

INSTITUT EURO 92

AU- DELA DE LA REGIONALISATION FEDERALISER LA REPUBLIQUE

Par Jean SCHERE

Research Fellow, Fletcher School/Harvard Law School

La réforme régionale de 1982 ne fut qu'un toilettage "cosmétique" du système jacobin français. Les régions restent "en liberté surveillée". Pour affronter les défis de ce nouveau siècle, l'heure est venue de faire une nouvelle offre institutionnelle. La réponse doit s'orienter vers une fédéralisation de la République Française donnant aux régions le pouvoir de façonner ou de moduler leur offre de biens publics en fonction du prix (l'impôt) que leurs habitants acceptent de payer.

(Septembre 1999)

Jean Schéré, Ph. D (Research Fellow, Fletcher School/Harvard Law School)

Résumé: Cet essai analyse la problématique française vue à travers le prisme de la Région, révélateur privilégié de toutes les inconsistances, incohérences et faiblesses des institutions d'un Etat unitaire jacobin pris dans la tourmente de l'eupéanisation, de la globalisation et d'une crise politique, économique et culturelle profonde. La pensée unique qui menace la France, ce n'est pas tant le modèle anglo-saxon que les valeurs et comportements issus du jacobinisme et de la sanctification de l'Etat qui paralysent ce vieux pays républicain. Charles Maurras, le maudit, avait bien anticipé cette faiblesse inhérente au jacobinisme en écrivant: " L'Etat, c'est l'apoplexie à la tête et la paralysie dans les jambes ". Intuition que ne pourrait renier aucun penseur libéral de notre temps. Cette intuition confirmée par la situation actuelle nécessite, non un quelconque replâtrage du système électoral, même si ce dernier serait salutaire, mais un véritable changement de paradigme, c'est-à-dire, la manière dont on aborde le champ institutionnel dans un état opérant dans un système ouvert. Cet article s'appuiera sur les théories modernes de l'organisation et de l'économie ainsi que sur la philosophie des Pères-fondateurs de la république américaine pour justifier l'adoption de cette nouvelle vision de l'organisation de l'Etat républicain.

" Un régime fédéral pour la France: chance et nécessité "

La Problématique

Le système français est en panne. Sa problématique est connue. Personne, à droite comme à gauche, ne la met en doute: un fort taux de chômage (12.1%), particulièrement chez les jeunes de 18 à 25 ans (26%), un fort taux d'emplois précaires, une nouvelle pauvreté inconnue depuis la fin de la seconde guerre mondiale (phénomène des "Restos-du-Coeur") et, fait nouveau en France et des plus inquiétants pour son avenir, la fuite des cerveaux, jusqu'à 25% des diplômés d'HEC et de Sup de Co Paris, ces deux dernières années. En corollaire, viennent s'ajouter le très grand désenchantement et la désaffection des électeurs français vis-à-vis de leur classe politique. On " zappe " de majorité à chaque nouvelle consultation électorale dans l'espoir que le changement d'acteurs améliorera la pièce, comme s'il ne s'agissait que d'une question de distribution et non du contenu de la pièce elle-même !

La montée de l'Extrême Droite, représentée par le Front National de Jean-Marie Le Pen et les résultats des dernières élections régionales ne font que confirmer ce malaise français puisque l'abstention (plus de 40%) et le vote protestataire sont de facto la première formation politique de France. Le Front National est encore monté d'un point par rapport aux élections régionales de 1992 et a obtenu des scores de 30% dans certains départements; fait nouveau, l'extrême gauche a encore relevé un petit peu le bout du nez, même si son score n'est toujours que de 4,8%.

Il est vrai que dans des démocraties plus anciennes ou plus mûres comme les USA ou la Suisse, des scores de 50% d'abstention, voire plus, sont monnaie courante, mais ce n'est pas courant en France!

La problématique française est donc bien documentée. Comme l'a si bien dit Elie Wiesel: " ce ne sont pas les questions qui nous séparent, ce sont les réponses ". Il en va de même pour l'étiologie du "mal français". Pour certains, comme Le Pen, Villiers ou certaines composantes de la gauche plurielle, c'est la faute de l'Europe ou de la mondialisation. Pour d'autres, à gauche, c'est la faute d'un manque de solidarité et de redistribution entre les catégories sociales. Enfin, pour la droite classique, tout se ramène essentiellement à la question économique des prélèvements obligatoires, du coût du travail et d'une fiscalité confiscatoire.

Il va sans dire que chaque camp peut se targuer de détenir une part de vérité à un moment donné et sur un cas d'espèce donné. Cela dit, il nous semble qu'il n'existe que deux leviers pour sortir la France de son marasme actuel, pour la mettre en condition de faire face aux grands défis de notre temps que sont: la globalisation des marchés, intra et extra-européens, et l'introduction de l'Euro en 1999; le fort taux de chômage; la désaffection, sinon la colère, vis-à-vis du monde politique dans son ensemble; le besoin de retrouver et de vivre pleinement ses racines autrement que par le biais du racisme et de la xénophobie; enfin l'avènement d'une vraie solidarité basée sur l'équité et non sur l'égalitarisme nivelleur et finalement profondément injuste et anti-humaniste.

Le premier levier est de doter la France d'une véritable expérience libérale. Les deux tentatives qui ont été faites depuis 15 ans ont été beaucoup trop brèves pour être réellement efficaces. Souvenons-nous que les travaillistes britanniques sont restés 20 ans dans l'Opposition! Il apparaît, en outre, que les Français n'ont que peu de goût pour ce régime qui évoque l'antithèse de ce que Dominique Schnapper a appelé cette "valeur-culte des Français" qu'est le droit à la paresse. D'où ce barrage de désinformation fantaisiste sur la précarité aux USA et sur les 30 millions d'exclus du système de santé. Rappelons simplement ici que parler de

précarité aux USA est une contre-vérité dans la mesure où ce pays est en plein-emploi, voire, pour nombre de professions et de régions, en régime de sous-emploi. A moins bien sûr que l'on considère, comme nombre de Français, que la précarité est l'antonyme d'emploi-fonctionnaire, c'est-à-dire, d'emploi à vie. Malheureusement, c'est par trop souvent dans cette acception du mot que les Français parlent de précarité. Ceci explique leur allergie au libéralisme économique à l'Anglo-saxonne.

De plus, s'agissant de la santé, il existe aux USA le système MEDICAID dont les services s'étendent à tous ceux qui ne peuvent pas payer. S'il reste des exclus du système, pas assez pauvres ou pas assez riches pour bénéficier de soins, la France connaît elle aussi ce problème avec environ 7 millions d'exclus du système de santé. En pourcentage, cela représenterait environ 12.5% de la population française et un peu plus de 10% de la population américaine: il nous faut savoir humilité garder!.....

Le second levier, apparenté au premier, mais cependant différent car applicable en théorie comme en pratique dans une société d'économie mixte comme la France, touche au domaine institutionnel, c'est-à-dire au type d'Etat dans lequel nous vivons. La France est, et reste, un état de type unitaire, c'est-à-dire que le pouvoir descend du centre vers la périphérie, même si depuis 1982, les lois Defferre ont introduit la régionalisation.

Le propos de cet essai est de montrer essentiellement que dans l'économie moderne le mode institutionnel de type unitaire n'est plus à même de répondre aux défis de notre temps et que la problématique exposée ci-dessus est le syndrome de cette inadéquation.

