

REVUE D'ÉCONOMIE POLITIQUE.

Vol. 3, n° 5, septembre 1889

Herbert Somerton Foxwell

DU DÉVELOPPEMENT DES MONOPOLES

DANS LEURS RAPPORTS

AVEC LES FONCTIONS DE L'ÉTAT¹.

Après tout un siècle écoulé sous le régime de la concurrence la plus active et la plus effrénée que le monde ait jamais connue, voici qu'un des plus graves problèmes qui se posent devant les économistes de notre temps, c'est le développement et l'avenir des monopoles.

Il serait difficile d'imaginer la stupéfaction avec laquelle les contemporains d'Adam Smith auraient contemplé cette métamorphose de l'état de choses qu'ils avaient si fort contribué à créer. Ils s'étaient figurés que le monde industriel allait passer sans retour de l'âge des monopoles à l'âge de la concurrence, qui aurait pour trait caractéristique l'égalité des chances et l'égalité des profits. Abolissez toute restriction artificielle, affirmaient-ils, et l'égalité naturelle prévaudra. La nature, disait Adam Smith, n'a mis que peu de différences entre un philosophe et un charbonnier. Laissez le champ libre pour tous sans privilège, et la concurrence empêchera toute inégalité. En un mot, la liberté une fois garantie, l'égalité devait en sortir comme une conséquence nécessaire.

Il est aisé aujourd'hui de voir combien leur erreur a été grande et comment ils ont pu la commettre. De leur temps, les causes apparentes et indiscutables des inégalités et des monopoles, c'étaient les privilèges accordés soit aux corporations, soit aux particuliers, et l'intervention des gouvernements dans le domaine

¹ Ce mémoire a été lu dans la dernière session de l'Association britannique pour l'avancement des sciences, à Bath, en septembre 1888.

militaire, fiscal ou industriel. Ces causes de monopole, qu'ils appelaient artificielles, disparurent en effet pour la plupart dans la première moitié de ce siècle. Mais les causes les plus durables, celles qu'ils auraient appelées naturelles, demeurèrent. Les réformes de ce siècle ont sans doute détruit beaucoup de choses, mais elles n'ont pas détruit les monopoles et ne pouvaient point le faire. Tout ce qu'elles ont pu faire, c'est d'en modifier les bases et de leur donner un plus libre jeu. Les avantages industriels qui résultaient autrefois, pour la plupart, de privilèges légaux et qui n'avaient qu'une portée locale, sont aujourd'hui attachés à certaines supériorités de capacités, de situation, de circonstances propices, et étendent leur sphère d'action au monde tout entier.

En fait, c'est une erreur de s'imaginer qu'un état de concurrence puisse jamais constituer un état permanent, un état d'équilibre stable. Sans doute, partout où un homme ne vaut ni plus ni moins qu'un autre, il en résulte que tous ces hommes doivent être indifféremment, mais aussi également traités. Mais tel n'est pas l'effet ordinaire de la concurrence. Les cas dans lesquels un homme se trouve exactement sur le même niveau que ses semblables sont de peu d'importance dans une société à côté des cas où il présente sur eux certaines supériorités, alors même que ces supériorités seraient petites. La fonction essentielle de la concurrence, c'est la sélection. C'est une guerre industrielle, menée d'une façon plus ou moins honorable, conduisant à une suprématie plus ou moins déguisée, à savoir le monopole commercial pour la maison victorieuse, qui trouve dans chaque victoire l'affermissement et le développement de ses premiers avantages. En se plaçant à ce point de vue, c'est la concurrence qui apparaît comme un état nécessairement transitoire; et le monopole se présente, au contraire, non plus comme quelque chose d'accidentel, comme une étape par laquelle nous avons dû passer et qui ne reviendra plus, mais comme un état de choses plus permanent et plus fondamental que la concurrence elle-même. C'est par lui qu'on commence, mais c'est par lui aussi qu'on finit. Nous voyons le monopole naître de la propriété individuelle, des occasions favorables, des supériorités de capacité ou de possession qu'elle offre aux uns ou aux autres; et nous le voyons se constituer finalement sous la forme de positions inexpugnables conquises par l'emploi heureux (ou peut-être frauduleux) de ces mêmes avantages.

