrole importé, mais ils ont mieux réduit l'inflation que les États-Unis, qui n'en dépendaient que de 50 %, ou la Grande-Bretagne en passe de devenir un des plus grands producteurs de pétrole du monde.

Revenons à notre proposition fondamentale. L'inflation est avant tout un *phénomène monétaire* produit par un accroissement plus rapide de la quantité de monnaie que de la production. Le volume monétaire joue un rôle majeur ; la production, un rôle mineur. De nombreux phénomènes peuvent engendrer des fluctuations temporaires du taux d'inflation, mais ils ne peuvent avoir d'effets durables que dans la mesure où ils influent sur le taux de croissance monétaire.

## LES RAISONS DE LA CROISSANCE MONÉTAIRE EXCESSIVE

La proposition que l'inflation est un phénomène monétaire n'est qu'un début de réponse. Elle est importante parce qu'elle oriente la recherche des causes fondamentales et limite le choix des remèdes possibles. Mais elle reste un simple début de réponse, car la question plus profonde — pourquoi se produit-il une croissance monétaire excessive ? — demeure entière.

Ce qui était vrai du tabac-monnaie, ou des monnaies liées à l'argent ou à l'or, est toujours vrai avec le papier-monnaie d'aujourd'hui : la croissance monétaire excessive, et donc l'inflation, est produite par les gouvernements.

Aux États-Unis, la croissance monétaire, accélérée au cours des quinze dernières années environ, s'est produite pour trois raisons intimement liées : 1. la croissance rapide des dépenses du gouvernement ; 2. la politique du gouvernement concernant le plein-emploi ; 3. une politique erronée du Système de la Réserve fédérale.

L'accroissement des dépenses du gouvernement n'aboutirait pas à une croissance monétaire et à une inflation plus rapides si le surcroît de dépenses était financé soit par la fiscalité, soit par l'emprunt public. Dans ce cas, le gouvernement pourrait dépenser davantage, et le public moins. L'accroissement des dépenses du gouvernement serait compensé par la diminution des dépenses privées pour la consommation et l'investissement. Mais les impôts et les emprunts publics sont des moyens politiquement peu séduisants de financer le surcroît de dépenses du gouvernement. Nous sommes nombreux à apprécier les dépenses supplémentaires de l'État ; mais qui apprécie les surcroûts d'impôts ? Les emprunts de l'État au public détournent des capitaux qui seraient utilisés dans le secteur privé, et ils augmentent donc les taux d'intérêt — il devient à la fois plus difficile et plus cher d'emprunter, qu'il s'agisse de prêts hypothéqués pour de nouveaux logements, ou bien de prêts commerciaux pour les hommes d'affaires.

La seule autre manière de financer un surcroît de dépenses du gouvernement est d'augmenter le volume monétaire. Comme nous l'avons remarqué au chapitre III, le gouvernement des États-Unis peut procéder d'une façon très simple : il fait vendre des bons par une branche du gouvernement (le Tré-

sor des États-Unis) à une autre branche du gouvernement (le Système de la Réserve fédérale). La Réserve fédérale paie les bons, soit avec des billets de la Réserve fédérale fraîchement imprimés, soit en inscrivant sur ses livres un dépôt au crédit du Trésor des États-Unis. Le Trésor peut ensuite payer ses factures soit avec les espèces, soit avec un chèque tiré sur son compte à la Réserve fédérale. Quand ce surcroît de monnaie « à grande puissance » est déposé dans des banques commerciales par les personnes qui l'ont reçu, il sert de réserves à ces banques, et devient la base d'une plus grande augmentation du volume monétaire.

Le financement des dépenses du gouvernement par augmentation du volume monétaire est souvent extrêmement séduisant, aussi bien pour le Président que pour les membres du Congrès. Il leur permet d'augmenter les dépenses de l'État — et donc d'offrir des avantages aux électeurs — sans avoir besoin de voter des impôts pour les payer et sans avoir à emprunter au public.

Une seconde source de plus grande croissance monétaire au cours des années récentes a été la tentative de provoquer le plein-emploi. L'objectif, comme c'est le cas pour la plupart des programmes du gouvernement, est tout à fait admirable — mais non les résultats. Le « plein-emploi » est une notion beaucoup plus complexe et ambiguë qu'il ne paraît de prime abord. Dans un monde dynamique, où de nouveaux produits naissent et de vieux produits meurent, où la demande passe d'un produit à un autre et où les innovations modifient sans cesse et sans fin les méthodes de production, il est souhaitable d'avoir une main-d'œuvre assez mobile. Les gens passent d'un emploi à un autre, et ils restent souvent sans travail pendant l'intervalle. Certaines personnes abandonnent un emploi qu'elles n'aiment pas avant d'en avoir trouvé un autre. Certains jeunes entrant sur le marché du travail ne trouvent pas d'emploi tout de suite et font l'expérience de plusieurs sortes d'activités. En outre, certains obstacles imposés au libre jeu du marché du travail — restrictions syndicales, salaire minimum, etc. — compliquent la rencontre du travailleur et de l'emploi les mieux adaptés l'un à l'autre. Dans ces circonstances, à quel nombre moyen de personnes employées correspond la notion de « plein-emploi » ?

Comme dans le cas du budget et des impôts, il y a une asymétrie. Des mesures que l'on peut présenter comme créatrices

de postes de travail sont politiquement séduisantes. Des mesures que l'on peut présenter comme créatrices de chômage sont politiquement sans attrait. Le résultat, c'est de faire pencher la politique du gouvernement en faveur d'objectifs inconsidérément ambitieux de « plein-emploi ».

La relation avec l'inflation est double. Premièrement, on peut présenter les dépenses du gouvernement comme créatrices d'emplois, et les impôts du gouvernement comme créateurs de chômage en réduisant les dépenses privées. Donc, la politique du plein-emploi renforce la tendance du gouvernement à accroître les dépenses et à diminuer les impôts — et le pousse à financer le déficit consécutif en augmentant le volume monétaire plutôt que de recourir à l'impôt ou à l'emprunt public. Deuxièmement, le Système de la Réserve fédérale peut accroître le volume monétaire autrement qu'en finançant les dépenses du gouvernement. Il peut le faire en achetant des bons du gouvernement déjà en circulation et en les payant avec de l'argent « à grande puissance » créé pour l'occasion. Cela permet aux banques d'accorder un plus gros volume de prêts privés, ce qui peut également être présenté comme une mesure créatrice d'emplois. Sous la pression du « plein-emploi », la politique monétaire de la Réserve fédérale a été déviée dans le même sens inflationniste que la politique fiscale de l'État.

Ces politiques n'ont pas réussi à produire le plein-emploi, mais elles ont produit l'inflation. Comme l'a déclaré le Premier Ministre anglais James Callaghan dans un discours plein de courage au congrès du parti Travailleiste, en septembre 1976 : « Nous pensions que nous pourrions sortir de la récession et augmenter l'emploi en diminuant les impôts et en augmentant les dépenses du gouvernement. Je vous le dis en toute sincérité : cette option n'existe plus ; et dans la mesure où elle a jamais existé, elle n'a fonctionné qu'en injectant de plus fortes doses d'inflation dans l'économie, bientôt suivies par des niveaux de chômage plus élevés à un stade ultérieur. Telle a été l'histoire des vingt dernières années. »

La troisième source de croissance monétaire aux États-Unis a été, au cours des dernières années, une erreur de politique du Système de la Réserve fédérale. Non seulement la politique de la Réserve fédérale a été déviée vers l'inflation par suite de pressions en faveur du plein-emploi, mais cette déviation a été aggravée par la volonté d'atteindre deux objectifs incompatibles.

bles. La Réserve fédérale a le pouvoir de contrôler le volume monétaire, et, en paroles, elle poursuit cet objectif. Mais, tout comme Démétrius (dans *Le Songe d'une nuit d'été* de Shakespeare) fuit Hélène qui l'aime pour faire la cour à Hermia qui en aime un autre, la Réserve fédérale met tout son cœur non à contrôler le volume monétaire, mais à contrôler les taux d'intérêt — ce qu'elle n'a pas le pouvoir de faire. Le résultat a été l'échec sur les deux tableaux : de larges fluctuations, aussi bien dans la monnaie que dans les taux d'intérêt. Et ces fluctuations mêmes ont eu, elles aussi, une influence inflationniste. Se souvenant de son erreur désastreuse de 1929 à 1933, la Réserve fédérale a été plus prompte à corriger une fluctuation vers un taux plus faible de croissance monétaire qu'une fluctuation vers un taux de croissance monétaire plus élevé.

Le résultat final de l'accroissement des dépenses gouvernementales, de la politique du plein-emploi, et de l'obsession de la Réserve fédérale concernant les taux d'intérêt a été une série de montagnes russes sur une trajectoire en pente continuellement ascendante. L'inflation a augmenté puis décliné, mais à chaque nouvelle crête l'inflation est montée plus haut que pour la crête précédente. Et chaque chute a laissé une inflation supérieure à celle de la crête antérieure. Chaque fois, les dépenses du gouvernement ont augmenté par rapport au revenu national ; les recettes fiscales de l'État ont augmenté elles aussi par rapport au revenu national, mais beaucoup moins vite que les dépenses, et donc le déficit a augmenté lui aussi par rapport au revenu national.

Cette évolution n'est pas particulière aux États-Unis, ni à ces dernières années. De temps immémorial les souverains — rois, empereurs ou parlements — ont été tentés de recourir à l'augmentation du volume monétaire pour obtenir les ressources nécessaires à la guerre, à la construction de monuments, ou à toute autre fin. Ils ont souvent succombé à la tentation. Et chaque fois l'inflation a suivi de près.

Il y a près de deux mille ans, l'empereur romain Dioclétien a provoqué de l'inflation en « adultérant » la monnaie — en remplaçant les pièces d'argent par des pièces identiques contenant de moins en moins d'argent et de plus en plus d'alliage sans valeur, jusqu'à ce qu'elles deviennent de simples « ronds de métal recouverts d'argent ». Les gouvernements modernes agissent de même en imprimant du papier-monnaie, et par des jeux d'écritures sur leurs livres — mais l'ancienne méthode n'a

pas complètement disparu. Les anciennes pièces américaines en argent massif sont maintenant des « ronds de cuivre recouverts » — même pas d'argent mais de nickel. Et l'on a frappé une pièce d'un dollar de petite taille (Suzan B. Anthony) pour remplacer ce qui fut jadis une vraie pièce en argent massif.

## CE QUE L'INFLATION RAPPORTE A L'ÉTAT

Financer les dépenses du gouvernement en augmentant le volume monétaire semble de la magie, comme obtenir quelque chose à partir de rien. Prenons un exemple simple : l'État construit une route, et paie les dépenses occasionnées par la route avec des billets sortant des presses de la Réserve fédérale. On a l'impression que tout le monde y gagne. Les travailleurs qui ont construit la route touchent leurs salaires et peuvent acheter de quoi se nourrir, se vêtir et se loger. Personne n'a payé davantage d'impôts. Et il y a maintenant une route qui n'existait pas auparavant. Qui l'a payée ?

La réponse, c'est que tous les détenteurs de monnaie ont payé la route. Le supplément de monnaie augmente les prix quand on l'utilise à inciter les ouvriers à construire la route, au lieu de se lancer dans une autre activité productrice. Ces prix plus élevés se maintiennent lorsque le supplément de monnaie circule dans le flot des dépenses des ouvriers auprès des commerçants à qui ils achètent, et en passant d'un commerçant à un autre. Les prix plus élevés signifient que la monnaie détenue antérieurement par les gens achètera maintenant moins de choses qu'auparavant : ils devront donc ne pas dépenser tout leur revenu et en utiliser une partie pour compléter leurs économies écornées.

Faire fonctionner la planche à billets est l'équivalent d'un impôt sur l'épargne en espèces. Si l'émission de monnaie provoque une hausse des prix de 1 %, chaque détenteur de monnaie a payé en fait un impôt de 1 % sur la monnaie qu'il détient. Les bouts de papier supplémentaires qu'il doit maintenant posséder (ou les écritures comptables qu'il doit faire) pour avoir le même pouvoir d'achat qu'auparavant ne se distinguent pas des autres bouts de papier qu'il a dans sa poche ou dans son coffre (et ce sont les mêmes écritures sur les livres de sa banque), mais ce sont en réalité des quittances d'impôts.

La contrepartie physique de ces impôts, ce sont les biens et

les services qui auraient pu être produits par les ressources utilisées à la construction de la route. Les gens qui ont dépensé moins que leur revenu pour maintenir le pouvoir d'achat de leur épargne en monnaie ont renoncé en fait à ces biens et à ces services pour que le gouvernement obtienne les ressources lui permettant de construire la route.

On comprend donc pourquoi John Maynard Keynes, en évoquant l'inflation du lendemain de la Première Guerre mondiale, a pu écrire : « Il n'existe pas de moyen plus subtil, et plus sûr, de renverser les bases existantes d'une société que de débaucher sa monnaie. Le processus engage toutes les forces occultes de la loi économique du côté de la destruction, et le fait d'une manière que même pas une personne sur un million est capable de diagnostiquer » (Keynes, *Les Conséquences économiques de la paix*, 1920).

Les billets imprimés en plus et les dépôts supplémentaires sur les livres des banques de la Réserve fédérale ne correspondent cependant qu'à une partie du revenu que le gouvernement retire de l'inflation.

L'inflation rapporte également à l'Etat de façon indirecte, en relevant automatiquement les taux des impôts. A mesure que les revenus des personnes physiques augmentent en dollars par suite de l'inflation, ils passent d'un palier d'imposition à un autre et ils sont frappés à un taux plus élevé. Les revenus des sociétés sont gonflés artificiellement à cause de l'inadaptation des réductions pour dépréciations et amortissements. En moyenne, si les revenus augmentent de 10 % pour compenser 10 % d'inflation, l'impôt fédéral sur le revenu aura tendance à augmenter de plus de 15 % — de sorte que le contribuable doit courir de plus en plus vite pour rester en place. Ce procédé a permis au Président, au Congrès, aux gouverneurs et aux assemblées des Etats de prétendre qu'ils allégeaient la fiscalité, alors qu'ils s'étaient bornés à empêcher les impôts d'augmenter autant qu'ils l'auraient fait sans leur intervention. Chaque année, on entend parler de « réductions d'impôts ». Mais il n'y a eu aucune réduction effective. Au contraire, les impôts fédéraux mesurés comme il convient — c'est-à-dire par rapport au revenu national — sont passés de 22 % en 1964 à 25 % en 1978 ; au niveau de l'Etat et au niveau local, de 11 % en 1964 à 15 % en 1978.

L'inflation rapporte au gouvernement d'une troisième manière : en remboursant — ou plutôt en répudiant — une

partie de la dette nationale. Le gouvernement emprunte en dollars et rembourse en dollars. Mais grâce à l'inflation les dollars qu'il rembourse ont un pouvoir d'achat inférieur aux dollars qu'il a empruntés. Il n'y aurait pas de profit pour le gouvernement si, dans l'intervalle, il avait payé sur la dette un intérêt assez élevé pour compenser le prêteur du décalage de l'inflation. Mais la plupart du temps c'est loin d'être le cas. Les bons d'épargne en sont l'exemple le plus clair. Supposons que vous ayez acheté un bon d'épargne en décembre 1968, que vous l'ayez conservé jusqu'en décembre 1978, puis que vous l'ayez encaissé. Vous auriez payé 37,50 dollars en 1968 un bon à dix ans d'une valeur nominale de 50 dollars, et vous auriez reçu 64,74 dollars en 1978 au moment du remboursement (parce que le gouvernement avait relevé le taux d'intérêt dans l'intervalle pour compenser un peu l'inflation). En 1978, il fallait 70 dollars pour acheter ce que 37,50 dollars auraient acheté en 1968. Mais non seulement on ne vous aurait rendu que 64,74 dollars mais vous auriez dû payer l'impôt sur le revenu pour la différence de 27,24 dollars (entre ce que vous avez reçu et ce que vous avez payé). En définitive, on paie très cher le privilège douteux de prêter de l'argent à son gouvernement...