La meilleure réponse à cette dernière nous paraît être le modèle fédéral, modèle qui semble devenir la référence de tous les grands pays modernes. Le Royaume-Uni, l'autre grand état unitaire européen, une fois encore, semble prendre la tête de la réforme institutionnelle. Après avoir été le premier à embrasser le nouveau paradigme économique largement influencé par la théorie de l'offre (supply-side economics), notre voisin d'Outre-Manche s'engage, trop lentement peut-être au gré de certains, vers une nouvelle architecture constitutionnelle et institutionnelle qui devrait logiquement aboutir à un régime fédéral. C'est d'ailleurs ce qu'a préconisé dernièrement le constitutionnaliste John Barnes du Center for Policy Studies¹ dans un article très remarqué en Grande-Bretagne. Tony Blair a ouvert la boîte de Pandore en offrant une plus large autonomie à l'Ecosse et au Pays de Galles. Connaissant les Ecosseis, elle n'est pas près de se refermer, sans compter que ce nouvel arrangement

¹ Keswick Tessa. " Britain should go federal ". Wall Street Journal Europe, 02/24/98.

constitutionnel pourrait aider au règlement du problème de l'Ulster. Fédéralisme quand tu nous tiens....

Méthodologie

Notre approche méthodologique sera celle développée par le professeur Hasan Ozbekhan² dans son essai "Towards a methodology of strategic planning". Cette méthodologie consiste, après avoir constaté une problématique, à la projeter vers son futur logique, en l'absence de toute interférence des décideurs, pour ensuite, fort des conséquences anticipées de cette projection, proposer une série de scénarios pour en modifier l'évolution, en fonction d'un système de valeurs donné. Ce mode de planification est essentiellement interactif car il est fondé sur l'idée que le futur n'est pas une force extérieure sur laquelle nous n'avons aucun contrôle, mais que nous faisons partie intégrante de ce futur et que nous avons donc le pouvoir de l'influencer dans une certaine mesure pour satisfaire nos propres valeurs ou nos intérêts. C'est ce paradigme de planification, développé par Hasan Ozbekhan et Russ Ackoff, les fondateurs de l'Ecole des Sciences des Systèmes Sociaux à la Wharton School de l'Université de Pennsylvanie, que nous utiliserons pour structurer l'exposé de notre proposition en faveur de l'adoption d'un modèle fédéral pour la France.

En conséquence, après avoir fait un rapide état des lieux de la régionalisation à la française et tenté de démontrer le futur logique du système actuel en l'absence de toute intervention sur ce même système, nous essaierons de montrer, à la lumière des enjeux posés par la problématique, le bien-fondé de la solution fédérale, à la fois chance et nécessité pour la France. Notre démonstration sera fondée en premier lieu sur une explication de nos valeurs liées à notre conception de la république et de la démocratie, mais aussi sur les apports " objectifs " des sciences économiques et de gestion, au sens large du terme, ainsi que des sciences politiques.

Il convient de réaffirmer également que ces valeurs ont été nourries aussi bien par la philosophie politique des "Federalist Papers" et de Montesquieu que par les sciences économiques en général. Bien que nous souscrivions à l'idée qu'il existe des " vérités premières " des à-priori, nous pensons comme Hume que ces vérités, donc ces valeurs, ne sont pas nées

² Ozbekhan Hasan. " Towards a methodology of Planning ". Unpublished paper, The Wharton School, University of Pennsylvania.

ex-nihilo, mais sont le résultat d'expériences filtrées par la conscience. Comme Publius³, nous sommes et demeurons des pragmatistes idéalistes.

Après la présentation de ces valeurs, nous passerons en revue 4 scénarios pour pallier la faiblesse du modèle régional actuel. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur les théories et concepts issus des sciences de l'organisation et de l'économie moderne. Nous mettrons l'accent, en particulier, sur les principes suivants: la théorie de la contingence et l'hypothèse de la consonnance dans la littérature de l' " Organization Design" (architecture/structure organisationnelle); la théorie des "gouvernements compétitifs" du professeur canadien Albert Breton⁴; les concepts de "utility preferences" (préférence d'utilité), de biens publics, de mobilité de ressources, de subsidiarité fiscale et de fédéralisme fiscal, d'effets de débordements/externalités, décentralisation versus dévolution, coûts de transaction, etc.... Cette liste n'est ni limitative ni exhaustive. Elle nous sert seulement à éclairer notre lecteur sur l'approche résolument interdisciplinaire de notre essai.

Retour à la Problématique: Le régime régional français

La meilleure description du système actuel en a été donnée par Jean Picq⁵: "La région: une réforme voulue par un girondin, mais élaborée, votée et mise en application par des jacobins ! ". Tout le dilemme français, et non seulement sur la question régionale, se trouve résumé dans ce mot d'esprit. Le législateur, fidèle à sa conception unitaire et jacobine de l'Etat, a pensé "aérer" la structure pyramidale afin de la rendre plus performante, en réaction à la fois à un encombrement de plus en plus grand des systèmes d'information de la structure hiérarchique et d'une demande de plus en plus forte de participation "politique" des régions à la gestion de la vie locale. En conséquence, et en résumé, l'Etat accorda un transfert de compétences en matière de formation professionnelle, de construction de lycées et d'aménagement du territoire à ces nouvelles régions. En termes de théorie des organisations, l'Etat, ayant vu que ni les procédures/règlements ni le leadership ne pouvaient efficacement faire face aux données internes (déjà le chômage; déjà une demande forte de participation des pouvoirs locaux à la gestion de leurs propres affaires; déjà l'excès de bureaucratie et en corollaire la colère des

³ Publius était le nom de plume collectif de Madison, Jay et Hamilton, auteurs des " Federalist Papers ".

⁴ Breton Albert. " Competitive Governments ". Cambridge University Press, UK, 1996. Ouvrage très dense et de lecture difficile qui est cependant une référence dans le domaine du fédéralisme vu à travers le prisme des concurrences entre les différents niveaux de gouvernement.

⁵ Phrase citée par Jean Picq lors d'une conversation avec l'auteur.

citoyens!) et externes (l'Europe et ses régions), a choisi la décentralisation comme la meilleure réponse appropriée aux problèmes de l'heure.

Bien sûr, ce choix ne fut pas innocent, car la décentralisation ne remet pas en cause la structure d'autorité ultime qui réside toujours en haut de la pyramide, selon le schéma de la théorie classique des organisations élaboré par la " Sainte Trinité " du Management, à savoir Taylor, Weber et Fayol. Selon la taxonomie des comportements stratégiques de Russ Ackoff⁶, il est clair que le législateur a adopté le mode inactif-réactif de donner d'une main ce qu'on continue à contrôler de l'autre, plutôt que le mode pro-actif ou interactif. Aux USA, c'est le propre d'un "cosmetic job" c'est-à-dire qu'on satisfait des revendications structurelles et politiques légitimes en faisant un toilettage du système institutionnel sans toucher à l'essentiel du pouvoir d'Etat. Si le gouvernement avait voulu être pro-actif, c'est-à-dire, préparer les régions aux défis du marché unique et de l'Union Européenne, il aurait transféré aux régions non seulement des " parts " de souveraineté dans les domaines non-régaliens, mais les aurait aussi dotées d'un vrai pouvoir fiscal. Or, ce n'est pas du tout le cas.

Une telle réforme d'inspiration fédéraliste ne pouvait qu'heurter les sensibilités jacobines de la grande majorité des hommes politiques français et remettre en cause à la fois leur pouvoir et surtout celui de la haute-fonction-publique. Ce nouveau paradigme était, et est probablement toujours, impensable pour une classe politique qui continue de penser, selon l'expression de Jean-Marc Ohnet⁷, que " l'égalité implique l'uniformité ".