Il y a plus encore : plus la concurrence sera parfaite et plus fort sera le monopole qui en résultera. Là où la concurrence est très active, où les marchés du monde entier sont ouverts aux concurrents, il suffira d'une différence initiale de 1 p. 100 dans les résultats pour assurer à l'un d'eux la suprématie sur le marché. Et cette supériorité une fois obtenue, le développement des affaires fortifie rapidement cette supériorité jusqu'à ce qu'elle se soit transformée en monopole de fait. Quoique cette tendance de toute supériorité à se transformer en monopole ne soit pas précisément nouvelle, il est clair qu'elle a pris une beaucoup plus grande importance depuis le développement des moyens de communication. Dans le passé, ce sont les artistes qui ont fourni les plus remarquables exemples de ces monopoles, parce que de tout temps les grands artistes ont eu le monde entier pour marché. Mais tels sont aujourd'hui les progrès des moyens de transport, que les produits les plus encombrants peuvent participer aux mêmes avantages. Les produits d'Armstrong et de Krupp commandent les marchés de nos antipodes aussi bien que ceux de nos propres capitales, et la facilité avec laquelle s'exerce cette suprématie s'affirme de jour en jour. Quand il s'agit d'articles de grande consommation, cette tendance est encore singulièrement fortifiée par l'invention des mandats sur la poste, chèques, et autres modes de remboursement. Un effet semblable est produit encore par le système d'escompte et de vente à un prix uniforme sur toute l'étendue du marché. Ces procédés, en plaçant toutes les localités sous le même régime, étendent le domaine du monopole dans la mesure même où ils privent les producteurs locaux des avantages que semblerait devoir leur assurer leur situation géographique. Le développement des banques et des sociétés par actions a levé toute difficulté pour se procurer des capitaux, ce qui constituait autrefois un gros embarras pour les entrepreneurs. L'offre des capitaux est devenue si abondante qu'elle donne naturellement la tentation de la monopoliser plutôt que de chercher à l'enrayer. C'est ainsi que l'expansion des entreprises de notre temps dépasse toutes bornes prévues, stimulée d'ailleurs par les avantages bien connus de la division du travail et de la production sur grande échelle.

Sans doute il existe en fait certaines limites au développement qu'un monopole industriel est susceptible d'acquérir. Toute entreprise rencontre une limite à son extension dans la difficulté qu'é-

prouve le maître à surveiller lui-même ou à obtenir de ses aides une surveillance efficace. Les relations personnelles aussi et les circonstances locales, quoique beaucoup moins efficaces qu'autrefois, jouent encore un certain rôle en divisant la clientèle qui sans elle aurait pu être concentrée. Et puis il y a un continuel mouvement de transformation dans l'industrie qui donne aux hommes nouveaux des chances nouvelles. Les progrès rapides de la science, les caprices impossibles à prévoir de la mode, les changements d'habitude du public, tout cela vient déranger la routine des entreprises établies et tend à déloger les monopoleurs. Enfin, les hasards de l'hérédité peuvent aussi mettre un terme aux entreprises les plus prospères. Si, en effet, un père de famille peut toujours laisser ses propriétés à son fils, il n'est pas aussi facile de lui transmettre la suite de ses affaires.

Mais il n'en demeure pas moins certain que tous les traits les plus caractéristiques de notre siècle, depuis la formation des grands empires jusqu'aux charlataneries de la réclame, concourent au développement et à l'efficacité des monopoles.

Maintenant existe-t-il, comme on l'a prétendu quelquefois, soit dans le progrès de l'éducation, soit dans l'égalité politique, quelque force de nature à enrayer cette tendance? — L'éducation, certes, n'affaiblit pas les avantages naturels; elle met au contraire leur possesseur en mesure d'en tirer meilleur parti. Les lents progrès des sociétés coopératives de production et la disparition graduelle des petits entrepreneurs, nous forcent à accepter cette conclusion, du président Walker : « Quelles que puissent être de nos jours les tendances politiques, dit-il, il faut reconnaître que dans l'industrie du monde il n'y a aucune tendance vers une organisation démocratique, mais précisément dans le sens opposé ». Le fait le plus significatif de l'industrie moderne, c'est l'importance et la valeur croissante des qualités personnelles,

Si maintenant nous considérons quels sont les principes qui doivent déterminer la conduite de l'État vis-à-vis de l'industrie, j'estime que la question des monopoles qui tiennent à quelque supériorité de fait mérite la plus grande attention. Ce ne sont pas eux, il est vrai, qui attirent le plus l'attention du public et on peut même objecter que, à prendre les mots dans leur sens exact, ce ne sont point du tout des monopoles. Je dois donc expliquer que j'entends par monopole toute entreprise qui, pour n'importe quelle

raison, se trouve en fait à l'abri de toute concurrence : et les seuls monopoles que nous ayons à considérer ici sont ceux qui par suite de cet avantage ont pu donner à certaines entreprises des proportions exceptionnelles. Si nous négligeons certains monopoles de peu d'importance, tels que ceux résultant de brevets d'invention qui sont conférés par la loi et ne sont en réalité que des formes du droit de propriété sur les produits du travail, — nous voyons que les principales variétés de monopoles peuvent être classées sous quatre chefs, à savoir :