Ce « remboursement » de la dette par l'inflation a eu la conséquence suivante : bien que le gouvernement fédéral ait accepté des déficits de plus en plus élevés et que la dette publique ait augmenté en dollars, elle a beaucoup moins augmenté si on la calcule par rapport au pouvoir d'achat, et elle a même diminué en pourcentage du revenu national. Au cours de la décennie de 1968 à 1978, le gouvernement fédéral a eu un déficit cumulé de plus de 260 milliards de dollars, mais la dette est passée de 30 % du revenu national en 1968 à 28 % en 1978.

## LE REMÈDE CONTRE L'INFLATION

Le remède de l'inflation est facile à définir, mais difficile à administrer. De même que l'accroissement excessif du volume monétaire est la seule et unique cause majeure de l'inflation, de même la réduction du taux de croissance monétaire est le seul et unique remède de l'inflation. Le problème n'est pas de savoir ce qu'il faut faire. C'est assez simple : le gouvernement doit accroître le volume monétaire moins rapidement. Le pro-

blème, c'est d'avoir la volonté politique de prendre les mesures nécessaires. Lorsque la maladie de l'inflation est déjà dans un état avancé, la cure prend longtemps et elle a des effets secondaires douloureux.

Deux analogies médicales donneront une idée générale du problème. Le premier exemple est celui d'un jeune homme atteint de la maladie de Bürger (maladie qui interrompt la régénération du sang et peut provoquer la gangrène). Le jeune homme perdait ses doigts et ses orteils. Le remède était facile à définir : cesser de fumer. Mais le jeune homme n'avait pas la volonté de le faire ; il était trop esclave du tabac. En un sens, sa maladie était guérissable ; en un autre sens elle ne l'était pas.

Analogie plus instructive encore, celle de l'inflation et de l'alcoolisme. Quand l'alcoolique se met à boire, les bons effets viennent en premier ; les mauvais effets seulement le lendemain matin quand il se réveille avec la gueule de bois — et bien souvent il ne peut s'empêcher de faire passer cette gueule de bois avec un autre verre, sous prétexte qu'« on guérit le mal par le mal ».

Pour l'inflation, il en va de même. Quand un pays se lance dans une phase inflationniste, les premiers effets paraissent favorables. L'accroissement du volume monétaire permet à tous ceux qui peuvent y accéder — aujourd'hui, les gouvernements avant tout — de dépenser davantage sans que personne d'autre soit contraint à dépenser moins. Les emplois sont plus nombreux, les affaires reprennent, presque tout le monde est heureux — au début. Tels sont les effets favorables. Mais l'accroissement des dépenses commence à faire monter les prix. Les travailleurs découvrent que leurs salaires, même s'ils sont plus élevés en dollars, ont un pouvoir d'achat inférieur ; les hommes d'affaires s'aperçoivent que leurs coûts ont augmenté, et que leurs ventes supplémentaires ne sont pas aussi profitables qu'ils le prévoyaient — à moins d'augmenter les prix encore plus vite. Les mauvais effets commencent à apparaître : prix plus élevés, demande moins active, l'inflation s'associe à la stagnation. Comme dans le cas de l'alcoolique, le gouvernement est tenté d'opérer une « relance » en augmentant le volume monétaire encore plus vite — ce qui produit les « montagnes russes » que nous avons connues. Dans les deux cas, il faut une plus grande quantité — d'alcool ou d'argent — pour donner à l'alcoolique ou à l'économie le même « coup de fouet ».

Le parallèle entre alcoolisme et inflation reste valable pour la cure. Le remède contre l'alcoolisme est facile à définir : cesser de boire. Il est difficile à appliquer parce que, cette fois, les mauvais effets viennent en premier et les bons effets plus tard. L'alcoolique qui tente de se désintoxiquer doit supporter les affres du manque avant de renaître au pays merveilleux où le désir de boire n'est plus irrésistible. Il en est de même de l'inflation. Les effets annexes d'un ralentissement de la croissance monétaire sont douloureux : croissance économique plus faible et taux de chômage temporairement élevé, sans réduction sensible de l'inflation pendant un certain temps. Les avantages ne voient le jour qu'un ou deux ans plus tard, sous forme d'inflation diminuée, d'économie plus saine permettant une croissance rapide mais non inflationniste.

C'est à cause des effets secondaires douloureux que l'alcoolique et le pays inflationniste ont du mal à mettre fin à leur intoxication. Mais il existe une autre raison, qui est peut-être plus importante, en tout cas au début de la maladie : l'absence d'un désir réel de mettre fin à l'intoxication. Le buveur prend plaisir à boire ; il refuse de convenir qu'il est réellement alcoolique ; il n'a pas vraiment envie de faire abstinence. Le pays inflationniste se trouve dans la même situation. Il est tentant de se bercer d'illusions, de croire que l'inflation est un problème temporaire mineur, provoqué par des circonstances extraordinaires et extérieures, et qu'elle disparaîtra d'elle-même — ce qui ne s'est jamais produit.

En outre, la plupart d'entre nous s'accommodent très bien de l'inflation. Nous aimerions naturellement voir baisser les prix des choses que nous *achetons*, ou en tout cas les voir cesser d'augmenter. Mais nous sommes encore plus heureux de voir monter les prix des choses que nous *vendons* — qu'il s'agisse de biens que nous produisons, de notre travail, de maisons ou d'autres articles qui nous appartiennent. Les agriculteurs se plaignent de l'inflation mais intriguent dans les couloirs de Washington pour faire augmenter les prix de leurs produits. La plupart d'entre nous agissent de même d'une manière ou d'une autre.

L'une des raisons pour lesquelles l'inflation est si destructrice, c'est que certaines personnes en profitent beaucoup alors que les autres en souffrent ; la société se divise en gagnants et en perdants. Les gagnants considèrent les bonnes choses qui leur arrivent comme le résultat naturel de leur flair, de leur

prudence et de leur initiative. Ils jugent que les mauvaises choses — la hausse des prix des denrées qu'ils achètent par exemple — sont produites par des forces échappant à leur contrôle. Presque tout le monde se déclare contre l'inflation, ce qui signifie en général « contre les mauvais effets de l'inflation *sur lui-même* ».

Prenons un exemple précis : presque toutes les personnes propriétaires d'une maison au cours des vingt dernières années ont tiré profit de l'inflation. La valeur de leur maison a augmenté en flèche. Si la personne avait une hypothèque sur sa maison, le taux d'intérêt était en général inférieur au taux d'inflation. En fait les paiements dits de l'« intérêt » et ceux dits du « principal » pouvaient être remboursés avec la somme prêtée. Supposons par exemple que ce taux d'intérêt et le taux d'inflation soient de 7 % l'an. Si vous avez une hypothèque de 10 000 dollars, sur laquelle vous ne payez que l'intérêt, un an plus tard, votre dette aura le même pouvoir d'achat que 9 300 dollars un an plus tôt. En réalité vous devez donc 700 dollars de moins — exactement le montant de l'intérêt que vous avez payé. En fait, vous avez utilisé 10 000 dollars pendant un an sans rien payer. (Bien mieux, comme l'intérêt est déductible de votre impôt sur le revenu, vous avez, en réalité, fait un bénéfice. On vous a payé pour que vous empruntiez.) Le propriétaire de son logement constate cet effet en voyant sa dette diminuer par rapport à la valeur de la maison. La contrepartie, c'est une perte pour les petits épargnants qui fournissent les fonds permettant aux banques, aux crédits mutuels, aux caisses d'épargne et autres institutions de financer des prêts sur hypothèque. Les petits épargnants n'ont pas d'autres choix valables, parce que le gouvernement limite étroitement le taux d'intérêt maximum que ses institutions peuvent payer aux déposants — sous prétexte de protéger la petite épargne.

De même qu'un budget gouvernemental élevé est une cause de croissance monétaire excessive, de même les restrictions budgétaires sont un élément susceptible de contribuer à la réduction de la croissance monétaire. A ce sujet également, nous avons tous tendance à appliquer deux poids, deux mesures. Nous aimerions voir les dépenses du gouvernement diminuer, pourvu que ce ne soient pas justement les dépenses qui nous profitent. Nous aimerions tous voir les déficits du budget diminuer, pourvu que ce soit par l'entremise d'impôts frappant les autres.

Mais, dès que l'inflation s'accélère, elle fait tant de mal, tôt ou tard, à la trame même de la société, elle crée tellement d'injustices et de souffrances qu'une volonté publique sincère de lutter contre l'inflation ne manque pas d'apparaître. Le niveau d'inflation auquel cette volonté se fait jour dépend essentiellement du pays considéré et de son histoire. En Allemagne, cela s'est produit à un niveau d'inflation faible, à cause des expériences terribles de l'Allemagne après la Première et la Seconde Guerre mondiale ; cela s'est produit à un niveau beaucoup plus élevé en Grande-Bretagne et au Japon ; cela ne s'est pas encore produit aux Etats-Unis.

### LES EFFETS SECONDAIRES DU REMÈDE

Nous lisons à droite et à gauche qu'un taux de chômage élevé et une croissance lente sont des remèdes contre l'inflation, que nous avons à choisir entre davantage d'inflation ou davantage de chômage ; que les pouvoirs constitués doivent tolérer, ou même promouvoir, une croissance plus lente et un chômage plus important pour porter remède à l'inflation. Mais au cours des dernières décennies la croissance de l'économie américaine s'est ralentie, le niveau moyen de chômage a augmenté et, parallèlement, le taux d'inflation n'a cessé de grimper. Nous avons eu davantage d'inflation et davantage de chômage. Et nous ne sommes pas les seuls. Comment cela se fait-il ?

La réponse, c'est que la croissance lente et le chômage élevé ne sont pas des *remèdes* contre l'inflation. Ce sont les *effets secondaires* d'une cure en passe de réussir. De nombreuses politiques faisant obstacle à la croissance économique et augmentant le chômage peuvent, en même temps, faire grimper le taux d'inflation. Cela s'est révélé exact de certaines politiques adoptées aux Etats-Unis — contrôle sporadique des prix et des salaires, intervention croissante du gouvernement dans les affaires, le tout accompagné par un accroissement constant du budget de l'Etat et un gonflement rapide du volume monétaire.

Un autre exemple médical fera peut-être mieux comprendre la différence entre le *remède* et l'*effet secondaire*. Vous souffrez d'une appendicite aiguë. Votre médecin recommande

l'ablation de l'appendice mais vous prévient qu'après l'opération il vous faudra rester alité pendant un certain temps. Vous refusez de subir l'opération, mais vous vous mettez au lit pendant la durée qu'il a indiquée, en considérant qu'il s'agit là d'un *remède* moins douloureux. Oui, c'est idiot. Mais c'est exactement la confusion que l'on fait en prenant le chômage pour un remède contre l'inflation, alors qu'il est un effet secondaire du remède.

Les effets secondaires d'une cure contre l'inflation sont douloureux et il est donc important de comprendre pourquoi ils se produisent, et de chercher des moyens de les atténuer. Nous avons déjà évoqué au chapitre premier la raison fondamentale pour laquelle se produisent ces effets secondaires : parce que les variations du taux de croissance monétaire induisent un « bruit de fond » dans l'information transmise par le système des prix — bruit de fond qui se traduit par des réactions inadaptées des acteurs économiques, et qu'il faut beaucoup de temps pour corriger.

Considérons tout d'abord ce qui se produit quand une croissance monétaire inflationniste démarre. Le surcroît de dépenses financé par la monnaie qui vient d'être créée n'est pas différent des autres dépenses, aux yeux des personnes vendant des biens, du travail ou d'autres services. Le marchand de crayons, par exemple, découvre qu'il peut vendre davantage de crayons à l'ancien prix. Il le fait, sans changer son prix au début. Il commande davantage de crayons au grossiste, le grossiste en commande davantage au fabricant et ainsi du reste. Si la demande pour des crayons avait augmenté aux dépens d'un autre secteur de la demande — par exemple aux dépens de la demande en stylos à bille — et non par suite d'une croissance monétaire inflationniste, l'augmentation des commandes dans tout le secteur du crayon se serait accompagnée d'une diminution de la demande dans le secteur des stylos à bille. Les crayons, et plus tard les matières premières de base des crayons, auraient eu tendance à augmenter ; les stylos à bille et les matières premières nécessaires à leur fabrication auraient eu tendance à baisser ; mais il n'y aurait eu aucune raison pour que les prix changent *en moyenne*.

La situation est totalement différente quand l'augmentation de la demande pour les crayons provient d'un accroissement du volume monétaire. Dans ce cas la demande peut augmenter en même temps pour les crayons et pour les stylos à bille — et

pour de nombreux autres produits. Il y a davantage à dépenser (en dollars) au total. Mais le marchand de crayons l'ignore. Il continue comme auparavant, et il maintient son prix de vente constant (au début), satisfait de vendre davantage et persuadé qu'il pourra renouveler son stock. Mais cette fois la multiplication des commandes dans le secteur du crayon s'accompagne d'une multiplication parallèle dans le secteur du stylo à bille, et dans bien d'autres secteurs. Comme le surcroît de commandes engendre une plus grande demande de main-d'œuvre et de ressources (pour produire davantage) la réaction initiale des travailleurs et des producteurs de matières premières sera la même que celle des détaillants : travailler plus longtemps et produire davantage — mais aussi faire payer plus cher, puisqu'ils croient que la demande du produit qu'ils fournissent vient de s'accroître. Mais cette fois il n'y a aucune compensation, aucune diminution de la demande dans un autre secteur. Bien entendu cela ne se manifesterait pas tout de suite. Dans un monde dynamique, la demande est toujours fluctuante, certains prix augmentent, certains prix baissent. Le signal de l'accroissement général de la demande se confond avec les signaux particuliers reflétant les fluctuations relatives des divers secteurs. C'est la raison pour laquelle l'effet secondaire d'une croissance monétaire excessive est, au début, une illusion de prospérité et une meilleure situation de l'emploi. Mais, tôt ou tard, l'information se transmet...

A ce moment-là, les travailleurs, les fabricants et les détaillants découvrent qu'ils ont été induits en erreur. Ils ont réagi au surcroît de demande pour le petit nombre de choses qu'ils vendent en croyant à tort que ce surcroît de demande leur était particulier, et qu'il ne toucherait donc pas les prix du grand nombre de choses qu'ils achètent. Quand ils se rendent compte de leur erreur, ils augmentent les salaires et les prix beaucoup plus — non seulement pour répondre au surcroît de la demande, mais pour compenser la hausse des prix des choses qu'ils achètent. Et nous voici lancés sur la spirale des hausses salaires-prix, qui est en soi une conséquence de l'inflation, non une cause. Si la croissance monétaire ne s'accélère pas davantage, le stimulus initial de l'emploi et de la production sera remplacé par l'inverse ; l'emploi et la production auront tendance à diminuer en réaction à la hausse des salaires et des prix. La gueule de bois succédera à l'euphorie initiale.