Fidèle à la tradition classique de l'organisation ou de l'administration (Fayol, Taylor), l'Etat pouvait accepter le concept de "gestion par exception", mais certainement pas au-delà. Contrairement à la théorie moderne de l'organisation (Chandler, Lawrence & Lorsch, Woodward⁸, Jay Galbraith⁹, etc...), l'Etat a continué de privilégier le modèle classique et n'a pas su ou voulu adopter la logique de la multi-divisionalisation¹⁰, modèle prédominant

⁶ Ackoff Russell L. " Redesigning the future ". Wiley & Sons, 1974.

⁷ Ohnet Jean-Marc. " Histoire de la décentralisation française ". LGF 1996. Cet ouvrage est le point de passage obligé pour qui veut comprendre le système français de décentralisation.

⁸ Ces théories modernes sont très bien décrites par Richard Steers dans " Organizational Effectiveness: a behavioral view ". Goodyear Publishing Co, 1977.

⁹ Galbraith Jay. " Organization design, an information-processing view ". INTERFACES 4(3), 1974.

¹⁰ Williamson Oliver E. " Markets & Hierarchies, analysis and anti-trust implications". New York: The Free Press, 1975; La multidivisionnalisation ou départementalisation par produit fut créée par Alfred P.Sloan et Donaldson Brown chez General Motors en 1923.

aujourd'hui dans toutes les grandes entreprises. Dans les firmes de la forme M, chaque division est une entreprise quasi-autonome de l'office central de direction et offre ses propres produits fabriqués dans ses propres unités de production. Le rôle de la direction générale se borne essentiellement à exercer les fonctions de planification stratégique pour l'ensemble du groupe, de contrôler les performances de chaque division, de gérer le système d'incitations/récompenses (incentives) et enfin d'orienter les cash-flows vers les activités à plus fort rendement.

Si on met la question constitutionnelle entre parenthèses, en ce qui concerne l'éventail des activités ou compétences transférées ou dévolues aux régions, ce type d'arrangement structurel ressemble fort dans le domaine politique au système fédéral. La France n'a pas choisi ce schéma et c'est pourquoi on est autorisé à dire que son choix régional s'apparente en réalité à la forme en U de type mixte(structure fonctionnelle de type mixte). Une certaine diversification ou transfert de compétence a bien eu lieu, mais le pourcentage de compétences transférées est trop faible pour pouvoir ranger la décentralisation à la française sous le vocable de véritable régionalisation ou de régionalisme (ce qui serait l'analogie politique de la multi-divisionalisation). Le poids de l'Etat est encore omnipotent et omniprésent puisque la fiscalité et l'aménagement du territoire restent, en dernière analyse, sous la tutelle effective et efficace de l'autorité centrale.

Poursuivant notre comparaison avec la structuration des firmes et la capacité de ces dernières à s'affirmer en tant qu'unités quasi-indépendantes de production et de services, l'analogie dans le domaine de l'organisation politique consisterait à donner aux régions la liberté la plus large possible en tant que systèmes quasi-indépendants de production de "biens publics"¹¹ .

Cette nouvelle architecture institutionnelle, fondée sur la reconnaissance que l'offre de biens publics, comme c'est le cas des firmes productrices de biens privés dans le marché, est contingente de l'environnement dans lequel opèrent les instances régionales. Plus précisément et en accord avec la théorie de la situation (contingence) en management, les régions devraient pouvoir façonner ou moduler leur offre de biens publics en fonction du prix que leurs habitants acceptent de payer.

¹¹ Biens Publics (Public Goods). Selon la définition du Penguin Dictionary of Economics, 5ème édition, 1992, il s'agit de... " biens dont la consommation a été décidée par la société dans son ensemble....[Ils] ont trois caractéristiques...une consommation non-rivalitaire(la consommation de l'un ne peut priver autrui de cette même consommation).....non-exclusive(personne ne peut être exclue de cette consommation)...non-opposable(on ne peut refuser son coût,l'impôt).

Enfin, par le biais d'une fiscalité régionale indépendante et couvrant toutes les sortes de revenus fiscalisables, bien évidemment déductibles de l'assiette des impôts nationaux, les pouvoirs régionaux seraient à même de façonner leur politique économique selon leurs propres situations. Il est clair que les réformes de 1982 et celles qui leur ont succédé n'ont pas mis les régions en position de devenir pleinement souveraines dans la gestion de leur territoire, dans tous les domaines touchant aux biens et services publics. Le système est toujours régi selon la théorie classique de l'administration/organisation. Le jacobinisme a accordé quelques libertés aux régions, mais il s'agit d'un " régime de liberté surveillée ".

En résumé, le système actuel, sans changement fondamental, est destiné à demeurer en grande partie inefficace face aux enjeux externes et internes de l'époque actuelle. Enjeux externes, car les régions devraient posséder la masse critique économique, politique et financière pour tirer leur épingle du jeu dans la compétition inter-régionale à l'échelle de l'Union Européenne et au-delà. Des enjeux internes, avec la nécessité de redonner ses lettres de noblesse à la politique, la nécessité de permettre aux régions d'être des laboratoires indépendants d'expérimentation dans tous les domaines non-régaliens, en fonction des " faits " régionaux et non en fonction de schémas " idéologiques " de type universaliste et technocratique divorcés des réalités régionales.

Cette constatation ne devrait pas cependant être interprétée comme une répudiation de la nécessité du rôle de l'état central en tant qu'agent intégrateur de la vie française dans toutes ses composantes régaliennes et non-régaliennes, par le biais d'une fiscalité nationale et de transferts de ressources, afin de favoriser de grands projets d'intégration économique ou sociale (par ex. les fonds structurels, la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire ou LOADT, etc...). Il s'agit de limiter ce rôle pour empêcher que se poursuivent tous ces comportements " trop français " d'aléa moral ou de recherche perpétuelle d'une rente de situation ou encore de " free-loading "(parasitage)¹² !

Le régionalisme, tel que l'a voulu le législateur, ne peut qu'accentuer les dysfonctionnements de l'organisation socio-économique car il n'introduit pas la concurrence

¹² Ces trois concepts sont des concepts de base de l'Organization Economics. L'Aléa Moral (MORAL HAZARD) se définit par la présence d'incitations pour les individus à poursuivre des comportements dont ils n'ont pas à supporter les coûts. (la personne assurée devient négligente à cause du fait qu'elle a contracté une assurance); rente de situation (RENT-SEEKING BEHAVIOR): comportement tendant à améliorer le bien-être de certains aux dépens d'autrui; exemple extrême: le racket; Parasitage (FREE-LOADING ou FREE-RIDING): attitude qui consiste à refuser de payer sa contribution au coût de quelque chose dans l'espoir qu'un autre en supportera le coût à sa place.

inter-régionale, seule garantie d'une société à la fois " entrepreneuriale " et véritablement équitable.

Exposé de nos Valeurs

Nos valeurs sont essentiellement républicaines, telles qu'elles ont été développées par les 3 auteurs (Publius) des Federalist Papers et en particulier par James Madison. Qu'est-ce qu'une république? C'est un régime dont le principal objet est de faire obstacle à la tyrannie: tyrannie du haut, le prince ou l'oligarchie aristocratique (aujourd'hui la technocratie d'Etat)ou tyrannie du bas avec la démocratie de type rousseauiste, qui mène à la démagogie populiste livrée aux déchainements des passions, souvent les plus viles et les plus violentes (Le Fédéraliste X, Madison)¹³.

