



HAL
open science

Les fondements de l'action économique de l'État

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Les fondements de l'action économique de l'État. Université Pierre Mendès France, pp.141, 2000, Côté Cours, 2-86561-242-2. hal-02077845

HAL Id: hal-02077845

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02077845>

Submitted on 24 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jacques FONTANEL

Professeur Université Pierre Mendès France de Grenoble

Les fondements de l'action économique de l'Etat

Côté Cours

Collection Côté Cours

La Collection Côté Cours a pour objectif d'éditer les ouvrages destinés à l'enseignement par correspondance de l'économie à l'Université.

Comité de rédaction :

- Jacques Fontanel, Directeur,
- Michel Vigezzi, Professeur, Directeur-Adjoint du Régime par Correspondance de la Faculté des Sciences Economiques de Grenoble,
- Alban Richard, Professeur, Directeur de la Faculté des Sciences Economiques de Grenoble.

Objectifs

Les enseignements du DEUG, de la Licence, de la Maîtrise Sciences Economiques ou de certains DEA de Grenoble peuvent être suivis par correspondance. S'il existe d'autres supports pédagogiques (vidéo, internet, CD Rom), les documents écrits sont encore les plus efficaces pour la préparation des cours et des examens.

Dans sa version la plus achevée, le RPC de la Faculté des Sciences Economiques de Grenoble a créé une Collection (ECO+) aux Presses Universitaires de Grenoble, qui a déjà déposé plus d'une vingtaine de titres. Ces ouvrages appartiennent à la "mallette pédagogique" et ils ont parfaitement rempli leur rôle.

Après dix ans de publications, la Collection Côté Cours se propose de renouveler certains titres (dont les anciens responsables de cours sont propriétaires aux PUG) et de fournir des documents de base de leur enseignement.

Table des matières

Les fondements de l'action économique de l'Etat

Introduction

Chapitre 1 - L'histoire des faits et de la pensée économiques de l'Etat

I.1. La formation de l'Etat et l'évolution de son rôle économique

- A) Les évolutions de l'Etat comme acteur économique
 - a) Le temps de "l'état de nature"
 - b) Le temps de l'Etat-tribu
 - c) Le temps de l'Etat territorial moderne
- B) L'Etat, agent économique moderne
 - a) Les fondements de l'Etat moderne
 - b) L'Etat en crise dans les économies de marché
- C) Les désagréments économiques de l'absence d'Etat. L'exemple de la Russie
 - a) Les analyses pessimistes
 - b) Les arguments des " optimistes "
 - c) Les arguments des " contestataires "

I.2.) La théorie économique de l'Etat dans tous ses états

- A) Abrégé des principales doctrines sur la place de l'Etat dans la vie économique
 - a) La théorie néo-classique ou libérale
 - b) La théorie keynésienne
 - c) Les théories du développement et la pensée marxiste
- B) La crise des théories économiques de l'Etat
 - a) Les modèles de relations entre l'Etat et le marché dans le processus de mondialisation
 - b) La crise de l'Etat keynésien
 - c) La mondialisation, contre l'interventionnisme étatique

Chapitre II. De la nécessaire action collective à l'intervention nécessaire et contestée de l'Etat

II.1. Le choix entre les actions économiques individuelles et l'action collective

- A) L'intérêt économique de l'action collective (par application sommaire de la théorie des jeux)
- B) L'analyse du contrat entre l'Etat et les citoyens (analyse en termes de droits de propriété)
- C) L'allocation optimale des ressources et l'agrégation des préférences
 - a) Le principe de l'optimum parétien
 - b) Le test de compensation de Hicks (1939) et Kaldor (1939)
 - c) L'agrégation des préférences par le vote

II.2. L'organisation de l'action économique de l'Etat

- A) L'apport de la théorie à l'action économique de l'Etat selon Raymond Barre
 - a) Les atouts de la France
 - b) Les principaux objectifs
 - c) Les contraintes
 - d) Les instruments
- B) Les objectifs économiques
- C) La préparation à la décision
 - a) Les modèles de décision
 - b) La rationalisation des choix publics
 - c) La planification souple

Chapitre III. Les débats sur la relation économique conflictuelle ou coopérative entre le marché et l'Etat

III.1. Les dysfonctionnements du marché rendent nécessaire une intervention collective ou publique

- A) L'Etat, un système plus ou moins efficace de régulation
- B) Les biens publics
- C) Les externalités
- D) L'incertain
- E) Les transferts
- F) Les coûts décroissants

II.2. L'Etat, garant de l'intérêt général ou de certains intérêts particuliers

- A) La légitimité de l'Etat
- B) L'Etat dépensier
- C) L'activité improductive de l'Etat
- C) L'Etat, miné par le pouvoir privatisé
- D) L'Etat technocratique
- E) L'Etat miné par la corruption et la prévarication
- F) L'Etat, dessaisi de ses valeurs sociales et des solidarités
- G) L'Etat serviteur
- H) L'Etat concurrencé
 - a) La "glocalisation"
 - b) La globalisation

III.3. L'arme économique et son application dans l'histoire contemporaine

- A) Le paradigme pacifiant de l'économie
 - a) Les théories de l'échange concurrentiel
 - b) Les situations de concurrence imparfaite
 - c) L'arme économique est cependant présente
- B) Les théories du conflit
 - a) Les théories mercantilistes
 - b) Le protectionnisme nécessaire à l'unité nationale
 - c) La lutte des classes dans les relations internationales
- C) Les instruments et stratégies
 - a) Les stratégies
 - b) Quelques exemples
 - c) Le cas de Cuba

Conclusions

- Le matérialisme dominant
- La démocratie en danger
- La fin du contrôle de l'information
- La fin des solidarités.

Introduction

L'Etat est une forme de gouvernement et un régime politique social. Il représente l'autorité souveraine s'exerçant sur l'ensemble d'un peuple et d'un territoire déterminés. En droit, l'Etat est un groupement humain fixé sur un territoire déterminé, soumis à une même autorité et pouvant être considéré comme une personne morale. Pour le Petit Larousse, l'Etat est une entité politique, constituée d'institutions diverses, qui préside aux destinées collectives d'une société et exerce, à ce titre, le pouvoir. La définition de l'Etat comme agent économique est pluri-sémique. Une conception large, incluant les institutions détentrices d'un pouvoir de contrainte exercé au nom de la collectivité, est généralement retenue. Pour Max Weber, c'est l'institution qui dispose du monopole de la violence légitime. En France, le secteur institutionnel "administrations publiques" (comprenant l'Etat, les administrations locales et la sécurité sociale) des Comptes de la Nation produit des biens ou service non marchands et il réalise des opérations de redistribution de revenu ou de patrimoine. Cependant, l'intérêt collectif ne peut seulement être défini dans les instances centralisées de l'Etat, car toutes les questions n'appellent pas de telles compétences. Dans l'analyse économique, l'Etat c'est d'abord l'exercice du pouvoir par les autorités publiques centrales, régionales ou même locales. Il n'en reste pas moins que le concept reste flou et s'adresse souvent à toutes les instances qui disposent d'un pouvoir de contrainte collectivement acceptée ou subie.

L'analyse économique de l'Etat fait l'objet de débats nombreux. Elle suppose souvent des positions doctrinales, que l'absence d'un outil scientifique comme l'expérimentation propre aux sciences dures, ne permet pas de trancher. Les raisonnements "ceteris paribus" (toutes choses égales par ailleurs) s'imposent et les modèles théoriques ne permettent qu'une expérimentation limitée, réduite aux hypothèses nécessairement réductrices posées en amont. Les situations économiques ne se renouvellent jamais pareilles à elles-mêmes et un échec de politique économique peut toujours, à terme, faire l'objet d'une analyse plutôt positive de sa mise en place, en posant la question à laquelle personne ne peut répondre : sans cette politique, la situation économique n'aurait-elle pas été encore pire ? Les économistes doivent raisonner à court et à long termes, étant entendu que les politiques fondées sur la conjoncture ne permettent que très rarement de satisfaire les objectifs structurels d'une Nation. En outre, les composantes et attributs de l'Etat comme la souveraineté, les lois, la citoyenneté sont des concepts contestables et contestés, aussi bien dans le temps que dans l'espace. En sciences sociales, trois grands courants de pensée relatifs à la question de l'Etat coexistent :

- L'approche du contrat social pur a été élaborée par Jean-Jacques Rousseau et les philosophes idéalistes. Elle consiste à considérer l'Etat comme la résultante des clauses d'un contrat social volontaire. L'individu accepte de signer un contrat social qui lui garantit certaines prestations en échange d'une réduction volontaire des degrés de liberté admis par l'individualisme exclusif. L'homme n'est pas simplement un être individuel, il est inséré dans un réseau de relations sociales qui ne peuvent s'exprimer efficacement qu'avec la définition de règles collectives généralement applicables à tous. Les actes d'autrui interagissent sur les actions individuelles, notamment en matière de sécurité, de travail et d'organisation sociale. Une solution de coopération est préférable à une situation dans laquelle tous les hommes sont isolés, concurrents et ennemis. Dans ces conditions, la lutte contre la nature hostile passe d'abord par l'accord social des individus. Au départ, selon les intérêts en cause, les associations se développent autour d'un thème, celui de la protection de la famille ou du territoire par la mise en place d'un accord corporatif. L'idée d'une association d'associations apparaît rapidement et la création de l'Etat en est la résultante. Des règles communes sont alors établies, permettant une expression plus harmonieuse de la vie sociale. C'est dans un contexte plus moderne que vont naître le concept et la réalité des Etats. Les lois de l'activité sociale font alors l'objet d'un contrat implicite, tous les contractants étant supposés d'accord par simple consensus. Elles réglementent l'ensemble des activités économiques, politiques et sociales, elles assurent la paix interne et elles établissent des normes en vue de protéger la collectivité contre les menaces extérieures éventuelles.