1° les monopoles qui tiennent à quelque supériorité de procédés, de talent ou de situation (*monopolies by efficiency*);

2° les monopoles qui sont formés par des syndicats de producteurs (*combinations*) pour s'assujettir à certaines règles, par exemple, pour limiter la production ou maintenir un certain prix;

3° les monopoles qui sont formés par la fusion d'un certain nombre d'entreprises concurrentes sous une administration commune (*amalgams*), ce qui a lieu fréquemment pour les chemins de fer ou autres services publics;

4° enfin, les monopoles qui sont formés par des coalitions de producteurs pour provoquer une hausse ou une baisse factice des prix par l'accaparement de certaines marchandises (*trading-cornet*) et qui ont un caractère de pure spéculation.

En ce qui concerne la première espèce, que je considère comme la forme de l'avenir, je n'ai plus rien à ajouter : mais il nous reste à dire quelques mots des autres formes qui nous sont du reste plus familières.

Robert Stephenson, dans son rapport au comité des chemins de fer en 1853¹, avait posé en principe que « partout où une coalition est possible, la concurrence est impossible ». Et il semble bien en effet que partout où la concurrence est illimitée, elle doit finir par aboutir d'une façon plus ou moins efficace à quelque entente. Mais les difficultés qu'on éprouve à former et à maintenir de semblables ententes, sont si formidables qu'il n'est pas probable qu'elles puissent se faire une grande place dans l'industrie, aussi longtemps du moins que l'industrie ne sera pas beaucoup plus puissamment organisée. La plupart des tentatives d'accaparement ont échoué. Quelques syndicats industriels, tels que ceux pour

¹ *Report select committee Railway and Canal Bills, 1853. — Qns. 885-6.*

les rails d'acier, ont pu durer un peu plus longtemps. Les seuls grands succès que l'on ait pu réellement signaler sont ceux des entreprises de chemins de fer. Mais cette espèce de monopoles, à proprement parler, rentre sous le troisième chef. Ce sont les nécessités de la situation géographique qui maintiennent la permanence des coalitions des entreprises de chemins de fer. Sauf cela donc, nous pouvons dire d'une façon générale que les coalitions, quand elles n'aboutissent pas à une fusion des entreprises rivales, ne sont pas faites pour donner naissance à des monopoles durables.

Quant aux monopoles de la troisième classe, on peut dire qu'ils occupent une situation reconnue et définie dans le monde économique. On a depuis longtemps reconnu que la concurrence, dans le sens ordinaire de ce mot, est hors de question toutes les fois que nous avons affaire à certaines entreprises destinées à pourvoir à des besoins locaux, à des services de transports ou de communications. Les nécessités de situation ne laissent pas place ici aux théories des partisans de la libre concurrence. M. Chadwick, dans un de ses admirables rapports, donne une description d'une section des rues de Londres telle qu'on la voyait sous l'ancien régime de concurrence dans la distribution du gaz et de l'eau. Personne ne peut oublier la leçon qui ressort de cette simple description. Les gaspillages, les dangers et l'inefficacité qui résultaient de ce labyrinthe de tuyaux étaient trop choquants pour être tolérés. En semblable matière l'unité d'administration s'impose.

Le cas est analogue, quoique non pas tout à fait aussi frappant, pour les services de transport et de communication. Il y aurait un gaspillage énorme et quelquefois même il y aurait impossibilité matérielle à multiplier ces services comme l'exige le régime de concurrence; et même en ce cas il serait impossible d'empêcher cette concurrence d'aboutir à une entente que les conditions locales rendraient d'autant plus facile à conserver.

M. C.-F. Adams, dans son remarquable livre sur les *Chemins de fer; leur origine et leurs problèmes* (New-York, 1878), nous dit que « la concurrence des chemins de fer a été expérimentée dans le monde entier, et que partout, consciemment ou inconsciemment, mais d'un accord unanime, elle a été abandonnée petit à petit. A sa place, le régime du monopole, ayant pour contre-poids la responsabilité et la réglementation, s'affirme de plus en plus » (pp. 204, 205). Ses conclusions générales semblent se résumer en

ceci, que dans ce cas, et dans tous les cas analogues, le meilleur système est de permettre le monopole, non point tant à raison des économies qu'il permet de réaliser, que parce que plus large est l'entreprise et plus efficace est la responsabilité, plus efficace aussi est la pression de l'opinion publique pour la réprimer et la contrôler.