Il faut un certain temps pour que ces réactions se produi-

sent. Depuis un siècle et plus, aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et dans d'autres pays occidentaux, il s'est toujours écoulé en moyenne de six à neuf mois avant que l'accroissement du volume monétaire fasse son chemin dans l'économie et produise une accélération de la croissance économique et une amélioration de l'emploi. Douze à dix-huit mois de plus sont nécessaires pour que l'accroissement du volume monétaire influe sensiblement sur le niveau des prix et que l'inflation survienne ou s'accélère. Les temps de réaction ont été aussi longs dans ces pays parce qu'ils avaient bénéficié pendant longtemps (hormis en temps de guerre) de taux de croissance monétaire et de taux d'inflation très stables. A la veille de la Seconde Guerre mondiale, les prix de gros en Grande-Bretagne étaient en moyenne à peu près les mêmes que deux cents ans plus tôt. L'inflation de l'après-guerre fut un phénomène nouveau dans ces pays. Ils avaient connu des hauts et des bas, mais jamais un long mouvement dans la même direction.

De nombreux pays d'Amérique du Sud ont eu un sort moins enviable. Leurs temps de réaction sont beaucoup plus courts — quelques mois au plus. Si les Etats-Unis ne corrigent pas leur tendance récente à faire varier les taux d'inflation sur une grande amplitude, leurs temps de réaction raccourciront de la même manière.

La succession d'événements qui suit un ralentissement de la croissance monétaire est la même que celle que nous venons d'esquisser, sauf qu'elle se produit en sens inverse. La réduction initiale des dépenses est interprétée comme une réduction de la demande pour chaque produit en particulier, ce qui provoque, au bout d'un certain temps, une réduction de la production et de l'embauche. Au bout d'un autre laps de temps, l'inflation ralentit, ce qui s'accompagne aussitôt d'une reprise de l'embauche et de la production. L'alcoolique a traversé la période douloureuse du manque, et se trouve sur la voie de l'abstinence satisfaite.

Toutes ces réactions sont mises en branle par des *changements* du taux de croissance monétaire et du taux d'inflation. Si la croissance monétaire était élevée mais stable — si par exemple les prix avaient tendance à augmenter de 10 % par an, l'économie se mettrait au diapason. Tout le monde s'attendrait à une inflation de 10 % ; les salaires augmenteraient de 10 % par an de plus que sans cela ; les taux d'intérêt seraient plus élevés de 10 % — afin de compenser le

prêteur de la perte occasionnée par l'inflation ; les taux d'impôts seraient réajustés en fonction de l'inflation, etc.

Une inflation de ce genre ne ferait pas beaucoup de mal, mais elle n'aurait aucune fonction. Elle se bornerait à introduire des complications inutiles dans tous les accords. Mais, surtout, une situation de cet ordre, si elle survenait, ne serait probablement pas stable. S'il était politiquement profitable et réalisable de provoquer une inflation de 10 %, la tentation serait très grande, une fois cette inflation bien établie dans le pays, de pousser les taux à 11, 12 ou 15 %. L'inflation zéro est un objectif politiquement réalisable ; une inflation de 10 % ne l'est pas. Tel est le verdict de l'expérience.

### ATTÉNUER LES EFFETS SECONDAIRES

Nous ne connaissons aucun exemple historique où l'inflation ait été endiguée sans une période intermédiaire de croissance économique lente et de chômage supérieur à la normale. Telle est la base expérimentale sur laquelle repose notre opinion : il n'existe aucun moyen d'éviter les effets secondaires de la cure de désintoxication.

Mais il est possible d'atténuer ces effets, de les rendre moins cruels.

Le mécanisme le plus important pour l'atténuation des effets secondaires est le ralentissement *progressif mais constant* de l'inflation, par une politique annoncée à l'avance et acceptée par tous, de sorte qu'elle devienne crédible.

Il faut que le ralentissement soit progressif et annoncé préalablement pour donner aux gens le temps de réajuster leurs accords — et pour les inciter à le faire. De nombreuses personnes ont conclu des contrats à long terme — pour l'emploi, l'emprunt ou le prêt d'argent, la production ou la construction — en tenant compte du taux probable d'inflation *prévisible*. Ces contrats à long terme sont un obstacle à la réduction rapide de l'inflation, et signifient que toute tentative en vue de réduire l'inflation infligera de lourdes pertes à bien des gens. Avec le temps, ces contrats viendront à échéance, seront renouvelés ou renégociés, et pourront donc être adaptés à la situation nouvelle.

Un autre mécanisme s'est révélé efficace pour atténuer les effets secondaires douloureux de la cure contre l'inflation (tout

en offrant une adaptation automatique à l'inflation pour les contrats à long terme) : ce sont les clauses d'indexation. L'exemple le plus commun est la clause d'indexation au coût de la vie comprise dans de nombreux contrats de pensions ou de salaires. Les contrats de ce genre précisent que le salaire horaire augmentera (par exemple) de 2 % de plus que le taux d'inflation ou qu'une fraction du taux d'inflation. De cette manière, si l'inflation est faible, la hausse des salaires en dollars sera faible ; si l'inflation est élevée, la hausse des salaires en dollars sera élevée ; mais dans les deux cas le salaire conservera le même pouvoir d'achat.

Les baux de location nous offrent un autre exemple. Au lieu d'être établis pour une somme fixe en dollars, le bail peut préciser que le loyer sera réajusté chaque année en fonction du taux d'inflation. Les baux de location des magasins de détail prévoient souvent comme loyer un pourcentage du chiffre d'affaires du magasin. Ces contrats n'ont pas de clause d'indexation explicite, mais cela revient au même puisque le chiffre d'affaires d'un magasin a tendance à varier en fonction de l'inflation. (De nombreux baux agricoles sont calculés en kilos de viande, en quintaux de blé et en livres de beurre.)

Voici un autre exemple dans le cas d'un emprunt. Normalement, un prêt est établi pour une somme fixe, pour une période fixe et à un taux d'intérêt fixe, disons : 1 000 dollars pour un an à 10 %. Une autre solution serait de mentionner un intérêt non pas de 10 % mais, par exemple, de 2 % en sus du taux d'inflation, de sorte que si l'inflation est de 5 % le taux d'intérêt sera de 7 %, et si l'inflation est de 10 % le taux d'intérêt sera de 12 %. On pourrait également spécifier que le principal à rembourser ne sera pas la somme empruntée mais une somme corrigée en fonction de l'inflation. Cela revient à peu près au même. Dans notre exemple simple, l'emprunteur devrait 1 000 dollars, augmentés du taux de l'inflation, plus un intérêt de 2 %. Si l'inflation était de 5 %, il devrait 1 050 dollars en principal ; si elle était de 10 %, il devrait 1 100 dollars. Plus 2 % d'intérêts dans les deux cas.

Aux Etats-Unis, les contrats comportant une clause d'indexation n'ont pas été fréquents en dehors des contrats de travail. Mais ils se répandent, notamment sous forme de prêts hypothécaires à intérêt variable. Et ils ont été très fréquents dans tous les pays qui ont connu sur des longues périodes des taux d'inflation à la fois élevés et variables.

Ces clauses d'indexation réduisent les temps de réaction entre le ralentissement de la croissance monétaire et le réajustement des salaires et des prix qui suit. Elles raccourcissent donc la période de transition et réduisent la durée des effets secondaires. Mais, si utiles qu'elles soient, les clauses d'indexation sont loin d'être une panacée. Il est impossible d'indexer *tous* les contrats (songez par exemple au contrat que représente un billet de banque), et indexer certains contrats coûte très cher. Le plus grand avantage de l'utilisation du papier-monnaie dans les échanges est précisément la possibilité de mener à bien les transactions de façon peu coûteuse et efficace. Si tout est indexé cet avantage est bien moindre. Il vaut beaucoup mieux n'avoir ni inflation ni indexation. C'est la raison pour laquelle nous ne défendons les clauses d'indexation dans l'économie privée que comme un mécanisme permettant d'atténuer les effets secondaires d'une cure contre l'inflation, et non en tant que mesure permanente.

Les clauses d'indexation sont très souhaitables, en tant que mesures permanentes, dans le secteur du gouvernement fédéral. La Sécurité sociale et les autres avantages des retraités, les salaires des employés fédéraux (y compris les salaires des membres du Congrès) et de nombreux autres postes budgétaires du gouvernement sont aujourd'hui automatiquement indexés en fonction de l'inflation. Mais il existe deux « trous » inexcusables et qui crévent les yeux : les impôts sur le revenu et les emprunts de l'Etat. Indexer la structure des impôts sur les personnes physiques et les sociétés en fonction de l'inflation — de sorte qu'une hausse des prix de 10 % entraîne une hausse des impôts (en dollars) de 10 %, et non de 15 % et plus (en moyenne) comme c'est actuellement le cas — éliminerait toute anomalie : l'Etat lève actuellement davantage d'impôts qu'on ne lui en a voté. Cela mettrait fin à cette forme de taxation sans le consentement des représentants élus. Prendre cette mesure réduirait l'attrait que représente l'inflation pour le gouvernement, puisque l'inflation lui rapporterait moins.

Les raisons justifiant que l'on cuirasse contre l'inflation les emprunts du gouvernement sont tout aussi fortes. Le gouvernement américain est responsable de l'inflation qui a fait des bons à long terme de l'Etat un investissement déplorable depuis quelques années. La simple honnêteté de tout gouvernement à l'égard de ses citoyens l'oblige à imposer des clauses d'indexation à tous les emprunts d'Etat à long terme.

On propose parfois comme remède à l'inflation le contrôle des prix et des salaires. Récemment, en voyant que les contrôles n'étaient pas un remède, on les a proposés avec insistance comme mécanisme atténuateur des effets secondaires. On a prétendu qu'ils remplissent cette fonction en persuadant le public que le gouvernement lance une attaque sérieuse contre l'inflation. Et que cette conviction diminue les anticipations d'inflation qui sont prises en compte dans les contrats à long terme.

Les contrôles des salaires et des prix agissent dans le sens contraire de cet objectif. Ils provoquent des distorsions dans la structure des prix, ce qui réduit l'efficacité du système. La diminution de la production qui en résulte augmente les effets secondaires néfastes de la lutte contre l'inflation au lieu de les atténuer. Les contrôles des prix et des salaires gaspillent de la main-d'œuvre, à cause des distorsions qu'ils provoquent dans la structure des prix, et surtout en raison de l'immense quantité de travail qui se perd à établir, à faire appliquer, puis à contourner ces contrôles. Ces conséquences sont les mêmes, que les contrôles soient obligatoires ou baptisés « volontaires » (comme ceux proposés récemment par le président Carter).

Dans la pratique, les contrôles des prix et des salaires ont presque toujours été utilisés à *la place* des restrictions monétaires et fiscales, plutôt que pour les compléter. Les participants du marché ont donc pris l'habitude de considérer le blocage ou le contrôle des prix et des salaires comme le signe annonciateur d'un surcroît d'inflation, non d'une diminution. Ils ont donc tendance à augmenter leurs précautions contre l'inflation au lieu de les diminuer.

Les contrôles des prix et des salaires semblent souvent efficaces pendant une brève période après leur mise en vigueur. Les prix de référence, ceux qui entrent dans le calcul des indices, sont maintenus à un niveau faible, parce qu'il existe d'autres manières indirectes d'augmenter les prix et salaires — abaissement de la qualité des articles, suppression de services, avancements, etc. Mais ensuite, lorsque tous les moyens faciles d'esquiver les contrôles sont épuisés, les distorsions s'accumulent, les pressions retenues par les contrôles atteignent leur point d'ébullition, les effets secondaires douloureux s'aggravent, et tout le programme s'écroule. Le résultat final est un accroissement de l'inflation et non une diminution. A la lumière de l'expérience de quarante siècles, seules les vues

étroites et à court terme des hommes politiques et des électeurs peuvent expliquer les recours successifs aux contrôles des salaires et des prix (cf. R.L. Schuettinger et E.F. Butler, *Forty Centuries of Wage and Price Controls*, 1979).

## UN BEL EXEMPLE

L'expérience récente du Japon nous offre une illustration presque parfaite de la façon dont on peut porter remède à l'inflation. Le volume monétaire commença à augmenter à des taux de plus en plus élevés à partir de 1971, et au milieu de 1973 il était de plus de 25 % l'an. (Le Japon essayait à ce moment-là de maintenir un taux de change fixe du yen par rapport au dollar. Le yen était à la hausse. Pour compenser, les autorités japonaises achetaient des dollars avec des yens sortant de la planche à billets — ce qui augmentait le volume monétaire. En principe, elles auraient pu annuler ce surcroît de monnaie par d'autres mesures, mais elles ne l'ont pas fait.)

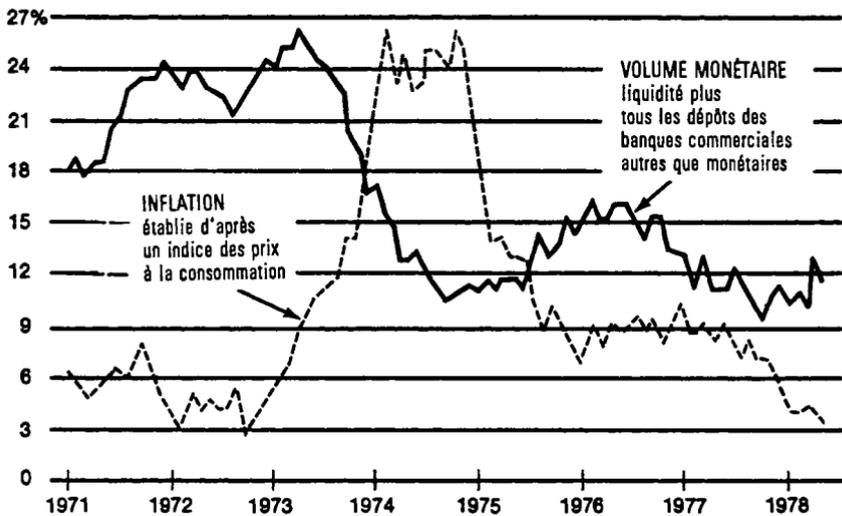
Les prix ne réagissent que deux ans plus tard, au milieu de 1973. La hausse spectaculaire du taux d'inflation qui suivit aussitôt (de 3 % en septembre 1972 à 26 % en janvier 1974) provoqua un renversement complet de la politique monétaire. On mit l'accent non plus sur la valeur du yen à l'extérieur — le taux de change — mais sur sa valeur dans le pays — l'inflation. On réduisit la croissance monétaire brusquement : en un an elle passa de plus de 25 % à un chiffre intermédiaire entre 10 et 15 %. Et elle demeura ainsi, à de rares exceptions près, pendant cinq ans. (En raison du taux de croissance économique élevé du Japon pendant la même période, une croissance monétaire de cet ordre pouvait produire des prix à peu près stables. Pour les Etats-Unis, le taux comparable serait de 3 à 5 %.)