- L'Etat est aussi analysé comme l'expression dominante des nécessités de la vie sociale. Il est alors le garant des contrats, ceux-ci étant parfois contraints par les besoins collectifs. L'Etat représente plus que la somme des individus associés, il défend l'intérêt collectif. Ainsi, un individu peut refuser de signer le contrat en ne considérant que son seul intérêt personnel immédiat (moi d'abord, et après moi le déluge) ; un autre individu peut chercher à se libérer des contraintes qui pèsent sur l'ensemble des autres composantes de la société (si on permettait aux autres ce qu'on se permet à soi-même, la vie serait intenable). Dans ces conditions, l'Etat a pour fonction d'obliger les individus à respecter le contrat social lui-même. L'hypothèse du contrat social pur disparaît, car l'unanimité n'existant plus, la constitution s'impose à tous, même aux opposants. Le décideur social se dote de moyens coercitifs dont il revendique le monopole, afin de faire respecter les règles collectives. Dans ce cas, l'individu en tant que tel n'a pas le choix des articles du contrat, celui-ci lui est proposé sous une forme qui est la même pour tous. L'individu ne peut faire transformer le contenu du contrat qu'avec l'appui d'autres individus, et à condition que cette modification s'applique collectivement. La constitution s'impose à tous, même aux opposants. Le refus individuel de respecter

le contrat collectif conduit à son exclusion. Le règlement librement consenti devient une contrainte. La loi s'impose à tous et nul n'est sensé l'ignorer.

- L'Etat est le produit de la classe dominante, et il constitue donc un instrument d'exploitation. Cette conception suppose qu'un groupe homogène à l'intérieur de la Nation dispose des pouvoirs militaires et policiers (recours à la force), économiques (contrôles des moyens de production et de la répartition des revenus) ou politiques (gestion publique et élaboration de lois en faveur du groupe au pouvoir). Dans ce cas, la classe dominante impose les règles qui fondent sa propre puissance. Dans ces conditions, l'Etat est présenté comme une association d'individus tenus à respecter des règles sociales imposées par un décideur social, soit par la soumission volontaire, soit par la contrainte. Il exerce aussi le pouvoir des relations avec les autres Etats ou collectivités publiques, soit par la violence, la coexistence ou la concertation.

L'action de l'Etat dans la vie économique est inévitable, dès lors que les autorités publiques établissent les règles de fonctionnement de l'activité productive et commerciale. Aujourd'hui, le plus convaincu des libéraux admet (comme le rappelle la fameuse expression du très libéral Milton Friedman " nous sommes tous aujourd'hui keynésiens ") que l'économie de marché ne peut se passer de l'intervention publique. Pour la logique du marché, le libre jeu de l'offre et de la demande entre agents indépendants et autonomes produit à la fois l'équilibre et l'optimum économique. Pour la logique du secteur public, les agents représentant la collectivité définissent des règles sociales et définissent des prélèvements obligatoires et de redistribution, en fonction de critères éloignés de ceux qui prévalent sur un marché de forte concurrence. Les frontières entre ces deux logiques sont évolutives, parce que contestables. Elles font l'objet d'un débat politique majeur, avec le refus progressif des valeurs charriées par l'intervention de l'Etat et la croyance dans les vertus équilibrantes et efficaces du marché. C'est la nature de l'intervention de l'Etat qui est contestée, concernant son opportunité, son coût, sa lourdeur et parfois sa sclérose. Les économies de marché sont à la recherche d'un Etat partenaire "moderne" et efficace. Cependant, le marché n'est pas efficace sans règles collectives, qui en fixent les normes et les modalités de fonctionnement. C'est pour l'avoir oublié un peu trop vite en réaction à 70 années d'un Etat tout-puissant, que les pays en transition de l'ex-URSS ont connu tant de problèmes pour mettre en place un système de marché efficace, qui ne soit pas gangrené rapidement par les forces illégales et l'absence d'initiative privée et d'innovation.

La fin de ce siècle est marquée par la pensée dominante de la " globalisation " et de l'élargissement de l'économie de marché. L'effondrement du "socialisme réel" et les échecs des expériences " étatiques " du Tiers-Monde ont fait le lit du succès d'un capitalisme pourtant lui-même souvent contesté dans son

fonctionnement et ses résultats. C'est la fin de la croyance dans la gestion équilibrée entre les nécessités d'une économie de marché efficace et l'intervention sociale et sociétale de l'Etat. Le libéralisme ne peut pas fonctionner sans l'Etat et il reconnaît aisément la nécessité de l'intervention subsidiaire de l'action publique dans le jeu dominant de la libre concurrence. Si l'excès du pouvoir étatique constitue une menace et un frein au développement économique, son absence conduit à des formes d'organisation anarchiques qui augmentent le risque de toutes les activités économiques et limite donc l'importance des " paris sur structures neuves " (François Perroux).

- D'abord, l'Etat établit le cadre juridique du fonctionnement de la vie économique. Il établit un droit du travail pour protéger notamment les salariés et il définit un droit de la concurrence pour maintenir celle-ci dans un univers plutôt favorable aux ententes et aux cartels.

- Il perçoit des recettes et il a des dépenses supposées d'intérêt général.

- Il intervient directement dans la vie économique, car il est un employeur (le plus grand de France), un fournisseur d'infrastructures, un acheteur (marchés publics).

- Il encourage certains comportements socio-économiques jugés collectivement utiles. Il exerce aussi un " effet d'influence " plus ou moins important selon les pays sur les décisions du secteur privé.

- Enfin, l'Etat a ses propres objectifs, qu'il cherche à satisfaire en mettant en place une véritable politique économique à court (action conjoncturelle) et à long (action structurelle) termes.

Les Etats se sont progressivement mis en place et ce n'est que depuis une période très récente, à l'échelle de l'histoire de l'humanité, qu'ils ont pris une place prépondérante dans l'organisation de la vie économique (chapitre I).

Cependant, leur action peut être justifiée sur des fondements de pure rationalité. En effet, contrairement aux hypothèses de la " main invisible " selon laquelle le marché produit une situation équilibrée et optimale, les principaux résultats de l'application à l'économie de la théorie des jeux mettent en évidence l'efficacité contestable, en tous temps et tous lieux, de l'individualisme excessif au regard des procédures de coopération. L'Etat est aussi une instance de compromis, de négociations, de coopération, dont l'efficacité économique est souvent incontestable (chapitre II).

Enfin, l'action de l'Etat fait l'objet de nombreux débats, sur sa capacité à l'expression de l'intérêt collectif (Chapitre III).

Chapitre I

L'histoire des faits et de la pensée économiques de l'Etat

La formation de l'Etat est un phénomène à la fois récent et récurrent. Elle s'est déroulée de manière souvent non-linéaire et son expression actuelle est finalement assez éloignée de celle de son origine. Elle a été influencée par les théories économiques, qui ont aussi souvent servi à définir, de manière plus ou moins scientifique, les rôles respectifs de la puissance publique et du marché.

I.1. La formation de l'Etat et l'évolution de son rôle économique

Le rôle de l'Etat a beaucoup évolué dans le temps. Il est intéressant de rappeler sa genèse, mais aussi de mettre en évidence son action d'agent important dans la vie économique d'aujourd'hui.

A) Les évolutions de l'Etat comme acteur économique

Par les moyens de la vie associative, l'humanité a réalisé une véritable révolution humaine en créant la société civile et l'Etat. Pour Hobbes et Rousseau, notamment, l'état de nature ou l'état naturel représente la situation supposée de l'homme avant toute vie sociale. Mais cette analyse d'une évolution linéaire des sociétés humaines n'est pas toujours étayée scientifiquement et le passage de la société de nature à la société civile n'a certainement pas été réalisé d'un seul coup, dans un temps limité et avec une véritable volonté politique. Si le monde dans lequel nous vivons est incontestablement caractérisé par les Etats, cela n'a pas toujours été le cas. Les Etats ont connu des étapes dans leur développement. Il est possible de dégager, à grands traits, les principaux ingrédients qui participent à l'émergence et à l'essor du fait étatique.

a) Le temps de "l'état de nature"