En ce qui concerne ces services publics, l'opinion unanime dans le monde des affaires est fixée. Même en Amérique, que l'on regarde quelquefois comme la terre classique de la concurrence, les auteurs les plus sérieux sont d'accord avec nous pour accepter le monopole comme inévitable, et leur seule préoccupation désormais est de chercher quelle est la législation qui pourra empêcher ces monopoles de devenir abusifs.

Il faut ajouter que tout monopole, une fois constitué, a une tendance naturelle à engendrer d'autres monopoles. Une compagnie de chemins de fer, par exemple, a intérêt à avoir affaire pour son trafic avec le plus petit nombre possible de clients. En accordant des tarifs spéciaux elle favorise les grosses maisons, elle économise son matériel et ses voies, elle simplifie sa comptabilité. A son centre, elle crée d'immenses chantiers pour la construction de son matériel : le long de ses artères, elle multiplie les monopoles sous forme d'entreprises de buffets et de librairies, et à ses extrémités elle fait naître de grandes entreprises de camionnage et des hôtels monstres. Les mêmes phénomènes se manifestent, peut-être d'une façon un peu moins apparente, dans toutes les branches de l'industrie et le développement des travaux municipaux et des sociétés anonymes y aide puissamment.

Il résulte de tout cela que, par le fait, la concurrence est un phénomène beaucoup plus rare qu'on ne croit, du moins dans la grande industrie. On croit communément qu'il y a concurrence partout où l'État n'intervient pas. C'est là un fâcheux abus de mots. Jamais la simple abstention de l'État n'a suffi pour assurer la concurrence dans le vrai sens du mot. Au contraire, rien n'a été plus favorable au développement des monopoles de fait que le régime du *laisser-faire*. Un siècle d'expérience de ce régime, encore que ce régime n'ait été appliqué qu'en partie, se trouve, au contraire, avoir préparé les voies au régime de monopole qui surgit de toutes parts. En un mot, le monopole constitue aujourd'hui le trait caractéristique de notre temps exactement de la

même façon que la concurrence du temps d'Adam Smith. Il est donc possible que l'économie politique et la législation industrielle qui s'étaient constituées l'une et l'autre pour l'ancien état de choses aient besoin de quelques modifications pour s'accommoder à ces forces nouvelles. En tout cas ces forces nouvelles méritent bien une étude aussi attentive qu'impartiale.

* *

Quelle est raisonnablement l'attitude qu'il convient de prendre vis-à-vis de ces monopoles industriels? Ce terme de monopole, dans l'acceptation consacrée par l'usage, a un sens tout à fait défavorable : il semble impliquer, en effet, un blâme. Autrefois lord Coke a dit : « Les monopoles ont toujours subsisté sans droit, mais jamais sans amis ». Assurément, il y a bien peu de temps qu'ils ont pu réussir à trouver quelques amis dans le camp des économistes. Les vieux monopoles dont il parlait étaient concédés par faveur, aux frais du public, et contrairement au droit commun qui est la liberté des transactions. Ceux qui les vendaient à beaux deniers comptants et ceux qui en profitaient pour s'enrichir, individus ou corporations, étaient leurs amis, mais ils n'en avaient point d'autres. Ils étaient exécrés par le public qu'ils exploitaient, et la jalousie provoquée par leur caractère privilégié était telle que le peuple avait les yeux fermés pour les services réels qu'ils rendaient quelquefois. Le cri unanime était pour la concurrence, tout simplement parce que la concurrence était synonyme de l'abolition des privilèges.

Les monopoles dont nous nous occupons ici ont une origine bien différente, et l'attitude du public à leur égard s'est aussi sensiblement modifiée. Le monopole moderne ne naît pas du privilège ni de la loi : il sort de la concurrence elle-même. C'est la concurrence à son tour qui fait l'objet de l'aversion publique, et le monopole, avec ses conditions d'ordre et de durée, apparaît, au contraire, comme un secours bienvenu contre la loi implacable et les terribles oscillations de ce qu'on appelle la libre concurrence. De plus, le monopole gagne évidemment du terrain, et Darwin nous a appris à nous incliner avec respect devant le succès. Peut-être bon nombre d'entre nous éprouvent-ils vis-à-vis du monopole

un sentiment de même nature que vis-à-vis du gouvernement démocratique. Ses inconvénients ne peuvent être contestés, mais nous savons qu'il faut nous en accommoder, et le mieux que nous puissions faire, si nous voulons être sages, c'est de nous efforcer de tirer le meilleur parti possible de ce qu'il contient de bon et de réduire au minimum sa puissance pour le mal.