Environ dix-huit mois après la réduction de la croissance monétaire, l'inflation s'écroula brusquement, mais il lui fallut un an de plus pour tomber au-dessous de 10 %. Ensuite, l'inflation demeura à peu près constante pendant environ deux ans — malgré une augmentation modérée de la croissance monétaire. Puis, à la suite d'une nouvelle diminution de la croissance monétaire, l'inflation se remit à descendre rapidement vers zéro.

Les chiffres que nous citons pour l'inflation sont des indices

## L'INFLATION SUIT LE VOLUME MONÉTAIRE LE CAS DU JAPON

Taux d'accroissement  
per rapport au même mois  
de l'année précédente



Source : Agence japonaise de planification économique

de prix à la consommation. Les prix de gros sont plus démonstratifs encore, car la baisse a été plus rapide. La mutation rapide du Japon au lendemain de la guerre, période pendant laquelle les travailleurs passèrent en masse des secteurs de basse productivité à des secteurs de haute productivité (automobile, électronique), a provoqué une hausse très vive des prix des services par rapport aux prix des biens. En conséquence, les prix à la consommation se sont élevés par rapport aux prix de gros.

Le Japon a connu un ralentissement de la croissance économique et une aggravation du chômage à la suite du ralentissement de la croissance monétaire, notamment en 1974 avant que l'inflation ait commencé à réagir de façon sensible au ralentissement de la croissance monétaire. Le Japon a « touché le fond » vers la fin de l'année 1974. Ensuite, la production a commencé à reprendre des forces, et n'a cessé de croître — plus modestement que pendant le « boom » des années 60, mais à un taux tout à fait respectable : plus de 5 % par an.

Aucun contrôle de prix et de salaires n'a été imposé, à aucun moment, pendant la période où l'inflation a été résorbée. Et cette opération a eu lieu au moment même où le Japon devait réadapter son économie à la hausse du prix du pétrole brut.

## CONCLUSIONS

Cinq vérités toutes simples caractérisent le mieux ce que nous savons de l'inflation :

1. L'inflation est un phénomène monétaire naissant d'un accroissement du volume monétaire plus rapide que l'accroissement de la production (bien que les raisons de cet accroissement puissent évidemment être diverses).

2. Dans le monde d'aujourd'hui, c'est le gouvernement qui détermine — ou qui peut déterminer — le volume monétaire.

3. Il n'y a qu'un remède contre l'inflation : ralentir l'accroissement du volume monétaire.

4. L'inflation met du temps — des années, non des mois — à se produire, il faut du temps pour lui porter remède

5. On ne peut éviter les effets secondaires douloureux de la cure.

Au cours des vingt dernières années, les Etats-Unis se sont lancés quatre fois dans la voie de la croissance monétaire. Cha-

que fois, l'accroissement du volume monétaire a été suivi tout d'abord par une expansion économique, puis par l'inflation. Chaque fois, les autorités ont ralenti la croissance monétaire pour endiguer l'inflation. Ce ralentissement monétaire a été suivi par une récession inflationniste. Plus tard, l'inflation a diminué et l'économie s'est améliorée. Jusqu'ici, la suite des faits est identique à l'expérience du Japon de 1971 à 1975. Malheureusement il y a une différence cruciale : les Etats-Unis n'ont pas eu la même patience que le Japon, ils n'ont pas poursuivi assez longtemps la politique de restriction monétaire. Au lieu de cela, le gouvernement a réagi à la récession en accélérant la croissance monétaire, ce qui a lancé une autre phase d'inflation, condamnant l'économie américaine à des taux d'inflation et de chômage plus élevés à chaque fois.

Le gouvernement américain s'est laissé prendre à une dialectique erronée : inflation ou chômage. Cette alternative est une illusion. Le véritable choix se situe entre un surcroît de chômage par suite d'un surcroît d'inflation, ou bien un surcroît de chômage comme effet secondaire (et temporaire) d'une cure contre l'inflation.



## Chapitre IX

### LE VENT TOURNE

L'échec des gouvernements occidentaux à réaliser les objectifs qu'ils proclament a provoqué une réaction générale contre l'accroissement des pouvoirs de l'Etat. En Angleterre, cette réaction a porté Margaret Thatcher au pouvoir en 1979 sur une plate-forme électorale engageant son gouvernement conservateur à inverser les politiques socialisantes suivies depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, aussi bien par les Travaillistes que par les premiers gouvernements conservateurs. En Suède, cette réaction a provoqué en 1976 la défaite du parti Social-Démocrate, au pouvoir depuis plus de quarante ans sans interruption. En France la même réaction a suscité un changement de politique spectaculaire, destiné à éliminer le contrôle de l'Etat sur les prix et les salaires, et à réduire sensiblement d'autres formes d'intervention gouvernementale. Aux Etats-Unis cette réaction s'est manifestée de façon très vive à travers la « révolte fiscale » qui a agité tout le pays après le vote de la Proposition 13 en Californie, et qui a abouti dans un certain nombre d'Etats à des amendements constitutionnels limitant les impôts de l'Etat.

Cette réaction se révélera peut-être de courte durée, elle sera peut-être suivie dans peu de temps par une résurgence de la tendance en faveur d'un gouvernement plus puissant. L'enthousiasme largement répandu lorsqu'il s'agit de réduire les impôts et les autres taxes s'est rarement accompagné du même enthousiasme pour éliminer les programmes du gouvernement — sauf les programmes profitant à d'autres. La réaction contre le « sur-gouvernement » semble avoir été provoquée par l'inflation erratique — or les gouvernements peuvent la contrôler s'ils jugent politiquement avantageux de le faire.

S'ils le font, la réaction pourrait très bien évoluer ou disparaître.

Nous croyons, quant à nous, que cette réaction n'est pas seulement une réponse à une situation d'inflation transitoire. Au contraire, l'inflation elle-même est en partie une réaction à cette réaction. Comme il est devenu politiquement moins intéressant de voter des impôts plus élevés pour payer le surcroît de dépenses, les législateurs ont eu recours au financement de leur budget par l'inflation, un impôt qui peut être levé sans avoir été voté, un impôt qui échappe au contrôle des représentants du peuple. Or, ce n'est pas plus populaire au *xx<sup>e</sup>* siècle qu'à la veille de la révolution.

En outre, le contraste entre les objectifs proclamés par les programmes du gouvernement et leurs résultats pratiques — contraste que nous avons rencontré sans cesse au cours des chapitres précédents — est aujourd'hui si profond, si largement répandu, que même les partisans les plus acharnés d'un Etat fort ont dû reconnaître l'échec du gouvernement — même si leurs solutions demeurent presque toujours dans le sens de l'accroissement du pouvoir central.

Quand une vague d'opinion déferle avec une certaine force, elle a tendance à balayer tous les obstacles, toutes les opinions contraires. Mais quand la marée a atteint son niveau et commence à refluer ce reflux emporte tout lui aussi.

La marée d'opinion en faveur de la liberté économique et de la limitation des pouvoirs de l'Etat, que les efforts d'Adam Smith et de Thomas Jefferson contribuèrent à lancer, demeura très forte jusque vers la fin du *xix<sup>e</sup>* siècle. Puis la marée tourna — en partie justement parce que la liberté économique et la limitation du pouvoir central avaient réussi à provoquer la croissance économique et à améliorer la situation matérielle de la majorité de la population : les maux qui subsistaient (ils étaient nombreux) étaient d'autant plus visibles, et cela devait susciter un désir général de les éliminer. La marée en faveur du socialisme de l'Association fabienne en Angleterre après 1884, puis du libéralisme du *New Deal* aux Etats-Unis après 1932, a déferlé puissamment, provoquant un changement d'orientation de la politique britannique au début du *xx<sup>e</sup>* siècle, et de la politique américaine après la Grande Dépression. Voici bientôt trois quarts de siècle que cette tendance se prolonge en Grande-Bretagne, un demi-siècle aux Etats-Unis. La marée parvient à son tour au niveau

maximal. Ses fondements intellectuels ont subi l'érosion de l'expérience, qui a sans cesse démenti les espoirs. Ses partisans sont sur la défensive. Ils n'ont aucune solution à offrir aux maux de notre temps — en dehors de ceux qui ont déjà échoué. Ils ne parviennent plus à susciter l'enthousiasme parmi les jeunes, qui trouvent maintenant les idées d'Adam Smith ou de Karl Marx beaucoup plus passionnantes que le fabianisme ou le libéralisme de style *New Deal*.

Bien que le flux en faveur du fabianisme ou du libéralisme *New Deal* soit en train de s'inverser, on ne saurait dire encore si le nouveau courant nous entraînera vers une plus grande liberté et une limitation du pouvoir central (dans l'esprit de Smith et Jefferson) ou bien vers un pouvoir central monolithique et omnipotent (dans l'esprit de Karl Marx et de Mao Tsé-toung). Ce choix vital n'a pas encore été décidé — ni au niveau du climat intellectuel de l'opinion, ni sur le plan de la pratique politique. Si l'on en juge par le passé, il se décidera d'abord dans l'opinion, et la politique suivra.

## L'IMPORTANCE DU CLIMAT INTELLECTUEL

L'exemple de l'Inde et du Japon, que nous avons évoqué au chapitre II, traduit bien l'importance du climat intellectuel de l'opinion, qui détermine les implications subconscientes fondamentales de la plupart des gens, et de leurs dirigeants — leurs réflexes conditionnés à suivre telle ligne d'action ou telle autre.

Les dirigeants Meiji qui prirent le pouvoir au Japon en 1867 avaient pour principal objectif le développement de la puissance et de la gloire de leur pays. Ils n'accordaient aucune valeur particulière à la liberté individuelle ou à la liberté politique. Ils croyaient en l'aristocratie et en l'autorité politique de l'élite. Mais ils adoptèrent une politique économique libérale qui accrut les chances des masses et provoqua, au cours des premières décennies, une plus grande liberté personnelle. Au contraire, les hommes qui prirent le pouvoir en Inde avaient une passion ardente pour la liberté politique, la liberté personnelle et la démocratie. Leur objectif n'était pas seulement la puissance nationale mais aussi l'amélioration des conditions économiques des masses. Mais ils adoptèrent une politique économi-

que collectiviste dont les interdits brisent tous les élans et toutes les initiatives, sapant à la base la liberté individuelle et la liberté politique encouragées par la colonisation britannique.

Ces différences de politique sont le reflet fidèle des différences de climat intellectuel entre les deux époques. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, tout le monde tenait pour acquis qu'une économie moderne devait être organisée selon les principes du libre-échange et de l'entreprise privée. Jamais les dirigeants japonais n'ont dû songer à une autre solution. Au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, tout le monde tenait pour acquis qu'une économie moderne devait être organisée par l'entremise du pouvoir central et de plans quinquennaux. Jamais les dirigeants indiens n'ont dû songer à une autre solution. Détail intéressant : les deux courants d'opinion venaient de Grande-Bretagne. Les Japonais adoptèrent les politiques d'Adam Smith ; les Indiens, celles de Harold Laski.

L'histoire des Etats-Unis offre également maints exemples de l'importance du climat d'opinion. C'est le climat d'opinion qui a modelé la pensée du groupe d'hommes tout à fait remarquables qui se sont rassemblés à l'Independence Hall de Philadelphie, en 1787, pour rédiger la constitution de la nouvelle nation qu'ils avaient contribué à créer. Ils étaient passionnés d'histoire et fortement influencés par les courants d'opinion de l'Angleterre de l'époque — les mêmes grands courants qui devaient inspirer plus tard la politique japonaise de la restauration Meiji. Ils considéraient la concentration des pouvoirs, en particulier entre les mains du gouvernement, comme un grave danger pour la liberté. C'est dans cet état d'esprit qu'ils ont rédigé la constitution des Etats-Unis. Leur texte était un document tendant à limiter les pouvoirs du gouvernement, à décentraliser le pouvoir, à sauvegarder l'autorité de chacun sur sa propre vie. Cette tendance est encore plus nette dans le *Bill of Rights* (les dix premiers « Amendements » à la constitution) que dans le texte de base : « Le Congrès ne fera aucune loi relative à l'établissement d'une religion ou interdisant le libre exercice d'une religion » ; ou « restreignant la liberté de parole ou de la presse » ; « le droit des gens à posséder et à porter des armes ne sera pas entravé » ; « l'énumération de certains droits dans la Constitution ne sera pas interprétée de façon à dénier ou à déprécier d'autres droits acquis au peuple » ; « les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, et qui ne sont pas interdits aux Etats par ladite Constitu-

tion, sont réservés à chacun des Etats, respectivement, ou au peuple » (Extraits des Amendements I, II, IX et X).

A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et pendant les premières décennies du XX<sup>e</sup>, le climat intellectuel de l'opinion américaine — en grande partie sous l'influence des mêmes idées anglaises qui devaient orienter plus tard la politique indienne — se mit à changer. L'opinion publique cessa de croire en la responsabilité individuelle, cessa de faire confiance au marché, pour croire en la responsabilité sociale et à la confiance dans le gouvernement. Au cours des années 20, une forte minorité (sinon une majorité) des professeurs d'université et de grandes écoles s'intéressant activement aux affaires publiques avaient des opinions socialisantes. *The New Republic* et *The Nation* étaient les deux principaux journaux d'opinion des intellectuels. Le parti socialiste des Etats-Unis, dirigé par Norman Thomas, avait de larges assises, mais la plupart de sa force lui venait des universités.

A notre avis, le parti socialiste fut le parti politique le plus influent aux Etats-Unis au cours des premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. N'ayant aucun espoir de succès électoral au niveau national (il eut quelques élus locaux, notamment à Milwaukee, Wisconsin), il pouvait se permettre d'être un parti « de principes ». Les Démocrates et les Républicains ne le pouvaient pas. Il leur fallait être des partis opportunistes, des partis « de compromis », pour pouvoir maintenir dans leur sein des factions et des groupes d'intérêts extrêmement divers. Ils devaient éviter l'« extrémisme », conserver un « juste milieu ». Ils n'étaient pas exactement semblables — bonnet blanc et blanc bonnet — mais presque. Et pourtant, avec le temps, les deux grands partis ont adopté la position du parti socialiste. Le parti socialiste n'a jamais obtenu plus de 6 % des voix à l'élection présidentielle (en 1912 pour Eugène Debs). Il a obtenu moins de 1 % en 1928 et seulement 2 % en 1932 (pour Norman Thomas). Mais presque toutes les mesures économiques de la plate-forme électorale de Norman Thomas en 1928 ont force de loi aujourd'hui. (Voir l'annexe à la fin de l'ouvrage.)

Lorsque ce changement du climat de l'opinion atteignit un public plus large après la Grande Dépression, la Constitution — conçue dans un climat d'opinion très différent — ne fut pas un obstacle efficace à la croissance du pouvoir du gouvernement, mais tout au plus l'occasion de quelques retards.

Selon les termes de M. Dooley : « Peu importe que la Constitution suive le drapeau ou non, la Cour Suprême suit les

résultats des élections. » Le texte de la Constitution a été réinterprété et on lui a donné un sens nouveau. Ce qui avait été conçu comme des garde-fous contre l'accroissement du pouvoir central a été aménagé de façon à perdre toute efficacité, comme l'a écrit Raoul Berger dans son étude exhaustive de l'interprétation de l'un des Amendements par la Cour Suprême :

« Le Quatorzième Amendement est l'exemple par excellence de ce que le Juge Harlan a décrit comme "l'exercice du pouvoir d'amendement" par la Cour Suprême : la façon dont elle révisé continuellement la Constitution sous couvert d'interprétation. (...)