Les populations vivant de la cueillette et de la chasse ont généralement développé les formes d'une démocratie anarchique. Elles ont créé des communautés familiales ou villageoises dirigées par un chef, parfois entouré d'un conseil, dont la nomination dépendait essentiellement de ses capacités. En règle générale, les plus âgés, déchargés des travaux difficiles de la survie individuelle et sociale, constituaient des instances de délibération qui déterminaient le sort de la communauté. Cette première conception d'assemblée démocratique constituait l'amorce de l'idée de décisions collectives et d'Etat. Les responsables veillaient d'abord à la défense du clan contre les attaques de l'extérieur. Au fond, la première fonction de cette société était de se protéger contre les autres groupes, avides de s'approprier les ressources d'autrui. Cependant, la vie en communauté n'allait pas toujours de soi et les chefs avaient pour fonction de régler les querelles intestines, soit par la coercition, soit par la concertation. L'évolution du groupe dépendait du potentiel de nourriture, les grandes communautés se développant dans les régions où la nourriture était abondante. Lorsque la pénurie apparaissait, les groupes se disloquaient et s'installaient généralement dans les endroits de voisinage, sur des terres encore faiblement explorées (et donc exploitées). La constitution de grands groupes a été déterminée par les besoins de vivre au sein d'une communauté suffisamment large pour permettre une réelle division du travail et pour se protéger contre les menaces externes et même internes (le faible nombre de famille personnalisant trop les relations entre le pouvoir et les individus). Les groupes restaient encore faiblement structurés et leurs règles étaient définies principalement par les convictions religieuses ou morales. Le chef devait s'imposer en tant que chef, car il n'existait aucune institution politique et il pouvait être à tout moment destitué.

b) Le temps de l'Etat-tribu

La sédentarisation des tribus provoquée par la culture régulière du sol a engendré l'émergence de l'Etat tribal. Les agriculteurs souhaitaient protéger leurs territoires et leurs récoltes contre les exigences d'autres tribus. La propriété du sol a conduit alors au développement de rapports de domination et d'exclusion. Dans ces conditions, des structures politiques stables devenaient essentielles à la vie sociale, d'autant qu'une société d'échange prolongeait nécessairement le double impératif de la propriété et de la protection de celle-ci. Les formes de pouvoir dans ces sociétés variaient du despotisme absolu à des formes encore primitives de démocratie. Les raisons de ces évolutions dépendaient de la conquête pour le pouvoir et des forces en présence. Le chef traditionnel cherchait à conserver son pouvoir et même à le transmettre à ses héritiers (ce qui, dans le temps de sa domination, assurait encore

plus fermement son propre pouvoir). Alors qu'à l'origine, le chef devait faire la preuve quotidienne de sa supériorité et de son aptitude au commandement dans l'esprit du bien tribal, il a cherché ensuite à obtenir une obéissance absolue, sans contrainte de compétence personnelle. Il utilisa alors la religion ou les pouvoirs magiques pour se présenter comme un représentant des forces surnaturelles. Dès lors le chef est devenu intouchable, véritable représentant des forces divines, puisqu'il était le seul à connaître les voies menant aux dieux. Dans ces conditions, le Conseil qui l'entourait perdit de son prestige et de son pouvoir, favorisant la concentration du pouvoir, souvent par la violence, notamment sur la résolution des conflits personnels ou entre clans, la protection collective et la définition et à l'application du droit. Le chef de la famille disposait d'un pouvoir considérable sur les membres de la famille, pouvoir qui pouvait aller jusqu'à la peine de mort (droit romain). Les petites tribus, en cherchant une union plus ou moins générale, laissaient les chefs de l'union se débarrasser des chefs tribaux (notamment par la fourniture de privilèges propres à limiter leurs prétentions). À l'intérieur des nouvelles sociétés apparaissaient alors de nouveaux statuts : la tribu du chef était privilégiée, alors que les autres tribus supportaient des statuts différents pouvant aller de l'égalité avec la tribu dominante jusqu'à l'esclavage. Généralement, les terres étaient réparties de manière inégale au profit des membres proches du pouvoir et les habitants d'une région étaient placés sous la tutelle d'un seigneur qui pouvait leur imposer les tailles et la corvée. La notion de hiérarchie dans le droit est alors apparue, celui du roi étant d'ordre supérieur et donc s'imposant à celui du vassal. Le suzerain tentait généralement d'imposer de lourds fardeaux aux vassaux de façon à mieux assurer sa domination. C'est ainsi que, au milieu du Xxe siècle, les paysans d'Haïlé Sélassié étaient encore obligés de payer en impôts 70 à 80 % de leurs revenus, ce qui les conduisait inéluctablement à être expropriés et à devenir les ouvriers ou les serfs du seigneur.

c) Le temps de l'Etat territorial moderne

L'Etat territorial moderne s'est révélé d'abord avec la constitution des villes le long des routes du commerce ou des endroits stratégiques de protection de la collectivité (frontières, nécessité militaires, siège de la justice). La famille perdit de son importance au profit de l'Etat et de l'individu. Le droit devint de moins en moins accolé à la tribu, mais au territoire. La dépendance "sociétale" se développa en raison de la division du travail, accélérée par l'essor du fait citadin dont elle est à l'origine. La ville proposa alors certains services collectifs à la communauté autres que celui de la protection commune, comme les hôpitaux, l'approvisionnement en eau ou la monnaie. L'idée de l'intérêt général se répandit et les services collectifs et la bureaucratisation se développèrent, favorisant aussi la centralisation de la

société. Les fonctions sociales ne furent plus attribuées seulement en raison de la naissance, mais en fonction des aptitudes, favorisant ainsi le développement du fonctionnariat, l'établissement d'une armée permanente (soldats de métier et non plus mercenaires) et l'émergence d'une bureaucratie d'Etat, marquée par l'idée de service public (la Rome antique du temps de Cicéron, l'Angleterre du XVe siècle, la France XVIe siècle). Le chef de famille perdit la plus grande partie de ses attributions, avec l'intervention du pouvoir central dans la gestion juridique de la famille. Le souverain vit ses pouvoirs s'élargir, du fait de la dépendance des citoyens à son égard. Il s'attaqua même aux forces qui l'avaient aidé à s'installer (Eglise, nobles). Il est souvent arrivé que le souverain devienne le véritable chef religieux et spirituel, mettant ainsi sous son contrôle toute la hiérarchie religieuse. Si l'Islam jugeait qu'il ne pouvait y avoir d'autres règles de législation que le Coran, la loi unique immuable, cela n'empêcha pas la plupart des Etats islamiques de se doter de règles générales de fonctionnement de la société, parfois très interprétatifs eu égard aux exigences du dogme. L'Etat créa alors le droit. Les lois comprenaient des principes moraux, les droits et devoirs des soldats, les obligations des citoyens à l'égard du roi et de ses représentants. L'Etat, ce n'était plus vraiment Louis XIV ; au pire, c'était seulement l'expression de ses volontés, au mieux c'était un contrôle provisoire et instable de la toute-puissance de l'Etat. En France, le clergé et la noblesse n'avaient pas les mêmes contraintes légales que le tiers-état ; dans l'empire romain, les patriciens, les chevaliers et les sénateurs avaient primauté sur la plèbe. Même les musulmans qui ne connaissaient pas à l'origine ces différences sociales ont investi le calife de l'autorité royale, les charges de vizir, de scribe ou de chef de la police étant réservées aux proches du calife. Les rapports entre le roi et la noblesse ont toujours été fondés sur des rapports de forces.

Ces analyses de l'évolution du rôle de l'Etat dans la vie économique sont contestables, bien sûr. Les descriptions ne sont pas toujours à même de représenter une réalité complexe. Ainsi, les conceptions marxistes de l'histoire des faits économiques, faisant référence au matérialisme et à la dialectique historiques, cherchent à valoriser le conflit dans l'évolution des systèmes. L'interprétation de Jean-Pierre Doujon¹ est à ce titre représentative de ce courant de pensée.

B) L'Etat, agent économique moderne

La modernité de l'Etat découle de la généralisation de l'organisation, de la législation et de la recherche de rationalité dans l'action. Cependant, il est en crise, à la fois dans les pays "à économie de marché, mais encore plus fondamentalement dans les anciens pays socialistes.

¹ Doujon, J.P. (1995), Histoire des Faits Economiques, PUG, ECO+, Grenoble.

a) Les fondements de l'Etat moderne

L'Etat moderne est caractérisé par son organisation, son pouvoir de législation et sa recherche de rationalité dans l'action. L'industrialisation a accentué à la fois la division du travail et la perte d'autonomie des familles. L'exode rural a brisé les liens familiaux et la famille s'est peu à peu réduite à la relation directe entre les parents et les enfants. Dans les villes déjà surpeuplées par rapport à leurs infrastructures, la situation économique de la grande majorité des citoyens devient très précaire, au point de rendre quasi obligatoire le travail des femmes et des enfants. La situation sociale très tendue devient de plus en plus insupportable, ce qui suscite des réactions et même des révoltes contre le pouvoir en place. L'Etat ne se voit plus affecter le seul rôle de défense communautaire et de garantie de fonctionnement de la division du travail, il lui est dorénavant réclamé d'instituer des assurances sociales. Dans ces conditions, il a été obligé d'intervenir dans la vie économique, afin de combattre le chômage, grande source de mécontentement et de révolte contre les pouvoirs. Les gouvernements deviennent aussi responsables du bien-être de leurs gouvernés, sous la pression des syndicats et des associations d'employeurs. L'Etat supprime progressivement les règles fondées sur la hiérarchie sociale et les idées de libertés individuelles, de démocratie et de droits de l'homme s'imposent à lui. La centralisation du pouvoir est liée à l'industrialisation. Les petits Etats agricoles inadaptés devant la révolution industrielle ont été amenés à s'organiser en grandes nations industrielles, par voie de fusions successives, selon des processus historiques différents (guerres, accords commerciaux, etc.). Les idées de séparation des pouvoirs, de démocratisation et de socialisation se sont développées face aux raideurs et à l'omnipotence du pouvoir central ; la puissance d'Etat a véritablement fait l'objet de luttes politiques, philosophiques qui ont parfois abouti à des conflits armés. Il s'agit donc bien du développement de ce que les marxistes appellent les libertés formelles, puisque la dimension économique en est absente. Devant les problèmes cruciaux que traversent notre époque (évolution des villes, pollutions, problème des eaux, faible autonomie des individus), les Etats se voient attribuer des pouvoirs de plus en plus étendus, gonflant ainsi l'appareil d'aide à la décision, créant les conditions des pouvoirs administratifs anonymes. La bureaucratie devient un Etat dans l'Etat et le contrôle des autorités publiques devient, au fond, de plus en plus anarchique. Cependant, ce rôle de l'Etat a créé son contraire, la fameuse globalisation. Le processus de concentration des grandes firmes multinationales réduit considérablement les degrés de liberté et d'action des autorités publiques nationales. La question est maintenant de savoir si l'Etat est en déclin. Il est d'ores et déjà en crise.