On ne peut contester que, quels que soient les maux inhérents au monopole, il n'ait d'énormes avantages : avantages qui suffisent pour expliquer son succès et même pour nous porter à envisager ce succès avec un certain sentiment de sympathie. Il suffit de mentionner les économies énormes qu'il permet de réaliser par l'administration et la division du travail, la concentration des connaissances et des capacités, la suite dans les traditions et dans les procédés techniques, l'esprit de corps, qui sont les traits essentiels de ces grandes entreprises. Le monopoleur, dit Proudhon, sert à centraliser, à capitaliser et à consolider les victoires de l'industrie. Nous épargnons par là les ruineuses rivalités des entreprises concurrentes, des litiges sans fin pour déterminer les droits de chacun, le gaspillage d'argent dans des réclames superflues. Le consommateur trouve son avantage dans la qualité mieux garantie des produits, dans la fixité des prix et la facilité de les connaître, dans le choix plus varié des articles. Dans certaines limites aussi, le monopole a pour effet d'abaisser les prix. L'Amérique en a fait l'expérience pour les prix de transport sur les chemins de fer. Les fusions qui se sont opérées entre les compagnies de 1869 à 1882, d'après M. Ed. Atkinson, ont eu pour résultat un abaissement des tarifs de 60 p. 0/0. « L'industrie moderne, — dit M. Seligman, qui fait autorité aussi parmi les économistes américains, — est une période d'anarchie industrielle. Les ententes entre les producteurs ont pour rôle de mettre fin à cette anarchie. Elles font cesser les fluctuations excessives des prix, en accomplissant à peu près la même fonction que la spéculation légitime ».

Probablement il n'y a aucune classe de la société qui profite davantage du développement de ces grandes entreprises que celle des *employés*. Plus grande est la maison, et plus grand est chez les employés le sentiment de leurs droits et de leurs devoirs. Leur fidélité est d'une bien plus grande importance pour le chef de la maison. L'administration est plus régulière et établie sur de meilleurs principes. Le chef vit en présence du public. Il subit la con-

séquence de sa grande situation en se trouvant en butte aux critiques. Le nom de la maison, partout connu, est pour lui comme un patrimoine de famille et sa réputation doit être au-dessus de tout soupçon. A peine est-il besoin de faire remarquer combien ce point est important en ce qui concerne la question de l'intervention de l'État. C'est dans les petites boutiques qui se font une guerre acharnée, que le contrôle de l'État serait le plus utile; mais, de l'aveu unanime, il y est presque impraticable. Dans les grandes entreprises, au contraire, l'inspection devient très facile, en même temps qu'elle devient à peu près superflue. Elle est remplacée avantageusement par le sentiment de leurs droits chez les employés, et par le sentiment de l'honneur chez les patrons.

Il n'en est pas moins vrai, cela va sans dire, que les monopoles présentent aussi des dangers et qu'il y a certains abus qui leur sont en quelque sorte inhérents. Dans certains cas, les monopoleurs peuvent abuser de leur situation pour faire payer des prix exagérés. Mais le sentiment de leurs propres intérêts oppose en général à cette tendance un obstacle plus grand qu'on ne serait disposé à le croire. Ce qui arrive plus fréquemment, c'est que quoique les tarifs soient modérés, les profits sont très considérables, et alors le public cherche à obtenir, par un moyen ou par un autre, une part dans ces bénéfices qui sont dus à une situation exceptionnelle.

Il y a des inconvénients pires encore que ceux qui peuvent résulter des tarifs élevés, ce sont ceux qui découlent de l'énorme puissance qu'acquiert ces grandes organisations industrielles. Les Américains estiment que les questions de personnes et le favoritisme, qu'il soit ou non à prix d'argent, constituent un mal plus redoutable que les tarifs élevés. Ces grandes compagnies peuvent se vanter de faire ce que bon leur semble et ruiner non seulement les particuliers, mais des villes entières. Elles peuvent aussi tyranniser leurs employés soit au point de vue politique, soit au point de vue social. Il y a une compagnie de chemin de fer anglaise (*The West Lancashire*) qui ne permet la vente d'aucune boisson alcoolique dans ses buffets et qui n'emploie personne autre que ceux qui ont fait vœu d'abstinence. Il faut être un *teatotaller* pour pouvoir voyager sur ce réseau!