La cour, nous l'affirmons sans ambiguïté, s'est moquée de la volonté des auteurs (de la constitution) et a substitué au texte une interprétation en contradiction absolue avec le dessein initial. (...)

Cette conduite nous oblige à conclure que les Juges se placent maintenant en dehors de la loi — deviennent "loi" eux-mêmes » (*Government by Judiciary*, 1977).

## L'OPINION ET LE COMPORTEMENT DU PEUPLE

Nous pouvons constater le reflux du socialisme fabien et du libéralisme *New Deal*, non seulement dans les écrits des intellectuels ou les sentiments exprimés par les politiciens dans leurs harangues, mais aussi à la façon dont se comporte le peuple. Le comportement du peuple est sans doute influencé par l'opinion. A son tour, il renforce cette opinion et joue un rôle majeur dans son transfert en politique.

Comme l'a écrit A.V. Dicey il y a plus de soixante ans avec une prescience remarquable : « Si le progrès de la législation socialisante s'arrête un jour, le coup de frein sera provoqué moins par l'influence de tel ou tel penseur que par la constatation d'une évidence qui s'imposera à l'attention du public ; comme par exemple le fait que l'accroissement des charges fiscales semble ordinairement (sinon invariablement) concomitant à toute politique socialisante » (*Lectures on the Relation between Law and Public Opinion*, 1914). L'inflation, les impôts très lourds, l'inefficacité manifeste, la bureaucratie, l'excès de réglementation — tous les travers nés du sur-gouvernement — sont en train d'avoir les effets prédits par

Dicey. Ils poussent les gens à prendre les affaires en main, à essayer de trouver des moyens de circonvenir les obstacles que constitue le gouvernement.

Pat Brennan a connu une certaine célébrité aux Etats-Unis en 1978 parce qu'elle a essayé avec son mari d'entrer en concurrence avec les postes. Ils ont monté une affaire dans un sous-sol de Rochester (New York) qui garantissait la livraison dans la journée des colis et des lettres à destination de la ville, à des tarifs inférieurs à ceux des postes. Très vite, leur affaire a été très prospère.

Ils étaient incontestablement en infraction. Les postes les citèrent en justice, et ils perdirent, après une bataille juridique qui monta jusqu'à la Cour Suprême. Les hommes d'affaires de Rochester leur avaient offert leur appui financier.

Voici ce qu'a dit Pat Brennan :

« Je crois qu'il va y avoir une révolte pacifique, et nous en sommes peut-être le commencement. (...) Aujourd'hui les gens décident que leur destin leur appartient en propre, et non à un anonyme de Washington, qui d'ailleurs ne s'intéresse pas à eux. Il ne s'agit donc pas d'anarchie : tout simplement les gens remettent en question le pouvoir des bureaucrates et le récusent. (...)

Le problème de la liberté surgit à tous les tournants des affaires — avez-vous le droit de monter votre affaire, et de choisir comment vous travaillerez ? Mais un autre problème de liberté se pose aussitôt : la liberté des consommateurs d'utiliser un service qu'ils trouvent meilleur marché et largement supérieur. Or, selon le gouvernement fédéral et le corps de lois portant le nom de *Private Express Statutes*, je n'ai pas la liberté de monter une affaire, et le consommateur n'a pas la liberté de l'utiliser — ce qui paraît très étrange dans un pays comme celui-ci, entièrement basé sur la liberté et la libre-entreprise. »

Pat Brennan traduit une réaction humaine naturelle au fait que d'autres personnes tentent de régenter sa propre vie — qui, à ses yeux, ne regarde qu'elle-même. La première réaction est l'indignation ; la deuxième consiste à tourner les obstacles par des moyens légaux ; enfin il se produit un affaiblissement du respect pour la loi en général. Cette conséquence finale est déplorable, mais inévitable.

La Grande-Bretagne nous offre en exemple saisissant la réac-

tion aux impôts excessifs. Écoutons Graham Turner, qui fait autorité en la matière :

« Je crois pouvoir dire en toute sincérité que nous sommes devenus depuis dix ou quinze ans un pays de resquilleurs.

Comment procède-t-on ? Il y a une infinité de moyens. Prenons le niveau le plus bas : un petit épicier de campagne. (...) Comment gagne-t-il de l'argent ? Il découvre qu'en achetant à des grossistes normaux il a toujours des factures, mais s'il va au *Cash and Carry* pour acheter sa marchandise, (...) la marge de bénéfice qu'il prend sur ces articles ne subit pas d'impôts, pour la simple raison que les contrôleurs du fisc ne savent pas qu'il a tenu ces marchandises en magasin. Voilà comment il procède.

Maintenant allons à l'autre bout de l'échelle, prenons un directeur de société. Il a mille manières de procéder. Il peut faire acheter son alimentation par sa société, prendre ses vacances aux frais de sa société, donner un poste de directeur à sa femme même si elle ne met jamais les pieds à l'usine. Il peut construire sa maison aux frais de la compagnie simplement en la construisant en même temps qu'une usine.

Oui, tout cela est vrai d'un bout à l'autre de l'échelle, de la classe ouvrière et des gens de maison jusqu'au-dessus du panier — hommes d'affaires, hommes politiques, ministres en place et futurs ministres — tout le monde agit ainsi.

Je crois qu'aujourd'hui presque tout le monde pense que le système fiscal est foncièrement injuste, et tous ceux qui le peuvent essaient de trouver un moyen de le contourner. Et dans la mesure où il existe un consensus sur l'injustice du système fiscal, tout le pays se met à "conspirer" — chacun aide l'autre à resquiller.

Resquiller est facile dans ce pays, parce que presque tout le monde a sincèrement envie de vous y aider. Il y a seulement quinze ans, les choses étaient très différentes. Les gens auraient dit : "Eh ! cela ne doit pas se passer ainsi !" »

Ou encore, écoutons ceci, extrait d'un article de Melvyn B. Krauss sur la « Révolte fiscale suédoise », publié dans le *Wall Street Journal* du 1<sup>er</sup> février 1979 :

« La révolte suédoise contre les impôts — les plus élevés de l'Occident — se fonde sur l'initiative individuelle. Au lieu de

compter sur les hommes politiques, le Suédois moyen a pris les choses en main et a tout simplement refusé de payer. On peut y parvenir de plusieurs manières dont un grand nombre reste dans la légalité. (...)

Une façon dont le Suédois refuse de payer des impôts consiste à travailler moins. (...) Le nombre de Suédois faisant de la voile à longueur d'année dans le bel archipel de Stockholm illustre de façon saisissante la révolte fiscale très paisible du pays.

Les Suédois échappent également aux impôts en faisant les choses eux-mêmes. (...)

Le troc est une autre méthode utilisée par les Suédois pour résister aux excès de la fiscalité. Inciter un dentiste suédois à quitter son court de tennis pour entrer dans son cabinet n'est pas une petite affaire. Mais un avocat ayant mal aux dents aura une chance : il peut troquer des services juridiques contre des soins dentaires. Le troc économise au dentiste deux impôts : son impôt sur le revenu, et la taxe sur les honoraires de l'avocat. Bien que le troc passe pour être un signe d'économie primitive, les impôts élevés en font une manière très populaire de traiter des affaires dans le cadre de l'État-providence, notamment pour les professions libérales. (...)

Et la révolte des Suédois contre le fisc n'est pas une révolte de riches. Elle se produit à tous les niveaux de revenus. (...)

L'État-providence est placé en Suède en face d'un dilemme. Son idéologie le pousse à accroître sans cesse les dépenses du gouvernement. (...) Mais ses citoyens ont atteint le point de saturation au-delà duquel il se produit une résistance active aux augmentations d'impôts. (...) Or les seules façons dont les Suédois peuvent résister à la hausse fiscale, c'est en agissant selon des méthodes préjudiciables à l'économie. Ainsi donc, augmenter les dépenses publiques sape la base économique même dont dépend l'État-providence.

## POURQUOI LES INTÉRÊTS PARTICULIERS TRIOMPHENT-ILS TOUJOURS ?

Si l'on veut qu'à la vague en faveur du socialisme fabien et du libéralisme *New Deal* succède un mouvement vers une société plus libre et un gouvernement plus limité — et non vers une société totalitaire — le public doit non seulement

reconnaître les défauts de la situation actuelle, mais comprendre comment elle a pu se produire — et ce que nous pouvons faire. Pourquoi les résultats des politiques sont-ils si souvent l'inverse de leurs objectifs proclamés ? Pourquoi les intérêts particuliers l'emportent-ils sur l'intérêt général ? Quels mécanismes pouvons-nous utiliser pour arrêter et inverser le processus ?

### *Le pouvoir central*

Chaque fois que nous nous rendons à Washington DC, nous ne manquons pas d'être saisis par la quantité de pouvoir concentrée dans cette ville. Dans les antichambres du Congrès, on a du mal à trouver les 435 membres de la Chambre et les 100 sénateurs au milieu de leurs 18 000 employés — environ 55 par sénateur et 27 par membre de la Chambre des représentants. Et les 15 000 représentants de groupes de pression patentés — souvent accompagnés de secrétaires, dactylos, documentalistes ou de représentants de l'intérêt particulier qu'ils incarnent — arpentent les mêmes antichambres en cherchant à exercer leur influence.

Et ce n'est là que la partie visible de l'iceberg. Le gouvernement fédéral emploie plus de 3 millions de fonctionnaires (sans compter les forces armées en uniforme). Plus de 350 000 se trouvent à Washington et dans les environs de la capitale fédérale. Un nombre incalculable d'autres personnes sont employées de façon indirecte par l'État, par l'intermédiaire de contrats publics avec des organismes n'ayant de privé que le nom, ou bien travaillent pour des organismes syndicaux ou patronaux, ou bien pour d'autres groupes d'intérêts particuliers qui possèdent à Washington leur siège social ou au moins un bureau, parce que Washington est le siège du gouvernement.

Washington est un aimant à avocats. C'est là que se trouvent la plupart des cabinets d'avocats les plus importants et les plus prospères du pays. On dit qu'il y a à Washington plus de 7 000 avocats ne s'occupant que de problèmes fédéraux et de problèmes de réglementation. Plus de 160 cabinets juridiques dont le siège social est situé dans d'autres villes possèdent des bureaux à Washington (*Wall Street Journal*, 12 juin 1979, p. 1, col. 5).

A Washington, le pouvoir n'est pas monolithique et entre les mains d'un petit nombre, comme dans les pays totalitaires

(Union soviétique, Chine ou, plus près des côtes américaines, Cuba). Il est fragmenté en pièces et morceaux. Chaque groupe d'intérêts particuliers existant dans le pays essaie de mettre la main sur le plus grand nombre possible de petits bouts. La conséquence, c'est qu'il n'y a guère de problème sur lequel le gouvernement ne soit pas à la fois pour et contre.

Par exemple, dans un immeuble immense de Washington, certains employés du gouvernement travaillant à plein temps essaient de concevoir et de mettre en œuvre des projets qui dépenseront notre argent pour nous décourager de fumer des cigarettes. Dans un autre immeuble aussi énorme, peut-être à quelques kilomètres du premier, d'autres employés, avec le même zèle et le même acharnement, travaillent à plein temps et dépensent notre argent à subventionner les agriculteurs cultivant du tabac.

Dans un immeuble, le Conseil sur la Stabilité des Salaires et des Prix fait des heures supplémentaires pour persuader (par de belles paroles ou par des menaces) les hommes d'affaires de maintenir des prix bas et les travailleurs de mettre un frein à leurs revendications salariales. Dans un autre immeuble, certains organismes dépendant du ministère de l'Agriculture gèrent des programmes pour maintenir au plus haut les prix du coton, du sucre et d'autres produits agricoles. Et dans un troisième immeuble des fonctionnaires du ministère du Travail, au titre de la loi Davis-Bacon, déterminent des « salaires de base » qui provoquent la hausse des salaires de toute l'industrie du bâtiment.

Le Congrès a mis en place un ministère de l'Énergie qui emploie 20 000 personnes pour promouvoir les économies d'énergie. Il a également institué une Agence de Protection de l'Environnement employant plus de 12 000 personnes, pour établir des règlements et des ordonnances, dont la plupart exigent l'utilisation d'un surcroît d'énergie. Sans aucun doute, au sein de chaque agence, il y a des sous-groupes travaillant dans des directions opposées.

Cette situation serait comique si elle n'était pas aussi grave. Parce que, si la plupart de ces actions se neutralisent, leurs coûts se cumulent. Chaque « programme » prend dans nos poches de l'argent que nous pourrions utiliser à acheter des biens et des services correspondant à nos besoins particuliers. Chaque « programme » utilise des gens capables et expérimentés qui pourraient se lancer dans des activités productives. Cha-

que « programme » engendre des règlements, des ordonnances, des tracasseries et des paperasses, qui finissent par nous rendre fous.

## INTÉRÊTS CONCENTRÉS CONTRE INTÉRÊTS DIFFUS

La fragmentation du pouvoir et le conflit interne des politiques du gouvernement sont inhérents aux réalités politiques d'un système démocratique qui fonctionne en légiférant de façon détaillée et spécifique. Cette manière de procéder a tendance à accorder un pouvoir politique excessif aux petits groupes ayant des intérêts fortement concentrés — afin de donner plus de poids à des effets immédiats, directs et ostensibles de l'action gouvernementale, plutôt qu'à des effets peut-être plus importants mais ultérieurs, indirects et cachés — ce qui met en branle un processus qui sacrifie l'intérêt général au profit des intérêts particuliers, et non l'inverse. Il y a en politique une « main invisible » qui opère précisément à l'inverse de la main invisible d'Adam Smith en économie. Les individus dont la seule intention est de favoriser l'*intérêt général* sont amenés par la main invisible politique à promouvoir *un intérêt particulier* qu'ils n'avaient pas l'intention de favoriser.

Quelques exemples vont clarifier la nature du problème. Étudions le programme du gouvernement qui soutient la marine marchande par des subventions pour la construction et l'exploitation, et par des règlements restreignant une majeure partie du trafic côtier aux bâtiments battant pavillon américain. Le coût de ces opérations pour le contribuable est de l'ordre de 600 millions de dollars par an — soit 15 000 dollars par an pour chacune des 40 000 personnes travaillant dans ce secteur. Les propriétaires de bateaux, les armateurs, leurs mandataires et leurs employés ont des stimulants très forts pour faire prendre et maintenir ces mesures. Ils dépensent de l'argent sans compter dans les couloirs de Washington et pour les campagnes électorales. D'un autre côté, 600 millions de dollars divisés entre une population d'environ 200 millions de personnes, cela revient à 3 dollars par personne et par an ; 12 dollars pour une famille de quatre. Qui d'entre nous votera contre un candidat au Congrès parce qu'il nous a imposé ce surcroît de dépenses ? Combien d'entre nous décideront qu'il est important de dépenser de l'argent pour contrebattre ces

mesures, ou même de dépenser du temps pour se tenir au courant de ces problèmes ?