b) L'Etat en crise dans les économies de marché

Depuis la fin de la dernière guerre mondiale, le poids de l'Etat dans la vie économique s'est considérablement développé. Les principes de politique économique de la théorie keynésienne étaient largement retenus par les gouvernants et pendant les "Trente Glorieuses", l'action de l'Etat a été considérée comme décisive dans la lutte contre les cycles ou les crises économiques. De nombreux théoriciens faisaient état de la nécessité de la régulation économique de l'Etat et les idées de planification souple se sont développées dans quelques économies nationales. Cependant, avec la crise du début des années 70, les politiques économiques ont été remises en question. D'abord, le principe du retour à l'équilibre budgétaire est de plus en plus recherché, souvent en vain, par les Etats et l'idée d'une réduction du rôle de l'Etat dans la vie économique s'est manifestée avec les flux de privatisation des entreprises publiques et la disparition progressive du caractère opératoire des plans macro-économiques nationaux. Ensuite, l'internationalisation des économies, la mise en place des changes fluctuants, l'ouverture progressive des frontières, l'importance accrue des grandes firmes et organisations internationales ont considérablement limité le champ d'action des autorités publiques dans le domaine économique. Enfin, la crise des pays socialistes a renforcé la puissance des économies libérales et altéré l'image d'un Etat gestionnaire de l'économie. Les politiques économiques n'en sont pas pour autant absentes de la gestion courante de la vie économique, mais leur rôle devient plus discret, moins autoritaire, moins volontariste. Elles s'appliquent à réduire les effets négatifs de l'économie de marché ; elles ont de moins en moins de responsabilité directe dans l'évolution même des structures productives, mais elles gardent une influence certaine dans l'allocation et la redistribution des richesses. Il reste cependant étonnant que, malgré cette méfiance à l'égard des politiques économiques, les gouvernants soient toujours accusés d'inefficacité et sanctionnés électoralement dans les situations de crise économique.

La fin des idéologies globalisantes marque la fin du "sens de l'histoire". Leur échec traduit le refus des visions simplificatrices, et il conduit à l'éloge de la complexité. On peut constater l'accélération des rythmes de changement, avec l'émergence d'effets cumulatifs et irréversibles. La disparition des modèles conduit à la perte des normes sociales. La situation de crise est devenue permanente, associant la perturbation et la difficulté de mettre en évidence les perspectives de renouvellement, alors même que l'anticipation constitue un élément essentiel de toute stratégie économique. À côté de la maîtrise technique, la capacité d'organisation est devenue essentielle pour la compétitivité et l'efficacité des entreprises et des collectivités.

C) Les désagréments économiques de l'absence d'Etat. L'exemple de la Russie

Les résultats de l'économie en transition de la Russie ont largement dépendu de la relation exprimée entre l'Etat et la société russe. Et une grande partie des raisons qui ont conduit à l'échec de la politique économique engagée semble dépendre de la politique de l'Etat. Les analystes de la situation économique russe n'ont pas toujours mis en évidence les effets de la crise financière sur ce pays en transition. Avant 1997, les réflexions des économistes portaient plutôt sur le caractère structurel nécessaire de l'évolution de la Russie, comme le montrent les analyses d'une Table Ronde du projet Tacis-PROMETEE, tenue à Moscou en 1996, intitulée "La Russie, cinq ans après"². Plusieurs économistes ou experts avaient exprimé à la fois leurs analyses, finalement assez proches, des obstacles qui empêchaient la Russie à retrouver le chemin d'une saine croissance, et leurs divergences concernant les mesures à prendre. À partir de 1997, les questions sur la solidité de la transition en Russie se sont posées. Deux formes d'opposition se sont manifestées, l'une optimiste insistant sur la continuation du processus de libéralisation, l'autre pessimiste contestant l'efficacité des réformes. Il est intéressant de noter que ni les responsables du FMI, ni la pensée libérale n'ont mesuré l'importance des phénomènes financiers sur la Russie. Ce qui montre la difficulté de la tâche à entreprendre en Russie.

a) Les analyses pessimistes

Pour Michael Intriligator³, l'une des plus grandes menaces pour la sécurité internationale d'aujourd'hui, à savoir le futur de la Russie, n'intéresse pas suffisamment les hommes politiques et les politologues, alors que ces derniers faisaient pourtant une fixation totale sur l'Union soviétique et sa menace militaire potentielle, principalement sur ses armes nucléaires, pendant la guerre froide. La Russie est chancelante, mais elle est susceptible de remettre totalement en cause la sécurité mondiale. De manière évidente, la situation présente ressemble remarquablement à celle de l'entre deux guerres, après "la der des der", cette première guerre mondiale qui n'aurait dû être suivie d'aucune autre, qui a pourtant conduit l'humanité à la plus grande guerre de son histoire. La Russie est dans une situation impossible, elle doit faire face à des problèmes économiques et politiques

² Fontanel, J, Bensahel, L. (1999), Les analyses contradictoires de l'économie russe avant la crise de septembre 1998, in B. Vassort-Rousset, Cahiers de l'Espace Europe, Grenoble.

³ Intriligator, M. (1998), L'Amérique dort pendant que la Russie chancelle. On ne peut ignorer les similarités avec les conditions de la République de Weimar avant l'avènement d'Hitler. in J. Fontanel, La crise de l'économie russe en question, Débats, PUG, Grenoble.

catastrophiques qui développent autant de dangers à long terme. La Russie connaît une dépression comparable à celle des Etats-Unis des années 1930 et, dans le même temps, elle souffre d'une inflation comparable à celle de l'Allemagne des années 1920. En outre, à la suite de l'échec de la mise en place de réelles institutions de marché et du fait des insuffisances concernant les droits de propriété, les banques d'investissement et du commerce, l'exécution des lois et de régulation juridique ou la mise en place d'un code commercial, la transition a conduit à une économie "mafieuse", dans laquelle les criminels établissent leurs propres institutions. Ainsi, de nombreuses "mafias" contrôlent d'importants secteurs de l'économie et elles se manifestent par des extorsions illégales multiples. Les nouveaux "propriétaires et managers" des firmes privatisées agissent sans entraves comme des monopoleurs. Ils cherchent à contrôler les prix (notamment par des protections publiques), à réaliser, voire à liquider les actifs de la société, et à déposer le produit de la vente dans des comptes bancaires personnels "offshore", dans une atmosphère de prévarication et de corruption généralisées. Les conflits territoriaux et ethniques assombrissent encore le tableau. Enfin, tous les systèmes qui appartiennent à un Etat moderne, comme la santé, l'agriculture, l'environnement, l'éducation, le droit, la science et la technologie, sont aussi en crise. Plusieurs scénarios possibles se présentent devant la Russie, ce qui pourrait avoir des influences substantielles sur l'ensemble du monde.

- Le premier scénario fait référence à la mise en place d'un nouveau système autoritaire, avec l'apparition d'un nouveau Staline. Cette situation peut être rendue possible même par l'élection démocratique d'un Président extrémiste qui pourrait prendre avantage de la nouvelle Constitution, garantissant les pouvoirs importants à la Présidence. Elle pourrait aussi être le résultat d'un putsch ou d'un "coup d'Etat", qui répéterait l'histoire russe récente, lorsque le système autocratique tsariste a été rejeté en faveur d'abord d'un système démocratique, qui a ensuite été détruit par les Bolcheviks. Le résultat en a été une période brève de démocratie entre deux régimes autoritaires.

- Le second scénario consiste dans la perpétuation de la crise de l'autorité légale, conduisant au chaos et à l'anarchie, avec des gangs criminels prenant le contrôle des régions du pays.

- Le troisième scénario conduit au développement de guerres civiles internes, élargissant le conflit de la Tchétchénie vers de nouvelles aventures sécessionnistes à l'intérieur même de la Fédération de Russie.

- Un quatrième scénario pourrait suivre l'exemple de l'ancienne Yougoslavie, la Russie apportant son soutien aux minorités russes en Ukraine, en Biélorussie ou en Kazakhstan, en conflits avec leurs gouvernements.

Winston Churchill dans son livre de 1938 intitulé "Pendant que l'Angleterre dort", reprochait à la Grande-Bretagne d'ignorer la menace de l'Allemagne nazie

qui devait conduire, l'année suivante, à la guerre. De nombreux observateurs ont noté les remarquables similarités entre la Russie d'aujourd'hui et la République de Weimar qui a précédé la venue de Hitler au pouvoir en 1933 : la perte d'empire et de statut international, la dépression, l'hyperinflation, la destruction de la classe moyenne, etc. On s'est demandé comment le peuple allemand, hautement civilisé et éduqué, a pu élire démocratiquement Hitler, dont les plans pour la guerre et le génocide étaient clairement connus. Peut-être que la meilleure réponse est la plus simple : les peuples désespérés commettent des actes désespérés. La même chose pourrait arriver en Russie, avec des conséquences désastreuses comparables.