Il ne faut pas penser d'ailleurs que les compagnies ne se ser-

vent de cette grande puissance que dans leur intérêt exclusif. La corruption est à la racine de toutes les grandes affaires de notre temps et elle s'étend en long et en large. Des faveurs sont vendues par les subordonnés : des commissions sont distribuées largement; des tarifs différentiels sont secrètement accordés. En fait, la corruption est le fléau de ce siècle. Et si l'on prend pour critérium l'un des principes de Bentham, on peut dire que c'est le plus grave des dangers qui nous menacent : il multiplie les tentations; il lèse directement les intérêts du public; il produit des effets indirects qui s'étendent partout; il abaisse le niveau général des mœurs industrielles et il affaiblit grandement le respect que l'on doit à la propriété honorablement gagnée et au succès qui consacre le mérite personnel.

Ces inconvénients deviennent de plus en plus sensibles à mesure que les entreprises revêtent davantage le caractère de monopoles; mais ce serait une erreur de supposer que le maintien de la concurrence serait le vrai remède pour les prévenir. La concurrence des brasseurs n'empêche pas leur influence de s'exercer sur les débits de vente avec toutes les fâcheuses conséquences et les abus qui en résultent pour les consommateurs. M. Seligman nous dit que sur les chemins de fer américains, « les faveurs personnelles ont été les plus scandaleuses précisément là où la concurrence était la plus active, pendant la guerre des tarifs ». Il ajoute que « le moyen le plus sûr pour prévenir ces abus, ce serait l'entente ou le monopole universel, autrement dit la prise de possession par l'État ». — « Et c'est là, ajouta-t-il, une des principales raisons pour lesquelles le gouvernement en Prusse a acheté les chemins de fer ».

La place nous fait défaut pour entrer dans des détails sur les syndicats et accaparements de matières premières qui ont été si souvent pratiqués et ont infligé au public de si graves dommages. Il est inutile, au reste, d'insister sur les maux qu'ils ont causés, mais il est bon de noter que ce n'est pas le monopole seul qui doit en être rendu responsable. Ce qu'il faut accuser, c'est cette fièvre de spéculation qui infeste toutes les formes de l'industrie moderne. Au reste, le préjudice que ces monopoles peuvent causer au public est très limité lorsque les monopoleurs consultent simplement leur propre intérêt et qu'ils ne cherchent pas quelque moyen indirect de tirer parti de leurs opérations.



Quel doit donc être le rôle de l'État en face de cette nouvelle tendance de l'industrie à revêtir plus ou moins complètement le caractère de monopole? J'ai essayé de montrer que le monopole est inévitable et qu'à certains égards il est conforme à l'intérêt public. C'est une production spontanée de la liberté industrielle. Ce serait donc perdre son temps, de la part de l'État, que de vouloir le réprimer. Pendant quelque temps on a pensé, particulièrement dans l'exemple classique du chemin de fer, que l'État pouvait empêcher le monopole en assurant la concurrence. Mais de nos jours, les auteurs les plus autorisés dans les questions de chemins de fer ont complètement abandonné cette idée. Il est reconnu que toute concurrence ici est à la fois inefficace et ruineuse, et l'on tend partout vers le système anglais que j'appellerai le système de contrôle par l'État. Par le fait, du jour où l'on a reconnu clairement que toute concurrence est impossible, il ne reste plus qu'une alternative, ou le contrôle par l'État, ou l'administration par l'État. Or, l'expérience des pays de race anglo-saxonne est, à mon avis, tout à fait contraire au système d'extension de l'administration de l'État. L'industrie ne saurait jamais être bien organisée par le suffrage des majorités populaires : et, d'autre part, jamais la race anglo-saxonne ne saurait accepter un autre principe de gouvernement. D'ailleurs, le plus grave danger de l'industrie moderne, avons-nous dit, c'est la corruption. Or, ce n'est pas l'administration par l'État qui sera le remède. Elle peut devenir, au contraire, une nouvelle source de corruption politique. J'estime de plus en plus que les qualités économiques de l'administration par l'État ont été très exagérées. Nous n'avons jamais vu bien clairement en quoi les avantages de l'administration par l'État pouvaient être supérieurs à ceux du monopole. Je ne vois pas de raison de croire que le service des Postes fût plus mal administré, s'il était entre les mains de compagnies privées, exercé simplement sous le contrôle de l'État. Il est à peu près certain que ce système pourrait être appliqué avec grand avantage aux arsenaux nationaux. Et il ne semble pas non plus que la situation des ouvriers soit meilleure dans les entreprises d'État