Les exemples de ce siècle ne manquent pas pour prouver les prédictions de James Madison! Suivant en cela Montesquieu et Locke, Madison préconisait une séparation des trois pouvoirs de gouvernement, l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Mais cette séparation n'était pas suffisante. Poussée en cela par les anti-fédéralistes ou plutôt les anti-centralisateurs, comme Jefferson, la constitution américaine a conservé le régime des " pouvoirs partagés " entre le national et les Etats, ajoutant que tout ce qui n'est pas attribué au gouvernement fédéral, le résiduel, appartenait aux Etats ou au peuple (10ème amendement).

Le fédéralisme est donc une séparation des pouvoirs à l'intérieur du centre de gouvernement mais aussi entre ce centre et la périphérie. C'est le concept américain des "checks and balances". Un tel système est le meilleur rempart contre la tyrannie. Comme l'a dit si bien Lord Acton "le pouvoir corrompt, le pouvoir absolu corrompt absolument". On peut aussi avancer, toujours en suivant la logique de Madison, que le fédéralisme est mieux armé pour préserver la république d'une autre forme de tyrannie qui survient lorsque des factions, des groupes d'intérêts, des corporatismes ont le pouvoir de bloquer la vie de la nation par le fait même de la bureaucratisation laquelle est elle-même intimement liée à l'omnipotence de l'état unitaire jacobin. Toute secousse prend une ampleur systémique alors que dans un système fédéral où cohabitent des pouvoirs bien délimités en matière de biens et de services publics, s'opère une régionalisation des risques avec la possibilité de "contenir" les crises.

¹³ " Le Fédéraliste ". Economica, 1988.

Cette minimisation des risques est aussi à la base du développement de La " Portfolio Management Theory ", la version moderne et quantitative du dicton populaire " il ne faut pas mettre tous ses oeufs dans le même panier ". Pourtant, le bon sens populaire n'a pas l'heur de trouver écho auprès de la technocratie nationale! Les grèves étudiantes, les grèves des transporteurs sont autant d'exemples de la fragilité intrinsèque du système unitaire. Les erreurs prennent tout de suite des proportions inconnues ailleurs dans les systèmes à vaste décentralisation ou dans les états fédéraux. La fédéralisation de la Belgique semble donner raison à cette analyse.

Il va sans dire que le jacobinisme est aux antipodes de notre conception de la république, même si la France demeure une démocratie de type libérale. Dans sa conception institutionnelle, elle ne l'est pas vraiment car les contre-pouvoirs régionaux sont toujours sous la tutelle de l'Etat central! Seule une reconnaissance constitutionnelle de leurs pouvoirs assurerait à la France un véritable régime républicain de type institutionnellement libéral. Cette constitutionalisation des aires de légitimité, est d'ailleurs le critère déterminant de différenciation entre un régime décentralisé et un régime fédéral. Cela est assurément le point de passage obligé entre le paradigme jacobin et le paradigme fédéral, comme le fut le passage de la firme en U à la firme en M.

Ce paradigme est à la fois libéral et humaniste car il allie les avantages de la concurrence avec ceux des contre-pouvoirs, seules garanties des libertés individuelles. Le régime fédéral, c'est l'application de la théorie et la loi de la concurrence dans le domaine politique dans la mesure où les citoyens peuvent, selon le modèle de Hirschman¹⁴, soit voter avec leur voix(VOICE), soit voter avec leurs pieds(EXIT), en quittant la région qui ne leur offre plus des biens publics au prix qui leur convient. La fiscalité est le prix de ces biens publics.

Un caveat important sur ce point est néanmoins impératif: ce système inter-régional concurrentiel ne peut vraiment fonctionner que si l'Etat central ne se lance pas dans une vaste entreprise de redistribution (transfert) pour égaliser systématiquement les différences régionales. Le propre du fédéralisme fiscal est d'opérer des transferts automatiques des régions riches vers les plus pauvres. Le fédéralisme fiscal automatique reviendrait à recréer un système fédéral centralisé, donc une nouvelle version " soft " du système unitaire.

Le fédéralisme doit être concurrentiel et à faible fiscalité nationale (En Suisse, le fédéral ne peut pas prélever plus de 10% d'impôts sur le revenu) pour entraver toute

¹⁴ Hirschman A.O. " Exit, Voice and Loyalty ". Cambridge, MA, Harvard U. Press, 1970.

tentative de comportements à la fois anti-économique et inéquitable du type " aléa moral " ou " free-loading ". Aussi du point de vue politique, une politique fiscale nationale systématique et sur une grande échelle de transferts, c'est-à-dire non-limitée par la Constitution comme en Suisse ou comme le projet en est envisagé aux USA, violerait l'idée même de fédéralisme.

En effet, comme l'a bien montré Albert Breton, l'Assemblée Nationale pourrait jouer les citoyens contre leurs régions en faisant de la surenchère. Cela entraînerait comme aux USA une centralisation excessive de l'Etat central qui aurait réussi à s'approprier des domaines d'activités aux dépens des régions. Pouvoirs partagés, mais pouvoirs limités! La république fédérale n'est pas une démocratie au sens rousseauiste du terme, car la démocratie poussée à l'extrême peut aussi se révéler une tyrannie. C'est ce risque qu'avaient bien vu les Founding Fathers et qui, nonobstant leurs mises en garde, a déséquilibré le système fédéral américain¹⁵ depuis le passage du XVIème amendement (fiscalité fédérale , non limitée, sur les biens et les personnes) et la nationalisation rampante par la Cour Suprême de le "Bill of Rights", ajoutée en 1787 pour garantir les Etats contre les empiètements du fédéral. Elle fit passer cette dernière dans l'orbite du XIVème amendement, ce qui a eu pour conséquence, contre la pensée de Madison, de transférer la protection des libertés civiles du giron des Etats à celui de l'Etat fédéral. La république, notre vision de la république, est assise sur une stricte définition et sur une délimitation des aires de légitimité pour préserver l'équilibre toujours fragile existant entre le centre et la périphérie.

Qu'advierait-il en France comme en Europe du principe de subsidiarité si un ordre de gouvernement pouvait changer les règles du jeu en cours de partie pour satisfaire le besoin de puissance de telle ou telle faction? Cela ne veut pas dire, bien sûr, que l'autorité nationale devra rester démunie devant des situations nécessitant une réaction rapide engageant toute la nation, mais son pouvoir devra être cantonné aux seules actions qui menacent la vie et la sécurité de la communauté nationale. On pense bien évidemment aux droits régaliens traditionnels, auxquels il faut ajouter l'action parfois nécessaire de l'Etat dans le domaine de la gestion des " effets de débordement " (par exemple, la pollution causée par les pluies acides) à effet national ou international, donc lorsque des traités internationaux ou une lecture centralisatrice du principe de subsidiarité le commanderont. Cela dit, dans un système fédéral où la fiscalité nationale est constitutionnellement limitée, les régions devraient être en mesure de régler localement la question des effets de débordement locaux. Différents types d'organisation non-bureaucratiques existent pour régler ces problèmes comme les organisations matricielles (Jay Galbraith).

¹⁵ Morley Felix. " Freedom and Federalism ". The Liberty Fund, Indianapolis. Cet ouvrage est absolument essentiel pour comprendre l'essence du fédéralisme américain vue à travers le prisme de la pensée " libérale classique ".