Pour Robert Boyer⁴, ce qui est surprenant c'est la longueur, la profondeur et la durée de la récession russe contemporaine, qui dépasse celle de tous les autres pays en dehors de l'ancienne URSS. Si la dépression attendue a bien été présente, le rétablissement de l'économie est toujours attendu, ce qui rend difficiles les compromis politiques fondés sur la répartition des sacrifices. La question est de savoir si un simple ajustement budgétaire et une politique monétaire sage permettront l'amorçage d'un mouvement de recomposition. Or, toute société a la conjoncture de sa structure. Il n'y a sans doute pas d'indépendance entre la politique de création monétaire, la politique budgétaire et les transformations structurelles. Le modèle d'ajustement macro-économique adapté aux économies développées n'est probablement pas significatif pour la Russie d'aujourd'hui. Avant, il y avait le Gosplan, relativement inefficace, qui assurait la coordination économique et un parti communiste qui mobilisait l'effort politique. En échange, même si une phase douloureuse était prévue, les processus du marché et la démocratie ont été proposés, en vue de conduire à une dynamique analogue à celle des économies développées. Ce qui ne s'est pas produit. En outre, si le marché peut donner l'impression qu'il est auto-équilibrant une fois qu'il est institué, il a cependant besoin d'autorité politique, d'associations, de groupes qui veillent à sa viabilité. Historiquement, il y a eu une lente et parfois douloureuse maturation de l'économie de marché dans les économies capitalistes, pour mettre en place les pyramides d'institutions qui sont nécessaires à son fonctionnement, comme le droit de propriété, un système de paiement et un système de crédit, un Code commercial (pour que le débiteur honore ses créances), une garantie de la qualité des biens et des transactions. De même, la démocratie, qui s'allie au marché, suppose la recherche d'arrangements avantageux pour tous, par l'application de règles du jeu stabilisées, qui définissent les procédures négociées de la résolution des conflits ; elle implique un long processus d'apprentissage, surtout après le rejet d'un système autoritaire. Les problèmes majeurs de la transition tiennent à la difficulté de synchronisation du processus de démocratisation et de l'extension de la logique du

⁴ Boyer, R. (1996), Les différents aspects de la transition, Tacis-PROMETEE, Moscow, 16 March.

marché. En Chine, on a privilégié le marché, en Russie la démocratie. La transition, pour être viable, doit d'une part être acceptable socialement à court terme, et d'autre part constituer un jeu à somme positive, alors même que la Russie d'aujourd'hui produit plus de perdants que de gagnants. Enfin, la théorie économique de base qui façonne la transition suppose la réversibilité des mesures de politique économique. Or, les séquences de politiques économiques doivent être correctement ordonnées. Faut-il choisir d'abord la privatisation, la libéralisation, l'ouverture économique, les réformes fiscales ou la couverture sociale ? Ce choix est essentiel, car il donne l'orientation principale de la nouvelle société en gestation. De conjoncturel, il peut ouvrir ou fermer des perspectives nouvelles. En Russie, le développement des " futures " donne l'impression d'un renversement de la pyramide, puisque l'on a privilégié les actifs financiers sophistiqués dans un univers aux présentations comptables et aux organes de contrôle très déficients. En outre, le processus de transformation institutionnelle se déroule habituellement sur plusieurs décennies. Lorsque l'Allemagne a voulu rattraper l'Angleterre au XIXe siècle, elle n'a pas copié les institutions anglaises, elle s'est dotée d'institutions très protectrices. De même, le Japon de 1945 n'a pas copié les institutions américaines, mais plutôt ses produits. La recherche de convergence de la Russie au XXIe siècle vers le capitalisme américain n'est pas pertinente, compte tenu de la spécificité de celui-ci et des tensions qui le traversent. Enfin, le rôle du marché s'est avéré destructeur des formes anciennes, mais il n'a pas suffisamment construit, par son incapacité à susciter la création de nouvelles entreprises et la mise en place de nouveaux entrepreneurs. Les anciens aiguillons de la croissance (l'investissement excessif, pourtant producteur de pénuries), l'industrie d'armement, l'embryon de consommation de masse, la division internationale socialiste du travail sont dorénavant fortement affaiblis par les effets d'inertie, la polarisation des revenus, le processus de désarmement, et l'effondrement du Comecon. On peut ajouter que la rente pétrolière ou minière a souvent aggravé les problèmes nationaux, du fait du " Dutch disease " (le malaise hollandais) notamment. Pour y échapper, il faut s'engager dans la redistribution massive de la rente par l'Etat, développer une politique industrielle active, former des ingénieurs, obtenir un consensus politique pour éviter la polarisation des revenus, et se rappeler que la rente ramenée au nombre d'habitants n'est pas si importante pour être la clef de l'avenir économique de la Russie. Or, aucune de ces actions ne semble avoir été entreprise. Gramsci rappelait qu'un nouveau régime institutionnel ne tuait pas immédiatement l'ancien régime et que le conflit subsiste encore dans les formes organisationnelles ou productives qui n'entrent pas encore dans les normes sociales. La transformation de l'économie russe ne fait que commencer, et dans cette perspective, contrairement à ce qu'affirme le F.M.I., le " futur risque de durer longtemps ".

Pour Silvana Malle⁵ de l'O.C.D.E., les réformes nécessaires au processus de la transition ne conduisent pas aux mêmes résultats selon les pays. De nombreux facteurs, notamment sociologiques ou psychologiques, interviennent. Ainsi, la Russie ne semble toujours pas capable de créer la confiance nécessaire à la mise en place d'activités économiques et commerciales normales et d'attirer, à l'échelle de la superficie du pays et de sa population, d'importants investissements directs de l'étranger. La faiblesse de la démocratie menace cette confiance et la Russie résiste au respect des règles du marché, du fait d'intérêts particuliers puissants qui cherchent à promouvoir le statu quo, la passivité, la suspicion. Le succès de la transition vers le marché suppose la résolution de plusieurs problèmes importants.

- D'abord, le processus pourtant rapide de la privatisation (lequel ne semble d'ailleurs avoir rapporté qu'à peine dix pour cent de ce qui avait été prévu par les estimations gouvernementales) et la mise en place de structures de direction n'ont pas encore produit les résultats escomptés. La plupart des entreprises ont été privatisées à 75 % au profit de ses composantes mêmes (les travailleurs et les managers), ce qui les conduit, pour éviter les offres d'achat extérieures, à acheter leurs propres actions. Il s'ensuit que la gestion des firmes n'a pas été profondément modifiée par rapport à la situation précédente, que les mêmes problèmes subsistent, lorsqu'ils n'ont pas été aggravés par l'absence d'un autofinancement fortement compromis par les achats d'actions de l'entreprise par l'entreprise elle-même. Il en résulte des accords sociaux peu en rapport avec les critères modernes de gestion, comme le non-paiement des travailleurs et l'absence de ceux-ci dans les unités de production. En outre, les investissements du gouvernement dans l'industrie textile et l'industrie légère ont été convertis par l'Etat en actions, accroissant ainsi la propriété publique.

- Ensuite, l'absence de transparence et de confiance dans les transactions des valeurs mobilières n'encourage pas particulièrement les capitaux extérieurs à la firme, au moment même où les banques ne semblent pas préparées à gérer les entreprises dont elles ont le contrôle. En 1996, la Banque centrale a imposé une administration temporaire à plusieurs banques privées, témoignage des difficultés importantes de cette activité fortement inquiétée par la corruption et les opérations criminelles.

- La mise en place des Groupes financiers et Industriels (GFI) favorise la protection des activités privées (qui peut aller jusqu'à l'acceptation d'hypothèques) par le gouvernement. Il en résulte de nouvelles pressions politiques pour accroître encore les avantages et les privilèges reçus. S'il existe bien des conglomérats dans de nombreux pays, notamment au Japon, les GFI n'ont généralement pas de

⁵ Malle, S. (1994), La privatisation en Russie : spécificité, objectifs et agents, in Lavigne, M. (ed.), Capitalismes à l'Est : un accouchement difficile, Economica, Paris. Malle, S. (1996), Russia Five Years Later : an Economic Assessment, Tacis-PROMETEE, Moscow, 16 March.

technologies dominantes, ni de retours importants d'économies d'échelle. Bref, ils répondent moins aux critères de bonne gestion de l'ensemble des activités, qu'à des considérations politiques de protection économique, comme la participation de l'Etat dans le capital destinée, au moins partiellement, à rendre la faillite moins probable et à diminuer les coûts de transaction d'obtention des subventions publiques. Certes, il existe déjà une législation et un Comité antitrust, mais leur rôle se heurte aux groupes d'intérêt et aux grands monopoles ou oligopoles soutenus par les régions et, trop souvent, par le pouvoir politique. Même si les étrangers ont obtenu un plus large accès aux marchés financiers russes, les forces d'inertie sont encore trop fortes pour les convaincre de financer l'économie nationale. L'espoir de recevoir plus de 7 milliards de dollars en investissements directs de l'étranger en 1998 ne semble pas devoir être satisfait.