que dans les entreprises privées, si ce n'est peut-être au point de vue, très important il est vrai, de l'absence de chômage. On presse beaucoup l'État de se rendre acquéreur des chemins de fer. A mon avis, Jevons a parfaitement montré qu'il n'y avait pas lieu d'espérer réaliser beaucoup plus d'économies en concentrant encore davantage les entreprises de chemins de fer. Et quelles que soient les récriminations des employés des chemins de fer, leur situation peut certainement être mise avantageusement en parallèle avec celle des employés des Postes ou des arsenaux. Les avantages possibles qui pourraient résulter de la mainmise par l'État seraient donc petits : les préjudices indirects qui en résulteraient pour l'initiative individuelle seraient énormes.

Si donc l'État n'administre pas l'industrie directement, quelles doivent être ses relations vis-à-vis des individus ou des corporations qui l'administrent? Si la concurrence a pour résultat de nous conduire au monopole, il est clair que le *laisser-faire* doit d'abord être mis hors de question. Il n'y a eu que peu d'auteurs, parmi lesquels Bastiat et M. Herbert Spencer méritent une mention spéciale, qui aient prétendu qu'en vertu d'une sorte de combinaison magique, la concurrence nous donnerait l'harmonie universelle des intérêts et la plus grande somme de bonheur possible. Personne n'a jamais contemplant l'action du monopole avec une aussi béate satisfaction. Quoiqu'on puisse très bien accorder que les monopoles et le public aient certains intérêts communs, il serait absurde de prétendre que le monopole ait la vertu de se réglementer de lui-même, comme on l'a prétendu de la concurrence. Par conséquent, ceux qui s'opposent à toute espèce de contrôle de l'État sur les grandes industries monopolisées font tout simplement le jeu des collectivistes. Ils sont les vrais apôtres du socialisme.

Beaucoup d'entre nous désireraient, au contraire, voir l'intervention de l'État s'exercer de façon à réduire au minimum le contrôle nécessaire, à supprimer toutes les tracasseries inutiles, à laisser le maximum de liberté aux entreprises et à assurer aussi le maximum de publicité et de lumières là où il faut que des restrictions soient imposées. L'opinion de tous les hommes pratiques sur cette question semble s'accorder sur deux règles de conduite qui peuvent être considérées comme les mieux adaptées à ces fins :

La première règle, c'est qu'il faut assurer la meilleure forme de publicité pour toutes les affaires concernant le public, c'est-à-dire

pour presque toutes les transactions économiques. Avec une publicité convenable, le *self-help* devient beaucoup plus facile, l'opinion publique vient en aide à la loi et peut dispenser dans une large mesure de recourir à des mesures restrictives.

La seconde règle, c'est que là où le contrôle doit être établi, il faut autant que possible le déléguer à des autorités locales, telles que chambres de commerce, chambres syndicales ou conseils de prud'hommes, qui sont plus compétentes dans les questions de détail, et ne laisser au pouvoir central qu'un droit de révision assez atténué. Il faut éviter autant que possible toute législation précise et rigide. Beaucoup de questions pratiques ne sont que des questions de degré. Elles ne sauraient être bien résolues par un texte de loi. Il vaut mieux les confier à des commissions ou à des corps constitués représentant l'opinion publique et participant au caractère des jurys.

Par cette voie nous pouvons échapper aux principales difficultés qui naissent de toute administration de l'industrie. Mais le nœud de la question, en ce qui concerne la répartition des richesses, n'est pas encore résolu. La concurrence entre les différents monopoles suffit certainement pour assurer dans les différents emplois une rémunération sensiblement proportionnelle. Cependant quand une compagnie ou un individu est parvenu à une supériorité exceptionnelle, comment l'empêcher d'en profiter pour réaliser des profits excessifs? — D'abord, je pense, la concurrence, même simplement à l'état potentiel, d'autres monopoleurs aussi puissants, car un monopole est rarement inexpugnable. — En second lieu, il n'est pas absolument certain que les profits soient excessifs. Les compagnies de chemins de fer, alors même qu'elles ne se font pas concurrence entre elles, ne peuvent imposer des tarifs supérieurs à ceux que le trafic peut supporter et elles ont aussi à lutter contre d'autres entreprises de transport. Il en résulte qu'en moyenne, en Angleterre, elles ne réalisent qu'un modeste profit de 4 1/2 pour 100. — En troisième lieu, toutes les fois que des profits excessifs peuvent être et sont en fait réalisés, l'État a parfaitement le droit de réclamer une participation aux bénéfices soit au profit du pays lui-même, soit au profit du consommateur, soit enfin au profit des employés. Le premier système a été suivi dans les traités passés avec les compagnies du gaz de Londres et quelques chemins de fer de l'Inde : le dernier système a été adopté