Pour en revenir à notre vision de la république et à nos valeurs, notre essai appartient à l'école de pensée de Buchanan¹⁶ et Tullock¹⁷ qui pose comme postulat l'individualisme normatif et méthodologique. Le point de départ de toute analyse, comme son point d'arrivée, est la liberté de l'individu contrairement aux analyses politiques traditionnelles qui se réfèrent toujours à une vision collective. Ainsi que l'a très bien montré Gordon Tullock, ayant fait sienne la théorie de Hirschman, le régime fédéral est le régime qui maximise la liberté de l'individu par le biais du jeu des pouvoirs et des contre-pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement. C'est cette tension ou concurrence permanente entre ces pouvoirs pour séduire le citoyen qui lui assure en fin de compte un plus grand contrôle sur sa propre destinée. Lui-même pourra jouer de cette concurrence entre les différents pouvoirs dans la zone des " pouvoirs partagés " pour maximiser sa propre courbe de préférences.

Cela dit, étant donné qu' aucun pouvoir n'est absolu et qu'aucun pouvoir ne peut disposer constitutionnellement d'une omnipotence financière, l'entreprise de séduction de l'autorité nationale ou régionale aura ses limites. L'architecture institutionnelle et constitutionnelle est la garantie de la préservation du jeu entre tous les acteurs dans des limites qui mettent hors-la-loi toute tentative hégémonique ou tyrannique. Comme il est fort coûteux d'obtenir l'assentiment de chaque citoyen sur chaque initiative qui pourrait lui causer une perte de liberté, c'est-à-dire entraîner un jeu à somme négative ou un résultat inférieur à l'optimalité de Pareto, la meilleure approximation d'un consensus total est l'introduction du vote à la majorité des deux-tiers, sur toutes les questions qui peuvent entraîner des pertes significatives d'utilités pour les citoyens concernés. Ce type d'initiative n'est pas une vue de l'esprit: elle est au programme du parti républicain aux USA.

De plus, cela rendrait beaucoup plus ardue le jeu politicien du " log-rolling " ¹⁸ (marchandage des votes à l'Assemblée) lequel représente une forme de dévoiement du contrat entre le politique et le citoyen qui lui a apporté sa voix. De tout cela il faut conclure que le fédéralisme lui-même n'est pas une panacée absolue à la tentation hégémonique d'une faction toute puissante à un moment donné de la vie politique et qu'il convient donc d'y adjoindre une

¹⁶ Buchanan James. " The Calculus of Consent ". Ann Arbor Paperbacks, 1997. Un essai fondamental pour comprendre les coûts de la démocratie et les remèdes pour sauver les droits de l'individu.

¹⁷ Tullock Gordon. " The New Federalist ". The Fraser Institute (Vancouver, Canada), 1994.

¹⁸ Buchanan.op.cit.

réforme constitutionnelle de la mécanique du vote parlementaire. Vues sous cet angle, les réformes proposées en France depuis plusieurs années sur le fameux cumul des mandats montrent leurs limites. Dans une république unitaire, pyramidale, et technocratique, l'homme politique se doit d'être à la confluence de tous les réseaux de financement (national, régional, départemental, communal) pour pouvoir espérer au mieux avoir une action constructive, ou au moins simplement être entendu, à défaut d'être écouté!

En revanche, dans un système fédéral, s'il ne disparaît totalement, du moins cet état de choses est-il fortement atténué. Les exécutifs régionaux ne sont pas sans munitions, car ils sont quasi-souverains en matière de biens publics non-régaliens et, selon le modèle suisse, appliquent certaines des décisions fédérales non par la contrainte, mais par " comitas gentium ".

En résumé, le fédéralisme est le système qui est le mieux à même de réaliser l'objectif de participation chère au Général De Gaulle, lequel fut le premier à pressentir que l'Etat jacobin avait fait son temps et que l'heure d'une forte collégialité en matière de développement économique était arrivée (création des C.O.D.E.R. au début des années 60). Cela dit, le plan de De Gaulle restait d'essence jacobine puisqu' il maintenait et renforçait le rôle du préfet, autorité inconnue dans les systèmes fédéraux. Il est difficile de deviner les arrières-pensées du fondateur de la Vème République, mais le Gaullisme étant un pragmatisme au bon sens du terme, il n'est pas impossible que le Général, conscient de la nouvelle donne européenne et internationale, eût voulu muscler les régions au nom de.....l'intérêt national.

Le fédéralisme est un humanisme car il met la protection des libertés de l'homme comme finalité de tout système politique. C'est également l'objectif du libéralisme. Cependant, il existe un réalisme, voire un certain pessimisme, dans la philosophie fédéraliste telle qu'elle fut énoncée par les Founding Fathers. Les raisons en sont évidentes puisqu'ils trouvèrent leurs inspirations philosophiques et politiques chez les Anciens ainsi que chez Hobbes, Hume, Locke et Montesquieu. L'idée de séparation des pouvoirs est en soi une affirmation que le pouvoir est dangereux. Comme il est cependant nécessaire, il convient de le fragmenter de la façon la plus rationnelle possible pour bénéficier des effets positifs de l'exercice du pouvoir tout en minimisant ses effets pervers ou menaçants pour les libertés civiles.

Divisions horizontale et verticale, poids et contre-poids sont autant de garanties contre les velleités tyranniques d'un seul, de quelques-uns ou de la populace. Il est fort intéressant de noter à cet égard qu'il semble exister une contradiction entre la philosophie de

l'homme des Founding Fathers et celle des Pères Fondateurs du Management ou de l'organisation moderne (Fayol, Taylor, Weber), au niveau du type d'organisation développée pour mettre en oeuvre cette philosophie. Les fondateurs américains choisirent, non seulement par réalisme (les colonies s'y seraient certainement opposées par les armes) mais aussi par conviction politique et philosophique, une structure décentralisée à pouvoirs séparés ou partagés, alors que dans l'entreprise, les fondateurs du management moderne optèrent pour la structure pyramidale et centralisée. Pourtant, dans les deux cas, il apparait que c'est la théorie X¹⁹ de l'homme qui sous-tendait les choix structurels. Comment peut-on expliquer cette contradiction? Là encore, la théorie contingente de l'organisation peut nous éclairer en introduisant, comme Montesquieu puis Madison encore et toujours précurseur, le concept de " taille "20 .

Plus la taille est petite, plus il est facile d'exercer un contrôle direct sur l'accomplissement des tâches. Le terme contrôle doit s'entendre ici non seulement dans son acception anglicisée de commandement, mais aussi de processus d'évaluation entre les buts et les activités pour les atteindre. Dans le cas d'un écart entre ce qui avait été planifié et ce qui a été réalisé, deux options s'ouvrent au décideur: soit on augmente la performance, soit on révisé les buts à la baisse. Dans une petite unité comme dans une petite république, le contrôle est aisé. Dans les grandes unités comme dans les grandes républiques, il en va tout autrement. Seule la décentralisation ou plutôt la multi-divisionalisation peut assurément permettre la meilleure gestion des surcharges d'information (information overload) et donc de s'adapter aux changements rapides de l'environnement externe et interne de l'entreprise. Bien sûr, comme l'a si magistralement démontré le professeur Jay Galbraith²¹ , il existe deux stratégies "centralisatrices", soit un système informatique vertical d'information, soit le recours à des commissions ad-hoc; une analyse bénéfice/coût ainsi que la culture de l'entreprise devant être prises en compte dans tous les cas de figure. Cependant, ce sont les unités autonomes (self-

¹⁹ McGregor Douglas. " The Human Side of Entreprise ". McGraw-Hill, 1960. Dans ce livre, l'auteur compare et contraste les deux philosophies du management et de l'organisation. La théorie X, c'est la philosophie classique et traditionnelle de Fayol, Weber, Taylor. C'est une vision pessimiste: l'homme, étant paresseux, veule, menteur, incapable de penser par lui-même, etc.. doit être encadré et surveillé pour assurer la bonne marche de l'organisation. En termes de structure, cela donne la structure pyramidale et bureaucratique. Cette vision du monde nous fait penser au fameux combat pour la " Vertu " de Robespierre. Nos constituants avaient au fond un grand mépris des hommes pour préconiser ce qui est devenu la structure jacobine du pouvoir! La théorie Y est une vision optimiste de l'homme, donc pour une structure plus organique de la firme.