- Le recueil des impôts doit être renforcé, car la culture fiscale des Russes est faible et la recherche systématique du non-paiement des impôts conduit inéluctablement à une grande fragilité des finances de l'Etat, et donc des activités dont il a la charge. Le gouvernement se propose maintenant de suivre les orientations de politique économique suggérées par le Fonds Monétaire International, même s'il souhaite parfois engager aussi une politique industrielle. Les investissements publics, les subventions ou les crédits à l'exportation ont clairement favorisé l'aéronautique, l'industrie nucléaire et spatiale ou l'électronique, et les barrières douanières ont protégé les secteurs automobiles, du rail ou des machines agricoles, et l'industrie légère. Si les actions de privatisation et de libéralisation sont importantes, le succès de la stabilisation macro-économique est encore fragile et a besoin de fondations microéconomiques plus solides. Le gouvernement, pour lutter contre la baisse de l'investissement, se doit d'agir directement dans certaines branches. Cependant, l'adoption d'une politique industrielle sélective est peut-être prématurée, compte tenu du pouvoir des groupes d'intérêts et du gaspillage potentiel qu'elle implique. Autrement dit, le pouvoir de l'Etat n'est pas suffisamment légitime ou puissant pour éviter que ses actions ne représentent, comme l'affirme la Théorie des Choix Publics, que l'expression des intérêts de ceux qui ont les rênes du pouvoir.

Pour le Professeur Wladimir Andreff⁶, il existe de nombreux effets d'inertie qu'il convient de réduire dans le processus de transformation systémique. Si certains pays ont bien engagé le processus, la Russie a encore échoué avec une inflation importante, une économie non stabilisée, des entreprises encore subventionnées, et si la privatisation a bien été réalisée, elle n'a pas permis de régler le problème de la direction réelle de l'entreprise. Cette situation n'avait pas été prévue par le courant libéral, aux analyses fondées sur de trop simples conclusions de théorie microéconomique, qui a engagé la transition en Russie et qui

⁶ Andreff, W. (1996), *Inertial Aspects of the Transformation Process*, Tacis-PROMETEE, Moscow, 16 March.

n'a pas suffisamment pris en compte l'héritage de l'Union soviétique. Ainsi, les politiques monétaires restrictives n'ont eu qu'un effet limité sur l'inflation, témoignant ainsi d'un phénomène inflationniste complexe dans lequel les facteurs monétaires ne constituent qu'un élément du puzzle. Ainsi, la recherche implicite d'indexation des revenus a mis en évidence un effet d'inertie (qui existait déjà implicitement dans l'économie planifiée) et elle s'accompagne d'une lutte sociale des agents économiques en vue d'accroître leur part dans le produit national. Dans ce cas, l'augmentation des prix conduit à une crise de liquidité, qui suppose une croissance de la monnaie, laquelle devient alors une variable endogène. Une politique des revenus et la désindexation des salaires constituent des instruments fondamentaux d'une politique de stabilisation. De même, le processus de privatisation qui a privilégié la propriété des actions du personnel (51 % des actions) a été choisi par 82 % des entreprises (contre 18 % pour un contrôle du personnel à 40 % seulement, et 1 % le contrôle par les seuls dirigeants de l'entreprise, dernière proposition faite afin d'éviter la faillite). En fait, le coût du contrôle de gestion est trop élevé pour les petits porteurs qui ont rapidement vendu leurs parts, permettant ainsi une concentration du capital, qui a bénéficié principalement aux autres actionnaires, le recours à la vente à l'extérieur étant une option faiblement utilisée. Il en a résulté une recherche de stratégie rentière, alors même que la privatisation supposait de nouveaux comportements et financements. Ainsi les droits de propriété fondés sur l'*usus* et le *fructus* ont été transférés à ceux qui exerçaient déjà le pouvoir économique dans l'entreprise, et qui l'ont élargi à l'*abusus*. La survie caractérise les coalitions internes du pouvoir. Comment alors changer Les objectifs de la croissance et de l'autonomie (généralement soutenue par les coalitions internes) par ceux de l'efficacité et du profit (recherchés par les actionnaires extérieurs) ? Or, la distribution du pouvoir dans les coalitions est relativement stable dans les organisations, même dans le cadre d'une procédure légale de privatisation. Ainsi, les anciens directeurs de firmes sont restés au pouvoir, malgré le processus de privatisation, et ils ont cherché à conserver les mêmes réseaux et relations, en se préservant ainsi des prises de contrôle éventuelles de l'extérieur. C'est une privatisation par la "nomenklatura" (Malle, 1994), sans restructuration en profondeur. Les réseaux du Parti Communiste ou de la bureaucratie d'Etat ont survécu, parfois ils ont été à l'origine de la corruption ou de l'économie criminalisée, notamment lorsqu'ils n'ont pas trouvé rapidement une place dans le nouveau système. Ils se présentent souvent comme les grands gagnants du processus de privatisation. Or, leurs conceptions économiques sont souvent limitées au gain maximum rapide et à la spéculation. N'ayant pas de formation de gestion d'entreprises dans un milieu concurrentiel, ils se proposent généralement de maximiser le profit à très court terme, à se verser d'importants dividendes et à négliger l'investissement. Autrement dit, la peur de la faillite

conduit les intérêts personnels à l'accélérer par une gestion à courte vue, voire prédatrice, de l'entreprise. Seul un Etat puissant et crédible peut combattre ces comportements, mais les relations entre les nouveaux hommes d'affaires et les responsables de l'Etat conduisent bien trop souvent à l'émergence de réseaux corrompus et à la préservation d'intérêts particuliers. Tous ces effets d'inertie n'ont pas pour autant éliminé les "peurs des gouvernants", comme l'émergence d'une crise sociale des travailleurs (malgré l'absence ou la faiblesse des syndicats), d'émeutes ou de soulèvements régionaux ou de la responsabilité du déclin économique, stratégique et politique de la Russie qu'on voudrait leur faire assumer. Il est alors nécessaire de résoudre la question des facteurs d'inertie, plutôt que de débattre sur la réalisation de la privatisation, de la libéralisation ou de la stabilisation, dont l'intérêt, non négligeable pourtant, est fondé sur le soutien des grands investisseurs internationaux (F.M.I., Banque mondiale, Union Européenne ou Banque Européenne de Reconstruction et de Développement).

b) Les arguments des " optimistes "

Pour Yegor Gaidar⁷, les conclusions des recherches sur le problème de la stabilisation économique dans les pays post-socialistes sont à la fois satisfaisantes (parce que pendant la période des réformes en Russie, les hypothèses libérales ont été confirmées) et décevantes quant aux résultats, même si plus de temps est nécessaire pour faire un bilan clair. Les réformes ne peuvent être engagées qu'avec une réduction drastique de l'inflation. Celle-ci a bien été un phénomène financier, et toutes les discussions concernant les causes spécifiquement économiques de l'inflation dans les pays où elle excédait 40 % n'étaient pas justifiées. La lutte contre les déséquilibres financiers et contre la croissance de la masse monétaire constitue la meilleure solution pour réduire le taux d'inflation. Il faut remarquer enfin que, pour les économies des pays post-socialistes, le niveau d'inflation et celui de la pauvreté suivent le même trend (en Russie, si le taux d'inflation augmente à 1 % par mois, il en résulte une augmentation de 0.5 % du niveau de pauvreté). La stabilisation politico-économique commence souvent avec la sous-estimation excessive de la monnaie nationale, mais la politique du taux de change n'est probablement pas centrale dans la politique financière générale d'un pays, au contraire des politiques budgétaires et financières. L'expérience de la Russie de 1995 confirme bien cette thèse. Pour Yegor Gaidar, il faut tenir compte de l'héritage communiste. Dans les pays post-socialistes, le cycle électoral, nouveau dans sa forme sociale, présente des formes plus fortes et plus dures que dans les pays occidentaux. L'effondrement de l'économie socialiste a été suivi par une crise

⁷ Gaidar, Y. (1996), La réforme économique et le cycle électoral, Tacis-PROMETEE, Moscow, 16 March.