Autre exemple : les détenteurs d'actions dans les aciéries, les directeurs de ces compagnies et les ouvriers métallurgistes savent tous très bien qu'un accroissement des importations d'acier étranger signifierait pour eux moins d'argent et moins de postes de travail. Ils savent tous que toute action du gouvernement contre les importations leur sera profitable. Mais les ouvriers travaillant pour les industries d'importation, et qui perdront leurs emplois — parce que moins d'importations du Japon signifie moins d'exportations vers le Japon —, ne savent pas que leur situation est menacée. Même quand ils perdront leur travail ils ne comprendront pas pourquoi. Les acheteurs d'automobiles, de cuisinières ou d'autres articles en acier se plaindront peut-être de l'augmentation des prix de ces articles. Mais combien d'acheteurs feront le rapprochement entre la hausse des prix et les quotas imposés à l'importation de l'acier, qui ont contraint les fabricants à utiliser l'acier du pays, plus cher, à la place de l'acier étranger, meilleur marché ? Ils accuseront plutôt les fabricants « rapaces » ou les syndicats « aux dents longues ».

Autre exemple encore : l'agriculture. Des cultivateurs montent à Washington avec leurs tracteurs pour manifester en faveur de subventions des prix. Avant l'évolution du rôle du gouvernement, qui a rendu tout naturel le recours à Washington, ils auraient accusé le mauvais temps et appelé la religion à leur aide — non la Maison Blanche. Or, même pour des produits aussi indispensables et aussi visibles que les produits alimentaires, il n'y a eu aucun défilé de consommateurs à Washington pour protester contre les prix minimaux à la production. Et les agriculteurs eux-mêmes — bien que l'agriculture soit la principale source d'exportation des Etats-Unis — ne savent pas voir à quel point leurs problèmes naissent de l'intervention du gouvernement dans le commerce extérieur. Il ne leur vient jamais à l'esprit, par exemple, que des restrictions aux importations d'acier puissent leur porter tort.

Les postes offrent un exemple très différent. Toute mesure en faveur de l'émiettement du monopole gouvernemental de la distribution du courrier soulève l'opposition vigoureuse des syndicats des postes. Ils savent très bien qu'ils perdraient leurs emplois si les services postaux étaient ouverts à la libre-entreprise. Ils ont intérêt à tenter d'écarter cette solution ;

comme le suggère le cas des Brennan à Rochester, si le monopole de la poste était aboli, des entreprises privées prendraient le relais : peut-être des milliers d'entreprises employant des dizaines de milliers de travailleurs. Or peu de personnes susceptibles de tenter leurs chances dans cette voie savent que cette possibilité existe. Ils ne sont donc pas à Washington pour déposer devant le comité du Congrès qui s'occupe de ces problèmes.

Le profit qu'une personne retire d'un programme ou de mesures servant son intérêt particulier peut très bien être annulé — et même transformé en perte — par ce que lui coûtent les multiples programmes et mesures dont il est victime par ailleurs. Pourtant, il a intérêt à favoriser « son » programme et à ne pas s'opposer aux autres. Il sait très bien — ainsi que le petit groupe partageant le même intérêt — qu'il peut se permettre de dépenser un peu d'argent et de temps en faveur de ces mesures. Et, de toute façon, ne pas soutenir « son » programme n'empêcherait pas les autres de faire adopter les leurs — qui lui portent tort. Pour s'opposer aux programmes des autres il lui faudrait dépenser *pour chacun d'eux* autant d'efforts que pour soutenir son propre programme : il n'en a ni la volonté ni la possibilité. C'est de toute évidence une position qui n'a aucune chance d'aboutir.

Les citoyens prennent conscience des impôts — mais cette prise de conscience demeure cependant confuse, en raison du caractère occulte de la plupart des mesures fiscales. Le consommateur paie sur les biens qu'il achète, sans comptabilité séparée, l'impôt sur les sociétés et les droits d'occise. De nombreux impôts sur le revenu sont (aux Etats-Unis) retenus à la base. L'inflation — qui est le pire des impôts occultes — échappe trop souvent à la compréhension du public. Et l'on remarquera que la colère fiscale se concentre toujours le plus sur les impôts les plus visibles.

### *Bureaucratie*

Plus le service gouvernemental est petit, plus les fonctions assignées au gouvernement sont restreintes, et moins les mesures gouvernementales risquent d'être le reflet d'intérêts particuliers plutôt que de l'intérêt général. Les petites villes de la Nouvelle-Angleterre, au temps de la colonie, sont la première image qui nous vient à l'esprit. Les gouvernés connaissaient et pouvaient contrôler les gouvernants ; chacun pouvait exprimer

ses opinions ; les mesures à prendre étaient assez limitées pour que tout le monde soit suffisamment informé sur les détails comme sur l'essentiel.

A mesure que le domaine et le rôle du gouvernement s'élargissent — soit en couvrant une superficie et une population plus grandes, soit en accomplissant un plus large éventail de fonctions —, la relation entre gouvernés et gouvernants devient plus lâche. Aucune fraction importante des citoyens ne peut être suffisamment informée sur les mesures que doit prendre un gouvernement « élargi » ; et au-delà d'un certain point même certaines mesures essentielles échappent aux gouvernés. La bureaucratie indispensable à l'administration de ce gouvernement fait tache d'huile et s'interpose de plus en plus entre les citoyens et leurs représentants élus. Elle devient d'une part un véhicule permettant aux intérêts particuliers de parvenir à leurs fins, et d'autre part un « intérêt particulier » en elle-même — et non des moindres : la « nouvelle classe » dont nous avons parlé au chapitre v.

Aujourd'hui, aux Etats-Unis, il n'existe aucune forme de contrôle efficace et détaillé du gouvernement par le peuple, en dehors des villages, des bourgs, des petites villes et des municipalités de banlieue — et uniquement pour les problèmes qui ne relèvent ni de l'administration de l'Etat, ni du gouvernement fédéral. Au niveau des grandes villes, des Etats, de Washington, nous assistons au gouvernement du peuple *non* par le peuple, mais par un groupe de bureaucrates sans visage.

Aucun législateur fédéral n'a le temps de lire, et à plus forte raison d'analyser et d'étudier, toutes les lois sur lesquelles il doit voter. Il doit donc dépendre pour la plupart des décisions qu'il prend de ses nombreux assistants et collaborateurs, ou bien des représentants de groupe de pression, ou bien de ses collègues ou de toute autre faction. La bureaucratie non élue du Congrès a aujourd'hui beaucoup plus d'influence sur le détail de nos lois que nos représentants élus.

La situation est plus grave encore dans l'administration des programmes du gouvernement. La vaste bureaucratie fédérale répandue à travers les nombreux services du gouvernement et les organismes indépendants échappe totalement au contrôle des représentants du peuple. Les élus, présidents, sénateurs et membres de la Chambre, ne font que passer, la fonction publique demeure. Les bureaucrates de haut niveau, « technocrates » ou « grands commis », sont passés maîtres dans l'art de

retarder ou d'éliminer par des tracasseries administratives les mesures qu'ils n'apprécient pas ; dans l'art de décréter, sous couvert d'« interprétation », des procédures et des règlements qui contredisent en fait l'esprit de la loi, de façon subtile ou même grossière ; dans l'art de traîner les pieds pour administrer les parties des lois qu'ils désapprouvent, et de presser le pas sur les parties qu'ils approuvent.

Récemment, les tribunaux fédéraux, confrontés à une législation de plus en plus vaste et complexe, se sont départis de leur rôle traditionnel d'interprètes impersonnels de la loi pour prendre une part active à la législation et à l'administration. Ce faisant, ils se sont intégrés à la bureaucratie au lieu de demeurer une aile indépendante du gouvernement, servant de médiateur entre les autres branches.

On ne peut pas dire que les bureaucrates ont usurpé le pouvoir. Ils ne se sont pas lancés délibérément dans une sorte de conspiration pour renverser le processus démocratique. Le pouvoir leur a été remis. Il est tout simplement impossible de diriger les activités d'un gouvernement complexe sans délégation de responsabilités. Quand cela aboutit à des conflits entre différentes fonctions déléguées à des bureaucrates (comme récemment entre les bureaucrates ayant l'ordre de sauvegarder et d'améliorer l'environnement et ceux ayant l'ordre de développer les économies et la production d'énergie), la seule solution possible est d'accorder à un troisième groupe de bureaucrates le pouvoir de résoudre le conflit — de « court-circuiter les ronds-de-cuir », comme on dit, alors qu'il faudrait en réalité concilier deux objectifs désirables.

Les bureaucrates de haut niveau, à qui ces fonctions ont été assignées, ne parviennent pas à imaginer que les rapports qu'ils écrivent ou reçoivent, les réunions auxquelles ils assistent, les longues discussions qu'ils ont avec d'autres gros bonnets et les règlements qu'ils décrètent sont en fait le problème plutôt que la solution. Ils se persuadent très vite qu'ils sont indispensables, qu'ils en savent plus long sur ce qui devrait être fait que l'électeur mal informé ou l'homme d'affaires intéressé.

Le développement de la bureaucratie en volume et en puissance influe sur la moindre des relations entre le citoyen et son gouvernement. Si vous êtes lésé par une mesure gouvernementale, ou si vous espérez en tirer parti, votre premier recours, à l'heure actuelle, sera probablement d'essayer d'influencer un

bureaucrate pour qu'il tranche en votre faveur. Vous pouvez faire appel à votre représentant élu, mais si vous le faites ce sera très probablement pour le prier d'intervenir en votre nom auprès d'un bureaucrate, afin que celui-ci interprète en votre faveur tel ou tel article de la loi.

De plus en plus, la réussite dans les affaires dépend de la façon dont on mène sa barque à Washington, dont on a de l'influence sur les législateurs et les bureaucrates. Il s'est développé entre le gouvernement et le monde des affaires une relation qualifiée à juste titre de « porte tournante ». Quelques années dans un organisme d'Etat à Washington constituent un bon apprentissage pour une brillante carrière dans les affaires. On recherche les postes de l'administration, non comme un tremplin pour une carrière dans la fonction publique, mais parce que les contacts acquis et la connaissance du sérail seront très appréciés par les futurs employeurs privés. La législation contre la concussion prolifère, mais elle n'élimine au mieux que les abus les plus manifestes.

Lorsqu'un intérêt particulier recherche des avantages par l'entremise d'une législation très visible, il ne doit pas se borner à parer ses revendications de beaux discours sur l'intérêt général : il doit persuader un éventail significatif de personnes désintéressées que ses revendications ont quelque mérite. Une législation servant un intérêt particulier sans le moindre voile ne serait pas adoptée (comme en témoigne le refus d'accorder d'autres avantages à la marine marchande, malgré l'appui du président Carter après qu'il eut reçu des syndicats impliqués une contribution importante pour sa campagne électorale). On protège l'industrie de l'acier de la concurrence étrangère en invoquant les arguments de la sécurité nationale et du plein-emploi ; on subventionne l'agriculture sous prétexte d'assurer un approvisionnement régulier des produits alimentaires ; le monopole des postes se justifie parce qu'il cimente la nation ; la liste n'aurait pas de fin.

Il y a près d'un siècle, A.V. Dicey a expliqué dans ses *Conférences sur la relation entre la loi et l'opinion publique* pourquoi les beaux discours invoquant l'intérêt général étaient aussi convaincants : « Les effets bénéfiques de l'intervention de l'Etat, notamment sous forme de législation, sont directs, immédiats et pour ainsi dire visibles, alors que ses effets néfastes sont progressifs, indirects, et échappent à l'observation courante. (...) Donc, presque nécessairement, la majorité de

l'humanité accordera une sympathie injustifiée à l'intervention gouvernementale. »

Ce « penchant naturel » (selon ses termes) en faveur de l'intervention du gouvernement devient infiniment plus fort lorsqu'un intérêt particulier recherche des avantages, non point par la législation mais par des procédures administratives. Une compagnie de transports routiers qui demande à l'ICC une réglementation en sa faveur invoquera elle aussi l'intérêt général, mais elle n'insistera probablement pas trop sur ce point. Cette compagnie n'a besoin de persuader personne en dehors des bureaucrates. L'opposition vient rarement de personnes désintéressées soucieuses de l'intérêt général. L'opposition vient d'autres groupes intéressés — affréteurs ou camionneurs concurrents, qui ont eux aussi leur os à défendre. Dans ce cas, le camouflage ne fait guère illusion.

Le développement de la bureaucratie, renforcé par l'évolution du rôle des cours fédérales, a transformé en galéjade l'idéal exprimé par John Adams dans sa première rédaction (1779) de la constitution du Massachusetts : « Un gouvernement de lois et non d'hommes. » Toute personne qui a été soumise à une fouille des douanes en revenant d'un voyage à l'étranger, qui a eu sa déclaration d'impôts contrôlée par les services fiscaux, qui a subi le contrôle d'un fonctionnaire de l'un des nombreux organismes fédéraux, qui a eu l'occasion de faire appel à la bureaucratie au sujet d'une réglementation ou d'une autorisation, qui a dû défendre une hausse de prix ou de salaires devant le Conseil pour la Stabilité des Salaires et des Prix sait à quel point nous nous sommes écartés du « gouvernement par la loi ». Les fonctionnaires du gouvernement sont censés se trouver à notre service. Mais quand vous êtes assis en face du représentant des services fiscaux qui contrôle votre déclaration de revenus, qui des deux est le maître ?

Prenons un autre exemple. Récemment (25 juin 1979), le *Wall Street Journal* a publié l'anecdote suivante sous le titre : « Un ancien administrateur de société transige avec la SEC » (commission qui contrôle la Bourse et les changes) : « La question n'était pas de savoir si j'avais tiré personnellement avantage de la transaction, déclare M. McGill, mais plutôt de déterminer ce que sont les responsabilités d'un administrateur. Aller en justice aurait été très instructif mais j'ai préféré transiger pour des raisons purement économiques. Combattre la SEC jusqu'au bout aurait coûté une somme colossale. » Qu'il

gagne ou qu'il perde, M. McGill aurait à payer ses frais juridiques. Qu'il gagne ou qu'il perde, le fonctionnaire de la SEC attaquant M. McGill n'aurait rien à perdre, hormis peut-être la considération de quelques collègues bureaucrates.

## CE QUE NOUS POUVONS FAIRE.

Inutile de le dire, tous ceux d'entre nous qui veulent arrêter et inverser la tendance récente doivent s'opposer à toute nouvelle mesure en faveur d'un élargissement du domaine et des pouvoirs du gouvernement ; exiger l'abrogation et la réforme des mesures en vigueur ; et essayer d'élire des représentants qui partagent ces vues. Mais ce ne pas là un moyen efficace de lutter contre la croissance du gouvernement. Il est voué à l'échec. Chacun de nous défendrait ses privilèges particuliers et essaierait de limiter le gouvernement aux dépens des autres. Ce serait combattre une hydre capable d'engendrer de nouvelles têtes plus vite que nous ne pourrions trancher les anciennes.

Les « Pères fondateurs » des Etats-Unis nous ont montré une manière de procéder plus prometteuse : il faut agir « en bloc », pour ainsi dire. Nous devrions adopter des ordonnances de censure limitant les objectifs susceptibles d'être poursuivis par des voies politiques. Au lieu de considérer chaque mesure séparément en fonction de ses mérites, nous devrions définir des règles générales limitant ce que le gouvernement peut faire.

Le Premier Amendement à la Constitution (sur la liberté d'expression) illustre bien l'efficacité de cette manière de procéder. Une majorité très nette de législateurs et d'électeurs approuverait de nombreuses restrictions spécifiques à la liberté de parole. Cette majorité serait très probablement favorable à des mesures interdisant aux nazis, aux adventistes du Septième Jour, aux Témoins de Jéhovah, au Ku Klux Klan, aux végétariens et à presque tous les autres petits groupes que vous pouvez imaginer de prendre la parole au coin des rues.