²⁰ Steers.op.cit.

²¹ Galbraith.op.cit.

contained tasks), structure-type de la stratégie " décentralisatrice ", qui obtiennent les meilleurs résultats.

Il en va de même pour l'organisation de l'Etat car il est soumis aux mêmes "opportunités et menaces" de l'environnement technologique, économique, culturel et social. Comme l'entreprise, l'Etat pourvoyeur de biens publics ne peut se mettre longtemps en congé des réalités de son environnement. Le fédéralisme est l'analogie politique de la multi-divisionalisation. Comme cette dernière il est probablement inévitable pour les grandes unités. D'aucuns pourront faire remarquer que la France est trop petite pour un régime fédéral! Leur argument nous paraît suspect car il est l'expression dans la plupart des cas de ce que Robert Michaels appelait " la loi d'airain de l'oligarchie ". Il serait peut-être plus juste de parler aujourd'hui de loi d'airain de l'énarchie. Le système jacobin unitaire est allergique aux changements qui remettent en question sa légitimité et devient, comme dans tout système appuyé sur une vaste bureaucratie, l'otage de cette dernière même si des politiques courageux veulent faire évoluer le système.

Dans les régimes fédéraux, ces dysfonctionnements existent aussi mais la structure même du fédéralisme permet les adaptations nécessaires sans causer des risques systémiques. Il est à la fois effectif: il pose mieux les vraies questions; il est efficient: il est moins cher car son coût bureaucratique est plus faible. Comme l'a si bien dit Peter Drucker: " il vaut mieux mal faire les bons objectifs que de bien faire les mauvais ". Le problème de l'Etat unitaire jacobin, c'est qu'en voulant s'occuper de tout bien, il s'occupe de tout mal. De son côté, Merton²² a fort justement démontré qu'avec leurs solutions universellement applicables à toutes les situations, les bureaucraties en arrivent rapidement à perdre contact avec la réalité et s'acharnent à adapter les situations aux règles plutôt que l'inverse.

Ainsi, La règle tend-elle à prendre une valeur positive et à devenir, en fait, une fin en soi. De simple moyen, la règle est devenue la finalité ou le but! Plus la centralisation est grande et plus tentaculaire est la bureaucratie, plus ces dysfonctionnements deviennent systémiques et plus l'Etat s'en trouve affaibli. Dès l'apparition d'une crise interne ou externe, la survie même du régime peut se voir mise en question! Ce régime est inefficace, inefficent et donc inéquitable. Ses économies d'échelle sont annulées par les coûts résultants de la

²² Voir les analyses de Robert Merton dans Herbert Simon, " Administrative Behavior ". New-York: MacMillan, 1957.

centralisation bureaucratique. La problématique est toujours là pour nous le rappeler: la logique future du présent système est un affaiblissement inéluctable de l'idée même de république. S'il en fallait une preuve supplémentaire, les élections régionales de 1998 sont venues à point rappeler aux élites politiques de la France que le temps n'est plus de parler de " business as usual ". La France est en panne; sa problématique est connue; l'heure est enfin venue d'une nouvelle offre institutionnelle .

La Problématique revisitée: scénarios pour le changement

Le lecteur aura bien évidemment compris que nos valeurs nous portent naturellement vers un scénario fédéral pour moderniser la démocratie française. Il convient cependant de présenter ici d'autres scénarios, issus d'un autre système de valeurs, ainsi qu' un scénario composite qui essaiera de réconcilier les deux philosophies face à l'organisation institutionnelle de la République française. Les deux premiers ont une parenté évidente puisqu'ils s'inscrivent tous deux dans la tradition jacobine.

Le premier se confond avec le système institutionnel actuel avec des régions " en liberté surveillée " et dont les compétences, pour réelles qu'elles soient, n'en demeurent pas moins largement " cosmétiques " au regard de l'option fédérale ou même du provincialisme espagnol (La Catalogne). Il fait partie intégrale de la problématique actuelle et ses dysfonctionnements et faiblesses sont connues. Pour les tenants de ce scénario, la crise économique et sa croissance anémique sont les premiers responsables des difficultés temporaires de ce modèle et il suffira que la croissance revienne pour que le système régional mis en place en 1982 retrouve un second souffle. Certes quelques améliorations, notamment dans le domaine fiscal et dans le système électoral régional, devront être adoptées mais cela ne remet pas en cause fondamentalement le présent système. La régionalisation " jacobine " reste le meilleur modèle possible dans une république centrée sur la toute-puissance de l'Etat central et de sa technostructure.

Le second scénario que nous appellerons, faute de mieux, le jacobinisme "réformé" tente de donner plus de pouvoirs aux régions notamment dans le domaine de leurs ressources financières propres. Ce modèle est peu ou prou celui avancé par les experts de la

DATAR²³ depuis quelques années. Il est et demeure d'inspiration jacobine car il est le produit du système de valeurs dominant chez les haut-fonctionnaires issus des Grands Corps de l'Etat. Les traits saillants de ce " régionalisme avancé " sont les suivants: il y a trop de communes et donc un nouveau découpage par le biais d'un regroupement de communes au sein de " pays " (300 à 500) est nécessaire; le découpage actuel des régions est absurde car ces régions n'atteignent la masse critique nécessaire pour mettre en place des politiques économiques et donc sociales efficaces et la fiscalité locale est donc entièrement à revoir.

Tout en gardant la dotation globale de fonctionnement, les principes fiscaux doivent changer selon trois critères:

- un seul impôt par collectivité;
- cet impôt doit être évolutif en fonction des desiderata de ces mêmes collectivités;
- enfin cet impôt doit être simple.

A la région, un impôt sur l'énergie; au département, un impôt sur le revenu; au pays, un impôt sur les sociétés. A côté de ces nouvelles compétences fiscales, ces trois niveaux de gouvernance joueront de compétences bien définies: les régions seront compétentes pour le développement économique général (infrastructure, transport, formation, etc.); les départements couvriront toutes les activités de solidarité (RMI, santé, etc.); enfin, les pays et les communes s'occuperont des services de proximité (routes, etc..).

Dans le domaine politique, le non-cumul des mandats sera la règle au niveau local. Cependant un élu pourra exercer à la fois un mandat national et un mandat local. L'exécutif régional pourra être élu au scrutin uninominal à un tour afin que de vraies majorités puissent se dégager et les régions devront jouir de règles de fonctionnement stables et solides.