économique et financière du système. Venant au pouvoir, en profitant de l'ambiance anticomuniste, les forces démocratiques dynamiques ont reçu comme héritage tous les problèmes économiques d'hier. Les démocrates ont alors été obligés de prendre des décisions très difficiles et souvent très dures pour l'ensemble de la société. Il a fallu très rapidement traiter des questions de la propriété privée, de la distribution optimale des revenus ou de la libéralisation d'une économie jusque-là muselée. Tous ces problèmes graves étaient la conséquence de l'incompétence du pouvoir central communiste. Du fait même des responsabilités économiques et politiques énormes prises par les démocrates pour trouver une solution à une crise due au système précédent, les élections qui ont suivi la politique de rigueur ont donné un avantage certain aux partis et idées de l'ancien système. Autrement dit, les démocrates ont payé électoralement leur effort pour résoudre les problèmes dus au socialisme, permettant ainsi aux anciennes forces de devenir populaires à leurs dépens. Plus les communistes ont détruit leur pays, et plus ils ont eu l'opportunité de gagner les élections suivantes. Ainsi, l'économie tchèque avait peu de dettes, un marché de consommation équilibré et pratiquement, jusqu'aux dernières années du pouvoir du gouvernement communiste, un budget bien équilibré. Les communistes tchèques ont perdu les élections. En revanche, la Pologne avait une situation financière difficile avec une grave crise financière, une hyper-inflation, des dettes considérables. Le parti post-communiste a remporté ainsi les élections suivantes. Lorsqu'elles sont au pouvoir, les forces favorables à l'ancien système rencontrent de nombreux problèmes comme le changement des aspirations de la population, les transformations quasi irréversibles dans le secteur économique, les modifications de la législation adoptées par le pouvoir précédent. Finalement, elles sont amenées à poursuivre l'ancienne politique, et donc à ne pas respecter leurs promesses, ce qui les rend rapidement impopulaires. S'il fallait satisfaire les obligations publiques reconnues socialement, le taux de prélèvement obligatoire devrait atteindre 40 à 45 % du PIB⁸. Une conclusion politique désagréable en résulte. Si la Russie conserve un volume excessif d'obligations publiques non couvertes par des impôts correspondants, au moins au niveau global cette situation conduit progressivement à la contraction des recettes fiscales. Quand l'Etat ne peut pas, de manière permanente, assurer ses obligations, il offre un bon prétexte au contribuable peu consciencieux, qui pense alors " pourquoi donc paierai-je des impôts pour un Etat qui n'honore pas ses obligations ? ". Au début des années 2000, le même cycle sera institué, et le Parti communiste russe sera en situation de perdre le pouvoir. Dans ces conditions, l'économie de marché, encore fortement imprégnée de l'héritage de l'économie centralisée, recevra le soutien des vraies forces réformistes démocrates, pour engager enfin la Russie dans la voie du

⁸ Gaidar, Y. (1998) La politique libérale sans alternative pour la Russie L'exemple du taux maximum des prélèvements obligatoires in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

développement économique. Pour Gaidar, la crise ne peut pas être le résultat du mauvais fonctionnement du marché ou de la perte de confiance des opérateurs internationaux. Il est nécessaire d'engager une politique libérale stricte. La solution est, quel qu'en soit le coût économique, d'abord politique. Il s'agit d'assurer à long terme la vie de l'économie de marché, et dans ce dessein d'empêcher le retour au pouvoir des forces liées au Parti Communiste.

Dans un livre récent publié par le F.M.I.⁹, Malcom Knight (1998) a examiné les progrès de la réforme de la banque centrale des pays en transition. La Banque de Russie jouit d'une large autonomie pour maintenir la stabilité des prix et mettre en place une politique monétaire. La circulation des capitaux est peu restreinte, le contrôle des changes est en voie d'élimination, les taux d'intérêt sur les dépôts et prêts bancaires sont libéralisés et des instruments indirects sont appliqués pour contrôler la liquidité des banques. L'approfondissement des marchés monétaires, financiers ou de change est limité par les déficiences dans le respect des contrats, par les contreparties douteuses des banques, par une diffusion insuffisante de l'information et par les difficultés de la banque centrale à exercer son pouvoir de contrôle. Il convient donc de restructurer les banques, d'améliorer une réglementation "prudentielle" adéquate (et de l'appliquer, ce qui n'est pas toujours le cas), de retrouver un niveau d'intermédiation financière adéquat et de développer le système bancaire comme principal prestataire de services de paiements (notamment comme fournisseur unique des services de compensation et de règlement). Cette politique est susceptible alors de réduire l'importance croissante du troc et des échanges non monétisés. Le programme économique de la Russie pour 1998 a fait l'objet d'un examen, dans le cadre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) accordé par le Fonds Monétaire International en 1996 (F.M.I., 1998). Dans le communiqué de presse, il a été précisé qu'un accord général sur les paramètres et les mesures économiques pour 1998 avait été obtenu et que l'accord sera prorogé d'un an jusqu'au début de l'année 2000. Si les acquis dans le domaine de la stabilisation économique et de la mise en place des institutions du marché sont incontestables, plusieurs défis doivent être cependant relevés. Il s'agit d'intensifier les réformes structurelles visant à "corriger les déséquilibres budgétaires" et à "promouvoir les principes d'une bonne gestion des entreprises". Le gouvernement russe accepte l'analyse selon laquelle les déséquilibres budgétaires sont responsables des incertitudes qui pèsent sur les marchés financiers. Avec la réorganisation du Trésor, des efforts particuliers doivent être engagés à la fois pour accroître les recettes et réduire les dépenses du gouvernement fédéral, et

⁹ Knight, M. (1998), Central Bank Reforms in the Baltics, Russia and the Other Countries of the Former Soviet Union, Special Study, n° 157, F.M.I., Washington. World Bank (1996), Russian Federation. Toward Medium-Term Viability, The World Bank, Washington D.C. F.M.I. (1998), Examen du programme économique de la Russie pour 1998, F.M.I. Bulletin, Volume 27, n°4, 2 mars, pp. 49-50.

pour contrôler que les dotations budgétaires soient financées sans arriérés. D'autres réformes structurelles ont été décidées en vue de renforcer l'essor du secteur privé, des banques et des institutions financières et de réduire l'importance des monopoles naturels. Le F.M.I. a obtenu le ferme soutien du Président Eltsine sur ce programme. " M. Camdessus s'est déclaré convaincu que l'application des politiques prévues au programme assurera à la Russie une transition réussie à une économie de marché dynamique " ¹⁰.

Pour Stanley Fisher, First Deputy Managing Director du Fonds Monétaire International, des progrès économiques substantiels ont été réalisés en Russie durant ces six dernières années. La Russie est devenue une démocratie, même imparfaite, avec un Président, des corps législatifs élus par le vote populaire, avec des débats politiques ouverts et une presse libre. Cependant, de manière évidente, le système politique a encore à trouver les moyens susceptibles d'obtenir des solutions plus consensuelles que conflictuelles. Une part importante et croissante de l'activité économique russe est dorénavant dépendante des mécanismes du marché en fort développement. Le secteur privé produit déjà 70 % du PNB. Il manque cependant un code fiscal, des règles budgétaires claires, des services compétents pour collecter les taxes et contrôler les dépenses, et des systèmes d'information adéquats pour une bonne gestion fiscale. Bien que la Russie ait réalisé d'importantes avancées dans quelques secteurs de la réforme structurelle (notamment dans la privatisation des unités productives et commerciales à petite échelle, dans la libéralisation du commerce et du système de change, et à un moindre degré dans la libéralisation des prix), il existe encore d'importants efforts et progrès à réaliser dans ce domaine. Le développement du secteur privé est l'objectif prioritaire. Il s'agit d'accélérer les privatisations, de restructurer les monopoles naturels, de développer les marchés des capitaux, de renforcer le secteur bancaire, d'établir des règles de droit commercial claires et efficaces, de libéraliser le marché immobilier et d'éliminer les actions gouvernementales lésant l'investissement. L'administration fiscale est mal organisée. Ces conditions découragent l'investissement national et étranger, elles suscitent l'évasion fiscale et elles renforcent l'expansion des activités parallèles (ou souterraines). En fixant ces priorités, il sera important alors :

- De réduire les interventions directes du gouvernement dans l'allocation des ressources,
- De supprimer les efforts budgétaires en faveur des entreprises,
- D'accroître les dépenses destinées à la gestion publique et à son contrôle afin de mettre en place un Trésor efficace,
- De réformer le secteur public en réduisant le nombre de travailleurs redondants,

¹⁰ F.M.I. (1998), Examen du programme économique de la Russie pour 1998, F.M.I. Bulletin, Volume 27, n°4, 2 mars, pp. 49-50.

- De réduire les financements trop importants dans les domaines de la santé et de l'éducation publiques,
- De supprimer les subventions généralisées pour les services collectifs, les logements, etc.

“ Cependant, d'ici à six ans, l'économie russe pourra être engagée sur un sentier de la croissance soutenable. Il convient de maintenir le cap fixé par le Fonds Monétaire International ”¹¹.

c) Les arguments des “ contestataires ”

Selon Marshall Goldman¹², pour la pensée libérale, toutes les réformes, concernant notamment le système des prix, la privatisation, la politique fiscale et monétaire, devaient être introduites simultanément du fait même que toutes les variables économiques et sociales sont interdépendantes dans une économie de marché. L'Ecole de Chicago a parfois affirmé, avec quelques réticences, que même les droits de propriétés des groupes criminels étaient préférables à la propriété d'État. Or, la thérapie de choc ne pouvait fonctionner que sous certaines conditions (viabilité des infrastructures, fiabilité des institutions marchandes, lois et tribunaux régissant la faillite et le droit civil, notamment). Cependant, parce que les Communistes soviétiques ont eu 70 ans pour détruire ces institutions et la culture bourgeoise, il fallait plus qu'un simple choc pour permettre au marché russe de revenir à la vie. Le marché en Russie ne pouvait guère renaître par simples décrets gouvernementaux. La Chine a offert une alternative plus efficace. La transformation des entreprises d'État et des monopoles en activités privées constituait une tâche prioritaire. En l'absence de contraintes éthiques et légales, des vols étendus et généralisés de la propriété publique ont été engagés. Les “ vouchers ” ont eu une valeur nominale de 10,000 roubles qui, du fait de l'inflation, a conduit rapidement de nombreux détenteurs à les échanger contre une bouteille de vodka, aux forces souvent criminelles ou de l'ancienne économie souterraine. Lorsque les monopoles d'État ont été privatisés sans faire appel à la compétition d'un réseau croissant d'entreprises et d'affaires nouvelles, le résultat inéluctable en a été l'émergence de monopoles privés, et non de la concurrence. Six banques et les sociétés de holdings qu'elles dirigent, plus Gazprom et Lukoil, contrôlent ensemble plus de 50 % des actions de l'économie russe. Au milieu de l'année 1997, les dettes impayées représentaient presque 230 milliards de dollars, soit 20 à 25 % du PIB. Pendant la même année, la collecte des impôts a représenté à peine 52 % de ce qui était attendu. Dans son effort pour accroître les flux fiscaux,