La sagesse du Premier Amendement, c'est qu'il traite tous ces cas « en bloc ». Il adopte le principe général que « le Congrès ne fera pas de loi (...) limitant la liberté de parole » ; sans prendre en considération chaque cas selon ses mérites. Une majorité a soutenu cet amendement à l'époque, et une majorité le soutiendrait aujourd'hui, nous en sommes persuadés.

Chacun de nous tient davantage à protéger sa liberté quand nous sommes dans la minorité, qu'à attaquer la liberté des autres quand nous sommes en majorité — et la majorité d'entre nous se trouvera à un moment ou un autre en situation de minorité.

Nous avons besoin de l'équivalent du Premier Amendement pour limiter le pouvoir du gouvernement dans le domaine économique et social.

L'incorporation à notre constitution de principes de ce genre n'inverserait pas automatiquement la tendance en faveur d'un gouvernement plus fort, et elle n'arrêterait pas la croissance du pouvoir central — pas plus que la constitution originale n'a empêché la croissance et la centralisation du pouvoir de l'Etat, bien au-delà de ce que les rédacteurs de cette constitution avaient prévu ou imaginé. Une constitution écrite n'est ni nécessaire ni suffisante pour susciter ou sauvegarder une société libre. La Grande-Bretagne a su engendrer une société libre en n'ayant jamais qu'une constitution « non écrite ». De nombreux pays d'Amérique latine ont adopté des constitutions écrites copiées presque mot pour mot sur la constitution des Etats-Unis, sans réussir pour autant à engendrer une société libre. Pour qu'une constitution écrite — ou d'ailleurs non écrite — puisse être efficace, il faut qu'elle soit soutenue par le climat général de l'opinion, à la fois dans l'ensemble du peuple et parmi les dirigeants. Elle doit incorporer des principes si profondément ressentis par tous que l'exécutif, le législatif et le judiciaire se comporteront automatiquement en conformité avec ces principes. Comme nous l'avons vu, lorsque le climat d'opinion change, la politique change.

Nous croyons cependant que la formulation et l'adoption de ces principes limitatifs seraient la démarche la plus efficace pour renverser la tendance vers un gouvernement plus puissant, et cela pour deux raisons : d'une part parce que le fait même de formuler ces amendements influencerait de façon déterminante sur le climat d'opinion ; d'autre part parce que la mise en vigueur d'amendements à la constitution est un moyen direct et plus efficace que notre processus législatif actuel de transformer ce climat d'opinion en politique effective.

Etant donné que la marée d'opinion en faveur du libéralisme *New Deal* est en train de tourner, le débat national qu'engendrerait la formulation de ces amendements confirme-

rait sans nul doute que l'opinion s'oriente définitivement vers la liberté plutôt que vers le totalitarisme. Et le public comprendrait mieux les problèmes du sur-gouvernement et les solutions possibles.

Le processus politique qui ferait intervenir l'adoption de ce genre d'amendements serait plus démocratique que notre structure législative et administrative actuelle, puisqu'elle permettrait aux valeurs de l'ensemble du peuple de déterminer l'issue du débat. A l'heure actuelle, le gouvernement du peuple agit dans presque tous les domaines d'une manière que la masse du peuple désapprouve. Tous les sondages d'opinion publique montrent qu'une large majorité des gens s'opposent au ramassage scolaire par autobus (obligatoire aux Etats-Unis) — mais le système non seulement continue mais ne cesse de se développer. La même chose est sûrement vraie de l'« action affirmative » anti-raciste dans l'emploi et l'éducation supérieure, ainsi que de nombreuses autres mesures visant à la mise en application d'idées favorables à l'égalité des résultats. Pour autant que nous le sachions, aucun sondage n'a demandé au public : « Avez-vous l'impression que le gouvernement vous en donne pour votre argent, lorsqu'il dépense en votre nom plus de 40 % de votre revenu ? » Mais peut-on avoir des doutes sur le résultat d'un tel sondage ?...

Pour les raisons esquissées plus haut, les intérêts particuliers triomphent aux dépens de l'intérêt général. La « nouvelle classe », incarnée par les universités, par les médias et surtout par la bureaucratie fédérale, est devenue l'un des intérêts particuliers les plus puissants du pays. La nouvelle classe a réussi à imposer ses opinions de plus en plus souvent, malgré l'opposition de la majorité du peuple, et souvent malgré des dispositions législatives contraires.

L'adoption d'amendements a la grande vertu d'être décentralisée. Elle exige une action séparée dans les trois quarts des Etats. Et l'on peut proposer de nouveaux amendements en forçant la main au Congrès ; l'article 5 de la constitution prévoit que « le Congrès (...), sur la demande des législatures des deux tiers des Etats, doit réunir une convention pour proposer des amendements ». Le récent mouvement en faveur de la convocation d'une convention pour proposer un amendement exigeant que le budget fédéral soit équilibré a été soutenu par trente Etats au milieu de 1979. L'éventualité que quatre législatures de plus se joignent au mouvement (ce qui aurait com-

plété les deux tiers nécessaires) a semé la consternation à Washington — précisément parce que c'est le seul mécanisme capable de « court-circuiter » efficacement la bureaucratie centralisatrice.

## LIMITER LES IMPÔTS ET LES DÉPENSES

Le mouvement pour l'adoption d'amendements constitutionnels limitant les pouvoirs du gouvernement est déjà bien lancé dans un domaine : les impôts et les dépenses. Au début de 1979, cinq Etats avaient déjà adopté des amendements à leur constitution, limitant le montant des impôts que l'Etat pouvait lever, ou dans certains cas le montant que l'Etat pouvait dépenser. Des amendements du même ordre ont été étudiés dans d'autres Etats, et certains ont été votés en 1979. Des mouvements d'opinion en faveur d'amendements semblables ont été lancés dans plus de la moitié du reste du pays. Un organisme national, le Comité national pour la Limitation de l'Impôt (NTLC), avec lequel nous sommes en relation, a servi de plate-forme pour coordonner les activités dans les différents Etats. Au milieu de 1979, il se composait de 250 000 membres, et il se développait très vite.

Au niveau national, deux perspectives importantes viennent de s'ouvrir. La première est le mouvement poussant les législatures des Etats à contraindre le Congrès de réunir une convention nationale pour proposer un amendement constitutionnel qui imposerait un budget en équilibre (mouvement lancé avant tout par l'Union nationale des Contribuables, plus de 125 000 membres dans le pays au milieu de 1979). La seconde est un amendement tendant à limiter les dépenses fédérales, amendement rédigé à l'initiative du NTLC. La commission de rédaction, dont nous avons fait partie, comprenait des avocats, des économistes, des spécialistes des sciences politiques, des membres des assemblées de certains Etats, des hommes d'affaires et les représentants de divers organismes. L'amendement a été déposé aux deux chambres du Congrès, et le NTLC lance une campagne nationale de soutien.

L'idée de base sur laquelle reposent ces amendements, au niveau des Etats et au niveau fédéral, est de corriger le défaut de notre structure actuelle, qui permet à des représentants

démocratiquement élus de voter des dépenses plus importantes que la majorité des électeurs ne le juge souhaitable.

Comme nous l'avons vu, cette situation provient d'une déviation politique en faveur d'intérêts particuliers. Les budgets du gouvernement sont déterminés en ajoutant l'une à l'autre les dépenses autorisées par une kyrielle de programmes séparés. Le petit nombre de personnes qui a un intérêt particulier dans tel ou tel programme dépense de l'argent et des peines pour que ce programme soit adopté ; le plus grand nombre (chacun versant quelques dollars pour payer le programme) ne jugera pas rentable de dépenser de l'argent et des peines pour s'y opposer — à supposer qu'il apprenne l'existence de ce programme.

Oui, c'est la majorité qui gouverne. Mais c'est un genre de majorité très spéciale, qui consiste en une coalition de minorités ayant des intérêts particuliers. Le meilleur moyen de vous faire élire au Congrès est de rassembler des groupes réunissant de 2 à 3 % de vos électeurs, chaque groupe ayant un intérêt puissant sur un problème particulier qui concerne à peine le reste du corps électoral. Chaque groupe acceptera de voter pour vous si vous promettez de soutenir son problème, et ne tiendra aucun compte de ce que vous ferez pour les autres problèmes. Rassemblez un nombre suffisant de ces petits groupes et vous obtiendrez 51 % des voix. C'est une majorité de ce genre — compères et compagnons — qui gouverne le pays.

Les amendements proposés limiteraient le montant total que les législateurs (des Etats ou fédéraux) auraient le droit de s'approprier, mais ils ne modifieraient pas les conditions selon lesquelles ces législateurs procèdent. Ces amendements accorderaient au gouvernement un budget limité, spécifié à l'avance, exactement comme chacun de nous a un budget limité. Une grande partie de la législation servant les intérêts particuliers est indésirable, mais elle n'est jamais manifestement et indubitablement mauvaise. Au contraire, chaque mesure est toujours présentée comme servant une bonne cause. Le problème, c'est qu'il y a un nombre infini de bonnes causes. Actuellement un législateur est en position faible pour s'opposer à une « bonne » cause. S'il répond que cela va augmenter les impôts, il se fait traiter de réactionnaire sacrifiant les besoins de l'homme pour des raisons bassement matérialistes — après tout, cette « bonne cause » - là n'augmentera les impôts que de quelques sous par personne. Le législateur serait

en bien meilleure posture s'il pouvait répondre : « Oui, votre cause est excellente, mais nous avons un budget fixe. Davantage d'argent pour votre cause signifie moins d'argent pour d'autres. Vous voulez dépouiller Pierre pour habiller Paul ? » Dans ces circonstances, les intérêts particuliers seraient mis réellement en concurrence pour une plus grande part d'un gâteau non extensible, alors que maintenant ils s'associent pour augmenter la taille du gâteau aux dépens du contribuable.

Parce que les Etats n'ont pas le pouvoir de battre monnaie, les budgets des Etats peuvent être limités en restreignant le total des impôts susceptibles d'être levés — et c'est cette méthode qui a été utilisée dans la plupart des amendements adoptés ou proposés au niveau des Etats. Mais le gouvernement fédéral dispose de la planche à billets : limiter les impôts n'est donc pas une méthode efficace. C'est la raison pour laquelle nous sommes partisans d'un amendement limitant les dépenses totales du gouvernement fédéral — quelle que soit la source du financement.

Les limites — aux impôts ou aux dépenses — seraient essentiellement spécifiées en fonction du revenu total de l'Etat ou du pays, de telle sorte que si les dépenses étaient égales à la limite elles demeuraient une fraction constante du revenu. Cela mettrait un terme à la croissance du gouvernement, mais sans renverser la tendance. Néanmoins, la limitation encouragerait une diminution parce que dans la plupart des cas, si les dépenses étaient inférieures à la limite pour une année, cela abaisserait la limite applicable pendant les années à venir. En outre, l'amendement fédéral proposé exige une réduction du pourcentage si l'inflation dépasse 3 % par an.

## AUTRES MESURES CONSTITUTIONNELLES

La réduction progressive de la fraction de notre revenu dépensée par le gouvernement rendrait assurément notre société plus libre et plus forte. Mais ce ne serait qu'un premier pas vers cet objectif.

De nombreux contrôles gouvernementaux nuisibles à nos existences n'impliquent pas des dépenses énormes : par exemple, les droits de douane, les contrôles des salaires et des prix,

l'homologation des professions, la réglementation de l'industrie, la législation de la consommation.

A cet égard, la méthode la plus efficace serait, une fois encore, de mettre en vigueur des règles générales limitant le pouvoir du gouvernement. Jusqu'ici, on s'est peu attaché à formuler des règles de ce genre. Avant de pouvoir en parler de façon plus sérieuse, il conviendrait bien entendu de les soumettre à l'examen approfondi de personnes de compétences et d'intérêts différents — comme ce fut le cas pour les amendements limitant les impôts et les dépenses.

Première démarche dans ce sens, nous esquisserons quelques exemples du genre d'amendements qui nous semblent désirables. Nous soulignons qu'il s'agit là de simples ébauches, destinées avant tout à stimuler la réflexion et le travail dans ce domaine en grande partie inexploré.

### *Commerce international*

La constitution précise actuellement : « Aucun Etat ne pourra, sans le consentement du Congrès, lever des taxes ou des droits sur les importations ou les exportations, sauf ce qui peut être absolument nécessaire pour exécuter ses lois d'inspection. » Un amendement pourrait dire :

*Le Congrès ne lèvera pas de taxes ou de droits sur les importations ou les exportations, sauf ce qui peut être absolument nécessaire pour exécuter ses lois d'inspection.*

Il est utopique de songer qu'un amendement de ce genre pourrait être adopté en ce moment. Mais parvenir au libre-échange en faisant annuler les barrières douanières l'une après l'autre est, si l'on peut dire, plus utopique encore. Et l'attaque sur l'ensemble des barrières douanières fait intervenir notre intérêt général en tant que consommateurs, contre les intérêts particuliers de chacun de nous en tant que producteur.

### *Contrôle des prix et des salaires*

Comme l'a écrit l'un d'entre nous dans *Newsweek* il y a quelques années (27 juin 1973) : « Si les Etats-Unis succombent un jour au collectivisme, si le gouvernement contrôle un jour toutes les facettes de notre vie, ce ne sera pas parce que les socialistes auront convaincu le peuple avec leurs arguments. Ce sera par la voie indirecte du contrôle des salaires et des prix. »

Comme nous l'avons dit au chapitre Premier, les prix transmettent une information — ce que Walter Wriston a exprimé de façon très juste en comparant les prix à une forme de langage. Et les prix déterminés par le marché libre sont une forme de langage libre. Nous avons besoin dans ce domaine de la réplique exacte du Premier Amendement :

*Le Congrès ne fera pas de lois limitant la liberté des personnes vendant des biens ou du travail d'établir les prix de leurs produits ou services.*

#### *Homologation professionnelle*

Peu de chose ont davantage d'effet sur nos existences que les métiers que nous pouvons pratiquer. Elargir la liberté de choix dans ce domaine exige que l'on limite le pouvoir des Etats. Il existe un équivalent dans la constitution et dans le Quatorzième Amendement (textes interdisant aux Etats de prendre certaines mesures). Voici une suggestion :

*Aucun Etat ne fera ou n'imposera de loi limitant le droit de tout citoyen des Etats-Unis à suivre toute occupation ou profession de son choix.*

#### *Un amendement global.*

Les trois amendements précédents pourraient être remplacés par un amendement unique, modelé sur le Deuxième Amendement de notre constitution (qui garantit le droit de posséder et de porter des armes) :

*Le droit des gens à acheter et à vendre leurs biens et services à des conditions mutuellement agréées ne sera pas entravé par le Congrès ou les Etats.*

#### *La fiscalité*

De l'avis général, le système actuel d'impôt sur le revenu des personnes physiques a vraiment besoin de réformes. Il prétend adapter l'impôt à la « capacité de payer », imposer le riche plus lourdement et le pauvre moins, et tenir compte des circonstances particulières de chacun. Ce n'est pas le cas. Les impôts sont fortement progressifs sur le papier (de 14 % à 70 %). Mais la loi offre tellement d'échappatoires, tellement de privilèges particuliers que les taux élevés ne sont là, dirait-on, que pour

amuser la galerie. Un taux brut assez bas — moins de 20 % — sur tous les revenus dépassant l'exemption personnelle, sans aucune déduction exceptionnelle en dehors des frais professionnels les plus stricts, rapporterait davantage que la structure complexe et pesante actuellement en vigueur. Les contribuables s'en trouveraient mieux — parce qu'ils économiseraient les frais que leur occasionne l'évasion fiscale ; l'économie s'en trouverait mieux — parce que l'incidence fiscale handicaperait moins la mise en valeur des ressources. Les seuls perdants seraient les avocats, les comptables, les conseillers fiscaux, les fonctionnaires et les législateurs — qui devraient se recycler dans des activités plus productives que remplir des feuilles d'impôt, imaginer des combines fiscales, et essayer de les contrebattre.