Ce plan, louable à bien des égards dans son souci de rationalisation des règles de fonctionnement et de la répartition des compétences et des ressources entre les différents niveaux de gouvernement local, pêche par méconnaissance des principes essentiels de l'économie et du management. En particulier, par un excès de "différentiation statutaire" des tâches et ressources, il rend extrêmement précaire, voire impossible, l'équilibre entre intégration et différenciation. C'est la politique du " salami " dont le résultat évident sera de renforcer encore plus le pouvoir des préfets -et donc de l'Etat- afin de gérer les conflits inhérents à ce système et d'assurer l'intégration nécessaire à la bonne marche des affaires régionales. A titre d'exemple, prenons le cas des départements. Si ces derniers prélèvent l'impôt sur le revenu, il est fort à parier qu'une concurrence sauvage aura lieu entre les départements

²³ Ce scénario est basé sur un interview avec un ex-responsable de cet organisme. Toute erreur ou omission est due à la nature même d'un interview. En conséquence, ce scénario doit être pris avec une certaine réserve.

non seulement à l'intérieur d'une même région, mais aussi entre tous les départements de France. Cela aura pour effet direct de les lancer dans des opérations de transfert et, plus grave encore, de diminuer l'importance du fait régional en tant que centre autonome de pourvoyeur de tous les biens publics non-régaliens (santé, transport, sécurité, éducation, culture, etc...), puisque leurs leviers fiscaux seront limités à un seul impôt. Qu'en sera-t-il alors de la masse critique régionale préconisée par les auteurs de ce plan. Le fédéralisme comme la multi-divisionalisation ne cherche pas à annihiler les principes d'unité de commandement et d'unité de direction, deux principes fondamentaux du modèle d'administration classique (Fayol), mais de leur rendre leur efficacité en tenant compte de la taille de l'entreprise et de l'environnement dans lequel elle opère. Le but est de créer des unités de production et de services "gérables" c'est-à-dire à échelle humaine, en délimitant les aires de compétence selon le critère de l'essentiel et de l'accessoire. Le premier- the Ends- ou Finalités de l'entreprise ou de l'Etat, est un système intégrateur, garant de l'unité de l'ensemble des sous-systèmes qui le composent, c'est le domaine de la planification stratégique ou de l'élaboration des "Politiques" avec un P majuscule. Le second critère, celui de l'accessoire - The Goals- ou les Buts est le domaine de la stratégie tactique et opérationnelle.

Toute la question est alors de savoir quel est le degré d'autonomie des sous-systèmes par rapport au système central. En d'autres termes, peuvent-ils poursuivre des buts indépendants du centre ou ces buts sont-ils soumis à son aval? Dans une entreprise, on peut parfaitement envisager que le centre tel le modèle de type H, la holding company, ne s'intéresse qu'aux résultats financiers et donc laisse la plus grande liberté possible aux entrepreneurs, ou plutôt "intrapreneurs", quant à leurs choix de produits/services. Dans un système fédéral à faible engagement du centre dans les domaines non-régaliens, sauf cas d'urgence, l'analogue de la " bottom-line " (le profit en bas de page) pourrait être le taux de croissance régional et sa contribution en pourcentage au P.I.B. national. Si ce dernier n'était pas satisfaisant, la holding pourrait vendre cette unité non-performante ou l'abandonner à son propre sort, une éventualité qui n'est pas inconnue en politique (la décolonisation, la vente de la Louisiane; demain peut-être, la Nouvelle-Calédonie ou d'autres territoires lointains), mais pratiquement nulle en ce qui concerne le territoire métropolitain. Aussi, elle pourrait temporairement l'aider à retrouver sa rentabilité en arguant du fait que les actionnaires de la holding ne sont pas disposés à faire une croix sur leurs investissements. Cette dernière possibilité nous ramène à la firme en M, laquelle s'investit pleinement dans le propre d'entreprises par le rôle prépondérant qu'elle joue dans l'élaboration de la politique stratégique de l'ensemble, ses activités de contrôle et sa volonté de répartir les cash-flows non laissés au sein des entreprises autonomes selon sa propre stratégie et ses critères de rentabilité. Cela dit, les firmes du groupe sont libres d'agir

de façon entrepreneuriale dans tous les domaines qui ne sont pas du ressort de l'office central: les produits et services offerts; leur gamme de prix; le recrutement, etc....Forts de ce modèle, on pourrait envisager un "scénario composite"²⁴ d'un régionalisme à la française à mi-chemin entre le fédéralisme et le système actuel, fondé sur le système d'une multi-divisionalisation de type centralisateur. En d'autres termes, bien que les régions seraient les principaux pourvoyeurs de tous les biens publics non-régaliens, l'Etat continuerait à jouer son rôle, mais à-posteriori, de régulateur et de coordinateur pour remplir son rôle d'intégrateur et de garant de l'unité nationale. Ce système aurait toutes les caractéristiques du fédéralisme centralisé, que l'on connaît aux USA depuis plus d'un demi-siècle, tout en conservant les préfets et la puissance, mais réduite, de l'Etat sur l'ensemble territorial français. Ce qui différencierait ce nouveau régionalisme du fédéralisme serait bien évidemment le sort constitutionnel donné à ces transferts de souveraineté, cette dévolution de compétences, du centre vers la périphérie. Si cette dévolution est inscrite dans la Constitution, donc irréversible sauf changement de cette dernière, la France aura adopté le paradigme fédéral et la présence de l'Etat ne sera plus nécessaire au travers du préfet, mais seulement au travers des représentants locaux des entités fédérales.

De plus, corollairement au principe de constitutionnalisation, il conviendra que les régions puissent avoir leurs propres constitutions, leur propre cour constitutionnelle régionale, ainsi que le pouvoir de légiférer. Sans ces attributs constitutionnels et législatifs, il ne saurait être question d'un fédéralisme digne de ce nom.

Un très grand nombre d'hommes politiques qui sont récalcitrants devant l'adoption d'un paradigme étranger à la tradition française, même si ce dernier leur procurerait un vrai régime de liberté- pas seulement de liberté surveillée - devraient ²⁵ pouvoir adhérer à un scénario composite qui octroie aux régions, sans le recours à un amendement constitutionnel et sous surveillance, la compétence pour tous les biens publics non-régaliens destinés à leur

²⁴ L'idée du scénario composite est au coeur même du modèle d'Hasan Ozbekhan, puisque de l'ensemble des scénarios " idéaux ", il convient de dégager un scénario qui tâche de réconcilier les différents scénarios entre eux en tenant compte de la réalité des valeurs et des contraintes de l'environnement interne et externe de l'organisation. Ce scénario composite constitue la fin de la phase normative de la planification stratégique.

²⁵ Force démocrate propose d'inclure dans la Constitution un droit à l'expérimentation. L'Etat choisirait 2 ou 3 départements pour tester la gestion de politiques sociales ou d'emploi par les pouvoirs locaux. Encore, une demi-mesure à la Française (le syndrome du " à moitié enceinte "). Ce type de propositions est tout à fait dans la ligne du "Jacobinisme réformé".

territoire, ainsi que la capacité financière afférente à un tel transfert , c.a.d. avec une fiscalité directe sur les biens et les personnes déductible des impôts nationaux. Il faut croire que des siècles de dépendance ont laissé des traces psychologiques graves qui font que la rupture totale avec le Père - l'Etat, est impensable! Nous entrons là dans le domaine de la névrose et cet essai n'a pas pour objet premier d'analyser ce phénomène, sinon pour remarquer qu'en France, plus qu'ailleurs. la contradiction entre haine et amour, indépendance et dépendance vis-à-vis de l'Etat est la plus saillante et la plus forte. Il suffit de citer à cet égard le titre de l'excellent ouvrage de Jean Picq " Il faut aimer l'Etat " ²⁶ pour saisir immédiatement une des racines du mal français et de la profondeur de celles-ci. Un tel titre que l'on pourrait ajouter au Décalogue est tout simplement impensable, absurde et malsain pour les Anglo-saxons et les tenants d'une république Madisonienne.