par le conseil municipal de Paris dans les contrats pour les travaux publics. L'un quelconque de ces systèmes me paraît préférable à l'impôt progressif rigoureusement appliqué ou à tout autre impôt excessif sur la propriété : car toutes ces taxes ont pour effet de décourager l'épargne et de donner une prime à l'imprévoyance. On peut espérer aussi que lorsque la conscience publique aura fait assez de progrès, elle ne considérera pas comme moins déshonorant pour un homme de gagner 30 pour 100 dans l'industrie que de les gagner par l'usure, sauf dans le cas où cet homme partage libéralement ses profits avec ceux qu'il emploie.

Mais quoi qu'on fasse, il faut avoir le plus grand soin de ne pas porter maladroitement atteinte à la pression de l'intérêt personnel, moteur dont la force est énorme et qui, très certainement, ne pourrait être remplacé, dans les conditions actuelles, par aucun autre ressort également efficace. Nous devons prendre garde aussi de ne pas stéréotyper les procédés industriels. Il faut ouvrir le plus large champ possible aux inventeurs et favoriser de tout notre pouvoir toute tendance à l'inégalité qui paraît de nature à assurer la sélection des plus aptes et, par conséquent, à assurer le progrès lui-même.

*
* *

Afin de présenter une vue générale de ce sujet, j'ai été obligé de traiter d'une façon sommaire un grand nombre de questions dont chacune présentait de graves difficultés et aurait mérité un examen détaillé.

Je pense cependant avoir réussi à montrer que le développement des monopoles constitue un fait de la plus haute importance au point de vue économique et qui doit modifier nos vues sur le rôle de l'État, en tant que ces vues pouvaient être fondées sur l'hypothèse d'une libre concurrence absolue. Je suis d'accord avec M. John Rae pour admettre que l'action de l'État, là même où elle est nécessaire, n'a pas besoin de procéder d'après des principes différents ni d'embrasser de plus vastes domaines que ceux déjà fixés par Adam Smith. Seulement elle devra revêtir nécessairement des formes nouvelles. Jusqu'à présent la tendance a été dans le sens d'un accroissement dans la complexité de l'intervention de

l'État, et M. Rae pense que nous devons nous attendre à voir cette complexité aller sans cesse croissant. J'aperçois cependant dans le progrès industriel moderne nombre d'effets qui tendent à alléger le fardeau du gouvernement central et, parmi eux, je crois que nous pouvons signaler la tendance au monopole. Car, si d'un côté elle rend le contrôle plus nécessaire, de l'autre elle le rend beaucoup plus aisé : et il est même très possible que pour assurer ce contrôle on puisse se contenter d'une large publicité.

En tout cas, et quelle que soit l'étendue du contrôle exigé, tout ce que nous pouvons dire, c'est que soit pour prévenir l'oppression par le monopole, soit pour prévenir le gaspillage par la concurrence, le contrôle est toujours nécessaire. Il ne s'agit plus de la vieille question entre le laisser-faire et la réglementation, mais de la question d'une prudente ou d'une imprudente réglementation, ou, alternative plus redoutable encore, il s'agit simplement de prendre parti entre la réglementation ou le collectivisme. Le pouvoir souverain a été placé entre les mains d'une classe qui n'est guère habituée à réfléchir et qui ne connaît guère le régime actuel que par le côté le plus fâcheux. Si le peuple sent que le soulier lui blesse trop le pied, il est très capable de le jeter de côté, sans se demander si une autre chaussure ira mieux à son pied ou même s'il pourra en trouver quelque autre.

« Il faut que l'État devienne un réformateur social, mais il n'a pas besoin de devenir socialiste », dit encore M. Rae, un de nos auteurs qui ont le mieux approfondi cette question. Je suis complètement d'accord avec lui. Je me permettrai seulement d'ajouter comme conclusion que si l'État ne s'empresse pas de se faire réformateur social, il se fera infailliblement socialiste.

HERBERT S. FOXWELL,

Professeur à *University College* à Londres.