L'impôt sur le revenu des sociétés est très défectueux lui aussi. C'est un impôt caché sur les biens et les services, que le peuple paie sans s'en rendre compte. Il constitue aux États-Unis une double imposition sur le revenu de la société — une première fois sur la société, une seconde fois sur les actionnaires, lorsque le revenu est réparti. Il pénalise l'investissement en capital et handicape donc la croissance de la productivité. Il devrait être aboli.

Tout le monde, à gauche comme à droite, s'accorde à dire que des taux plus faibles, moins de possibilités d'évasion, et une réduction de la double imposition sur le revenu des sociétés seraient des mesures souhaitables. Mais aucune réforme ne peut voir le jour par le processus législatif actuel. La gauche craint que, si elle accepte une diminution des taux et de la progressivité en échange de la suppression des possibilités d'évasion, de nouvelles possibilités d'évasion voient le jour aussitôt — et elle a raison. La droite craint que, si elle accepte d'éliminer les possibilités d'évasion en échange d'un abaissement des taux et de la progressivité, une progressivité plus forte ne tarde pas à naître — et elle n'a pas tort.

C'est là un cas manifeste où l'amendement constitutionnel est le seul espoir d'aboutir à un compromis sur lequel toutes les parties pourraient compter. Il faudrait à notre sens révoquer le Seizième Amendement actuel (qui autorise la levée d'impôts sur le revenu) et le remplacer par un texte de ce genre :

*Le Congrès aura le pouvoir d'établir et de lever des impôts sur les revenus des personnes quelles que soient les sources de ces revenus, sans les partager entre les différents Etats, et sans*

*égard à toute forme de cens ou de distinction, à la condition que le même taux d'impôt soit appliqué à tous les revenus dépassant les dépenses professionnelles, ainsi qu'une franchise personnelle d'un montant déterminé. Le mot « personne » exclut les sociétés et autres personnes morales.*

### *Une monnaie saine*

Quand la constitution est entrée en vigueur, le pouvoir accordé au Congrès « de battre monnaie et d'en contrôler la valeur, ainsi que la valeur de la monnaie étrangère » se rapportait à une monnaie/matière première. Le dollar était un poids bien précis d'argent ou d'or. L'inflation du papier-monnaie pendant la révolution et même auparavant dans plusieurs colonies avait poussé les rédacteurs de la constitution à refuser aux Etats le pouvoir de « battre monnaie », d'émettre des billets de crédit (c'est-à-dire du papier-monnaie) et d'utiliser autre chose que les pièces d'or et d'argent comme instruments libérateurs des dettes. La constitution ne dit rien sur le pouvoir du Congrès à autoriser le gouvernement à émettre du papier-monnaie. On a cru en général que le Dixième Amendement (selon lequel les « pouvoirs qui ne sont pas délégués expressément aux Etats-Unis par la Constitution (...) sont réservés aux Etats, respectivement, ou au peuple ») rendait l'émission de papier-monnaie inconstitutionnelle.

Durant la guerre de Sécession, le Congrès autorisa les « dos verts » et en fit l'instrument légal de paiement de toutes dettes publiques et privées. Après la guerre de Sécession, au cours du premier des célèbres procès des « dos verts », la Cour Suprême déclara que l'émission de ces billets était inconstitutionnelle. « Un des aspects intéressants de cette décision tient à ce qu'elle a été énoncée par le Juge Salmon P. Chase, qui était Secrétaire au Trésor lors de la première émission de "dos verts". Il ne chercha pas à se justifier, au contraire : en tant que Juge de la Cour Suprême, il s'accusa d'avoir commis un acte inconstitutionnel lorsqu'il était Secrétaire au Trésor » (Friedman et Schwarz, *Monetary History*).

Par la suite, une Cour Suprême élargie et reconstituée cassa la première décision à la majorité de cinq contre quatre, affirmant que faire des « dos verts » un instrument légal de paiement était constitutionnel — le juge Chase votant toujours contre.

Il n'est ni réalisable ni souhaitable de rétablir l'étalon-or ou

l'étalon-argent, mais nous avons vraiment besoin de nous appuyer sur une monnaie saine. A l'heure actuelle, le meilleur arrangement serait d'exiger des autorités monétaires qu'elles maintiennent le taux de croissance de la base monétaire à un niveau fixe. C'est un amendement difficile à rédiger parce qu'il est étroitement lié à la structure institutionnelle réelle. On pourrait écrire par exemple :

*Le Congrès aura le pouvoir d'autoriser des obligations du gouvernement non productrices d'intérêt sous la forme de monnaie ou d'entrées comptables dans la mesure où la quantité totale de dollars effectivement mis en circulation n'augmentera pas de plus de 5 % ou de moins de 3 % par an.*

Il serait peut-être souhaitable de prévoir que les deux tiers de chaque chambre du Congrès (ou toute autre majorité qualifiée du même ordre) pourraient rendre cette exigence caduque en cas de déclaration de guerre — cette suspension devant être renouvelée chaque année.

#### *Protection contre l'inflation*

Si l'amendement précédent était adopté et respecté de façon stricte, cela mettrait fin à l'inflation et garantirait un niveau de prix relativement stable. Dans ce cas, aucune autre mesure ne serait nécessaire pour empêcher le gouvernement d'utiliser l'inflation pour lever des impôts sans le contrôle des représentants du peuple. Mais ce paragraphe débute par un énorme SI. Un amendement qui ôterait au gouvernement toute tentation de se livrer à l'inflation serait largement soutenu par le peuple. Il pourrait être adopté beaucoup plus rapidement que tout autre amendement plus technique et plus discutable en faveur de l'assainissement monétaire. En fait, il faudrait élargir pour cela le texte du Cinquième Amendement qui prévoit que « personne ne sera (...) privé de la vie, de la liberté ou de ses biens sans une procédure conforme à la loi ; et aucune propriété privée ne sera saisie pour l'utilisation publique sans une juste compensation ».

Une personne dont le revenu en dollars augmente exactement au rythme de l'inflation mais qui est poussée dans une tranche plus élevée d'impôts sur le revenu est dépouillée de ses biens sans « procédure conforme à la loi ». La répudiation d'une partie de la valeur réelle des bons du gouvernement par

suite de l'inflation revient à « saisir des biens privés pour l'usage public sans une juste compensation ».

L'amendement préciserait :

*Tous les contrats entre le gouvernement des Etats-Unis et d'autres parties, formulés en dollars, et toutes les sommes en dollars paraissant dans des lois fédérales seront réajustés annuellement en fonction de l'évolution du niveau général des prix au cours de l'année précédente.*

Comme l'amendement monétaire, ce texte est difficile à rédiger, justement en raison de son caractère technique. Le Congrès devrait préciser des procédures, et notamment quel indice servirait à estimer le « niveau général des prix ». Mais il définit bien le principe de base.

Cette liste ne saurait être exhaustive — le *Bill of Rights* avait à l'origine dix amendements. Et la formulation précise devrait être étudiée de très près par des experts de chacun des domaines, et par des spécialistes du droit constitutionnel. Mais nous sommes certains que ces propositions suggèrent de toute façon combien la voie constitutionnelle pourrait être fertile.

## CONCLUSION

Les deux grandes idées de la liberté humaine et de la liberté économique, associées l'une à l'autre, ont porté leurs plus beaux fruits aux Etats-Unis. Ces idées sont encore présentes tout autour de nous. Nous avons tous été imprégnés par elles. Elles font partie de la trame même de notre être. Mais nous nous en sommes écartés. Nous avons oublié une vérité de base : à savoir que la plus grande menace contre la liberté humaine est la concentration du pouvoir — entre les mains du gouvernement ou sous toute autre forme. Nous nous sommes persuadés que nous pouvions accorder du pouvoir sans risque, quand les fins poursuivies étaient bonnes.

Heureusement, nous nous réveillons. Nous reconnaissons de nouveau les dangers d'une société sur-gouvernée, nous recommençons à comprendre que de bonnes fins peuvent être perverties par de mauvais moyens, que le moyen le plus sûr de réaliser pleinement le potentiel de toute grande société est de

s'appuyer sur la liberté des hommes à disposer de leurs propres vies en fonction de leurs propres valeurs.

Heureusement aussi, nous sommes encore un peuple libre de choisir dans quel sens nous irons — si nous continuerons dans la voie que nous avons suivie vers un accroissement constant des pouvoirs du gouvernement, ou bien si nous ferons enfin halte pour changer de direction.



## ANNEXE

### PROGRAMME SOCIALISTE DE 1928

Les articles économiques du programme de 1928 présenté par le Parti Socialiste sont énumérés ci-après avec, entre parenthèses, ce qu'il en est advenu. La liste qui suit se borne à transcrire les principes sans en donner le détail.

1. — « Nationalisation de nos ressources naturelles, à commencer par les mines de charbon et les complexes hydroliques, et particulièrement Boulder Dam et Muscle Shoals. » (Boulder Dam, rebaptisé Hoover Dam, et Muscle Shoals sont désormais des installations dépendant du gouvernement fédéral.)

2. — « Création d'un complexe énergétique national géant, par l'intermédiaire duquel le gouvernement fédéral collaborera avec les Etats et les municipalités pour la distribution d'énergie électrique au public, au prix coutant. » (Tennessee Valley Authority.)

3. — « Nationalisation et gestion démocratique des chemins de fer et autres moyens de transport et communication. » (Le trafic ferroviaire des voyageurs est entièrement assuré par la société nationale Amtrak. Certains services de marchandises le sont par Conrail. La FCC supervise tous les moyens de communication par téléphone, télégraphe, radio et télévision.)

4. — « Institution d'un programme national pour la lutte contre les inondations, le secours aux victimes, le reboisement, l'irrigation et la réhabilitation des terres cultivables. » (Les dépenses gouvernementales, au titre de ces programmes, atteignent actuellement plusieurs milliards de dollars.)

5. — « Institution de secours publics immédiats aux chômeurs, grâce à l'extension des programmes de travaux publics existants et la mise en place de programmes à long terme... » (Dans les années 30, les programmes WPA et PWA se sont directement inspirés de ce qui précède. Il existe actuellement de nombreux programmes qui en découlent.) « Toute personne employée à ce titre sera engagée à des

conditions de durée de travail et de salaire déterminées par des syndicats dûment accrédités. » (Les lois Davis-Bacon et Walsh-Healey font obligation aux entrepreneurs titulaires de marchés de l'Etat de payer les « salaires en vigueur », ce qui correspond généralement aux tarifs syndicaux les plus élevés.)

6. — « Des prêts sans intérêts seront consentis aux Etats et aux municipalités afin d'entreprendre des travaux publics et décider de toutes mesures propres à soulager la misère générale. » (Les subventions fédérales accordées aux Etats et collectivités locales se montent actuellement à plusieurs dizaines de milliards de dollars par an.)

7. — « Institution d'un système d'allocation-chômage. » (Il fait actuellement partie de la Sécurité sociale.)

8. — « Extension à l'échelle nationale des agences publiques pour l'emploi, en coopération avec les fédérations syndicales municipales. » (Le Service fédéral pour l'Emploi et les services locaux qui lui sont affiliés administrent un réseau d'environ 2 500 agences.)

9. — « Réduction de la durée journalière du travail » et « garantie à chaque travailleur d'au moins deux jours de repos par semaine. » (Mesures prises en compte dans la législation requérant le paiement d'heures supplémentaires au-delà de quarante heures de travail hebdomadaire.)

10. — « Promulgation d'un amendement fédéral pour l'interdiction du travail des enfants. » (Cette mesure n'a pas été passée au titre d'amendement à la Constitution, mais a été reprise dans le corps de plusieurs textes législatifs.)

11. — « Abolition de l'exploitation incontrôlée des détenus de droit commun au titre du système contractuel existant, pour lui substituer une organisation coopérative d'ateliers de production dans les établissements pénitentiaires et à l'extérieur au bénéfice des condamnés et de leurs ayant-droits. » (Mesure partiellement adoptée.)

12. — « Accroissement de la pression fiscale sur les revenus élevés, des impôts sur les sociétés et des droits de succession, les ressources ainsi dégagées devant être consacrées aux retraites-vieillesse et autres formes d'assurances sociales. » (En 1928, le taux d'imposition le plus élevé sur le revenu des personnes physiques était de 25 %, en 1978 de 70 % ; en 1928, le taux de l'impôt sur les sociétés était de 12 %, en 1978 de 48 % ; en 1928, le taux le plus élevé des impôts fonciers fédéraux était de 20 %, en 1978 de 70 %.)

13. — « Taxation de la valeur locative annuelle de tous les terrains gelés à des fins spéculatives. » (Mesure non encore adoptée sous cette forme, mais les divers impôts fonciers ont vu leurs taux considérablement augmentés.)

Cet ouvrage a été composé par Y. Graphic  
et imprimé par S.E.P.C. à St-Amand-Montrond - Cher  
pour le compte des éditions Belfond

Achévé d'imprimer le 6 octobre 1980



Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 1980.  
N° d'Édition : 343. N° d'Impression : 1006.

*Imprimé en France*

M. & R. FRIEDMAN

# LA LIBERTÉ DU CHOIX

*Traduit de l'américain par Guy Casaril*

A l'Est comme à l'Ouest, les crises se succèdent. La machine politique, économique et sociale se détraque. Les gouvernements centraux, de plus en plus puissants, semblent pourtant de moins en moins capables d'empêcher notre monde industrialisé de glisser dans le chaos. Milton Friedman (Prix Nobel d'économie) et Rose Friedman analysent la cause profonde de cette paralysie, c'est-à-dire l'excès de centralisation, de bureaucratisation, de réglementation, en un mot le surgouvernement. Les limitations de toutes sortes qui emprisonnent aujourd'hui les citoyens et les entreprises dans la camisole de force de l'Etat sont à l'origine de la plupart de nos maux. Et le remède serait de revenir aux grands principes du libéralisme d'Adam Smith et de Thomas Jefferson : l'égalité des chances et la liberté du choix.



*George S. Stigler*

*Professeur à l'université de Chicago, directeur de recherches à l'Institut Hoover de l'université de Stanford, Milton Friedman a reçu le Prix Nobel d'économie en 1976.*

*Politiquement situé à l'aile droite du Parti Républicain, Milton Friedman refuse l'étiquette de « conservateur » et se déclare « radical libéral ».*

*Parmi ses diverses publications, il convient de citer Histoire monétaire des Etats-Unis, écrit en collaboration avec Anna J. Schwartz, et Capitalisme et liberté, écrit en collaboration avec sa femme, Rose Friedman, qui est également professeur d'économie politique.*

Couverture : maquette Sophie Bramly