Nous pensons donc que le scénario mixte ou composite devrait plaire aux Français, toujours adeptes de la troisième voie, de l'Exception française, cette solution essentiellement bâtarde qui répond à ce goût pervers, pour le ni-ni, la cohabitation, le plan en deux parties avec une conclusion qui n'en est pas une, l'individualisme dans l'assistanat, etc...Il serait injuste cependant de dire a-priori que ce scénario composite sera un nouvel échec. Rien n'est moins sûr! Peut-être est-il le passage obligé, un état transitoire, vers le paradigme fédéral, seul garant, parce que constitutionnel, d'un équilibre des pouvoirs entre le centre et la périphérie. En attendant, l'introduction du scénario composite accompagné d'une réforme électorale régionale par l'élection de son président au suffrage universel direct sur un programme précis et l'adoption du scrutin uninominal devraient aider grandement les régions à prendre enfin leur vraie place en France et en Europe.

Conclusion

Nous avons essayé dans cet essai de montrer la nécessité d'une refonte du système régional français dans le sens d'une fédéralisation de la République Française afin de faire face à la problématique actuelle. Nous pensons que cette évolution est non seulement une nécessité face aux enjeux de l'Europe nouvelle et de la globalisation, mais aussi une chance pour la France de devenir une république moderne, c'est-à-dire, une république fondée sur la

²⁶ Picq Jean. " Il faut aimer l'Etat ".Flammarion, 1995.

confiance et non sur la méfiance vis-à-vis des citoyens et des corps-intermédiaires, seuls garants au bout du compte de la pérennité de la vie démocratique.

Le régionalisme " affirmé " du scénario composite, mais encore plus le fédéralisme, sont deux variantes du versant politique du libéralisme. Ce dernier est un optimisme (théorie Y). Contrairement à ce que pensent beaucoup de Français: " C'est l'absence de "laisser-faire" qui a engendré le " laisser-aller". Enfin, d'aucuns diront que l'analogie entre la théorie de l'organisation de l'Etat et la théorie des organisations est inopérante car la dimension de marché n'existe pas pour les institutions publiques et que le critère du bon gouvernement n'est pas le profit ou la rentabilité. Cela n'est qu'en partie vrai. Dans le système fédéral comme dans le muti-divisionalisation, les sous-systèmes restent soumis au contrôle du centre qui est le dépositaire " ultime de la responsabilité et du contrôle ".

Dans les deux cas, il est le substitut de l'entrepreneur. Comme ce dernier, il assume les incertitudes inhérentes à la fonction de dépositaire ultime de la responsabilité et du contrôle de la collectivité nationale ou corporative. De plus, les régions comme les divisions peuvent s'engager indépendamment du centre dans la mesure où cette sortie du système peut leur permettre une plus grande efficacité par rapport à des questions inter-sous-systémiques/ inter-régionales. La création d'établissements trans-frontaliers est un bon exemple de ce type de contrat. Aussi, convient-il de noter que les grandes entreprises comme les régions ont des démarches communes puisque la mesure de l'efficacité n'est plus simplement la rentabilité pure et simple au sens d'une optimisation, mais qu'elles font du " satisficing " comme l'ont bien montré Herbert Simon et James March²⁷, non seulement en raison du principe de " rationalité limitée " ²⁸ (bounded rationality) mais aussi et surtout en raison du fait qu'elles recherchent à satisfaire les demandes, souvent contradictoires, des différents " stakeholders " ou parties prenantes(actionnaires, syndicats, gouvernements nationaux et locaux, associations de tous ordres, employés, etc...). En ce qui concerne la recherche des profits, on peut avancer l'idée que le taux de croissance ou les remises d'impôts pourraient servir d'analogie aux notions de profit et de dividendes. Enfin, la concurrence inter-régionale interne et trans-frontalière peut être assimilée à un marché. Un marché pour des biens publics à un prix(taxation) qui puisse satisfaire la courbe de préférence du consommateur/citoyen. Le fédéralisme, comme la muti-divisionalisation n'est pas l'introduction de l'anarchie. Plutôt, ils s'accordent avec Montesquieu que seules des petites républiques (ou firmes dans le privé) reliées entre elles par un pacte fédéral de mise en commun de certaines aires de souveraineté destinée à maximiser l'efficacité

²⁷ March James, Simon Herbert. " Organizations ". New-york: Wiley & Sons, 1958.

²⁸ March & Simon.op.cit.

de l'ensemble ainsi constitué, mais la constitution de plus petites unités de type unitaire ou fonctionnel pour faire face à un environnement de plus en plus complexe et à changement rapide.

Les divisions comme les régions sont des " scaled-down versions " de la firme en U (des modèles réduits) et non une incitation à la création de fédération de " soviets " comme le préconisait Proudhon. Les critères de différenciation sont multiples: la tradition, la religion, la langue, la culture, le système juridique, les ressources sont des critères " naturels " d'attribution des compétences ou souveraineté pour la constitution d'ensembles régionaux cohérents.

Il convient d'y ajouter aussi les économies d'échelles et autres variables économiques comme la capacité de coordination des différentes activités et la gestion des externalités²⁹. Bien entendu, cette question d'externalité est au centre de la répartition des pouvoirs d'intervention du centre par le biais de la législation nationale, dans les cas où des arrangements inter-régionaux sont inefficaces et menacent le bon fonctionnement de l'entreprise France dans son ensemble. Tout le problème réside au bout du compte dans l'équilibre " satisfaisant ", au sens donné à ce terme par Herbert Simon, à savoir: une solution non-optimale mais acceptable par l'ensemble des " stakeholders ", entre la nécessité de l'intégration et les exigences de la différenciation. Toutes les firmes modernes sont confrontées à ce problème³⁰; il en va de même pour tous les Etats, à l'exception bien entendu des régimes totalitaires. Notre plaidoyer en faveur du paradigme fédéral a été en grande partie guidé par cette préoccupation afin d'obtenir une meilleure adéquation des structures aux défis de l'environnement présent.

²⁹ Externalités (effets de débordement). Selon Barnes & Stout in LAW & ECONOMICS, West Publishing, 1992: " Les externalités sont des coûts imposés ou des bénéfices conférés à autrui par suite des activités d'un individu qui n'est pas requis (dans les cas des coûts) ou capable (dans les cas des bénéfices) de les intégrer dans sa prise de décision".

³⁰ Selon L.B.Mohr (in Organizational structure, ASQ, 1971, 16,444-459), l'efficacité organisationnelle est le résultat dans une large mesure de la capacité de la firme à adapter, avec succès, sa structure à son environnement, technologique par exemple. Mohr a appelé cette adéquation (" fit " en Anglais) la théorie de la consonnance (Consonance Hypothesis). Dans le domaine institutionnel, il est permis de faire l'hypothèse (c'est notre parti-pris) que l'efficacité d'une nation est contingente de la capacité de ses structures à " répondre " au moindre coût possible aux changements survenus de l'environnement. Cette structure s'appelle le fédéralisme décentralisé, c-a-d, basé sur le principe de " subsidiarité ". Un article de l'auteur et du professeur Norman de Tufts University sur ce dernier sujet doit paraître prochainement dans POUVOIRS LOCAUX.