¹¹ Fisher, S. (1998), L'avenir de l'économie russe, in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

¹² Goldman, M.I. (1998), La Russie peut-elle développer une économie de marché normale ? in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

le gouvernement établit 200 taxes différentes qui réduisent à néant la réalisation d'un profit pour l'entreprise. Ce qui facilite l'émergence d'une économie souterraine. Avec la thérapie de choc, les réformes sont passées en force avant même qu'une infrastructure opérationnelle ait été mise en place, ce qui a renforcé la puissance de la mafia et de la corruption gouvernementale. Que faut-il faire maintenant pour redresser la situation ? Il est aussi nécessaire de réduire le pouvoir des six grandes banques et des autres monopoles. Il n'y a pas de garantie que ces prescriptions postopératoires fournissent un remède suffisamment rapide. Du fait des erreurs passées, certains dommages ne pourront pas aisément être éliminés. La plus grande partie de la population est devenue assez cynique concernant le processus de réforme et le degré d'acceptation de tout ce qui est associé au système de marché. Mais pour Cassandre, le système capitaliste russe, qui refuse les échecs de la compétition marchande et ne permet pas la régulation gouvernementale, ne représente pas toujours une amélioration par rapport au vieux système de planification centrale.

Pour Menshikov¹³, les versements du F.M.I. servent à financer l'important déficit fédéral, lequel représente encore à peu près 7 % du PIB (produit intérieur brut). Les conditions de crédit du Fonds sont les suivantes : (1) les objectifs fiscaux et monétaires précis, comme, par exemple la collecte des impôts, les réserves internationales ou l'accroissement maximal de l'offre de monnaie ; (2) les réformes structurelles mutuellement acceptées ; (3) les recommandations de politique économique du Fonds. Si la Banque centrale de Russie adhère strictement aux objectifs monétaires, mais les autorités fiscales ne remplissent guère leurs obligations. Seulement 50 % des impôts totaux prévus en 1997 par le budget fédéral ont été perçus, un bon tiers n'a pas été reçu sous forme de monnaie, mais plutôt sous forme de "compensations", ce qui a conduit le Fonds à retarder deux fois le paiement de ses crédits trimestriels. La raison fondamentale de la mauvaise collecte des impôts est fondée sur le fait que l'économie russe fonctionne maintenant largement sur la base du troc (*barter*). Près de 70 % des ventes de l'industrie russe sont payées en nature plutôt que sous forme monétaire. Les entreprises ne peuvent pas payer les impôts principalement parce qu'elles ont des revenus monétaires insuffisants. Le gouvernement lui-même doit des arriérés aux firmes pour les biens et services qu'il a commandés et acquis. Si Stanley Fischer est globalement satisfait des performances de la Russie, il demande encore plus de contrôles et une plus stricte application des procédures de la faillite aux fraudeurs fiscaux. Pour résoudre ce problème, le Fonds devrait se concentrer sur la réforme bancaire. Les banques russes d'aujourd'hui ne remplissent pas leurs principales

¹³ Menshikov, S. (1998), Le Fonds Monétaire et la Russie. Il est temps que ça change ! in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

fonctions, comme principaux agents de paiements entre les entreprises commerciales et gestionnaires les épargnes monétaires de l'économie réelle. Au lieu de cela, les banques pratiquent l'investissement à court terme dans les fonds d'État largement rémunérés et la spéculation financière. Sans banques efficaces et sans flux monétaire normal, la Russie ne pourra jamais devenir une économie de marché complète, avec toutes les caractéristiques requises. Des réformes structurelles importantes sont encore absentes. Parmi celles-ci, Fischer mentionne une plus grande transparence dans le processus de privatisation, le contrôle des monopoles naturels, une réforme foncière, le développement du marché du travail, l'ouverture à l'investissement étranger et la lutte contre la corruption. Au cours du débat de Chicago, Stanley Fischer a insisté sur la stricte application de la loi. On doit toujours se rappeler que l'économie russe n'est pas une économie de marché classique et que les règles des manuels ne lui sont pas, dans la plupart des cas, applicables.

Pour Serguey Braguinsky¹⁴, la Russie est un pays riche de ressources. La combinaison de ressources abondantes et d'un capital humain raisonnable accumulé par le complexe militaro-industriel laisse supposer que le gouvernement pourrait engager une politique industrielle de promotion et de reprise de la croissance fondée sur les nouvelles technologies, condition sine qua non du succès des réformes russes. Cependant, la crise économique a été violente. En 1989 (l'année marquant le début d'une période sans croissance industrielle), la Russie importait presque 20 milliards de dollars de machines et équipements à l'extérieur de l'Union soviétique. En 1997, ces importations étaient estimées à 12 milliards de dollars, dont 3 milliards des anciens pays de la CEI. L'approche de la stabilisation insiste sur le rôle de l'investissement direct à l'étranger, même si les résultats obtenus dans ce domaine ont été trop faibles. La Russie a vraiment besoin d'investissements directs de l'étranger (notamment dans les domaines des technologies avancées), créateurs de nouveaux emplois et de nouveaux revenus et acteurs de la restructuration industrielle. Cependant, près des deux tiers de l'investissement étranger viennent sous la forme de portefeuilles d'investissement non seulement inutiles, mais surtout dangereux pour l'effort de reconstruction industrielle ; en effet, ils accroissent le taux de change et ils créent des sources spéculatives additionnelles de revenus, qui exercent une attraction coupable sur le talent rare des entrepreneurs. Il serait préférable que les investisseurs étrangers y regardent à deux fois avant de verser leur argent dans les portefeuilles de titres, et ce pour leur propre sécurité. La régulation gouvernementale des IDE de type désiré s'avère nécessaire si la Russie veut éviter les problèmes qui frappent les pays de l'ASEAN. Il faut noter que, pendant sa période de reconstruction de l'après-guerre

¹⁴ Braguinsky, S. (1998) Les facteurs structurels et la politique industrielle de l'économie russe, in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

et de forte croissance, le Japon n'a jamais été dépendant d'un flux libre d'IDE, en adoptant délibérément une politique d'importation des technologies et de promotion de l'offre nationale. En outre, seulement 20 à 25 % de l'économie russe fonctionne sur la base d'une économie monétaire, celle qui pourtant fonde les règles du jeu des marchés. À l'exception de quelques places développées, la majeure partie de l'économie russe est en situation de divorce complet avec l'économie monétaire, de telle façon que personne en Russie, excepté les analystes occidentaux et quelques courtiers russes de Moscou, n'a réellement fait attention au craquement du crédit de 1995 et à la crise récente du marché des valeurs mobilières. Aussi longtemps que les transactions domestiques resteront démonétisées et portées par "l'économie souterraine", la stabilisation macro-économique continuera à n'avoir aucun effet sur la croissance industrielle et elle n'entraînera vraisemblablement pas la stabilité et la prospérité à long terme de la Russie. Enfin, la démocratie n'est pas seulement profitable dans l'étape présente de la transition d'aujourd'hui, elle constitue même le seul espoir pour son succès ultime. La Russie n'est pas encore devenue une démocratie significative. De façon à continuer sa marche vers l'économie de marché et vers une société civilisée, la Russie a vraiment besoin d'un changement démocratique de gouvernement et de chefs plus compétents pour conduire, avec succès, les changements fondamentaux exigés par la réforme.

Pour Ivan Samson¹⁵, les non-paiements se substituent à l'échange monétaire et ils traduisent une démonétisation de l'économie. En 1996, l'endettement créditeur des entreprises a atteint 193 % du PIB. L'Etat est incapable de mettre en place les conditions d'une solution fondée sur la confiance. Les efforts entrepris par l'Etat en 1997 pour accroître les rentrées fiscales se traduisent, par l'effet des vases communicants, par une augmentation des autres arriérés. Ce phénomène est aggravé par la grande faiblesse du système bancaire russe, fonctionnant encore sur une logique essentiellement spéculative. Bon nombre de banques se sont édifiées lors de la période d'inflation en spéculant contre le rouble. Après la stabilisation acquise grâce au corridor en 1995, la spéculation s'est reportée vers le marché des GKO, bons du Trésor à court terme et à taux fixes émis par l'Etat pour financer son déficit, avec des taux réels de 60 % à 75 % ! En 1995, ces taux ont même provoqué une crise des liquidités, les banques plaçant leurs avoirs en GKO, asséchant ainsi le marché monétaire. De même, beaucoup d'arriérés des entreprises proviennent du placement de leurs liquidités sur les GKO. Ces taux assurent la survie d'une partie des banques, mais au prix d'un accroissement du déficit budgétaire qui se situait à 8 % du PIB en 1996, dont la moitié pour le seul paiement des intérêts sur les bons du Trésor. La dette publique russe est en train

¹⁵ Samson, I. (1998) ; Le succès de la conversion des industries d'armement, La Russie deviendra-t-elle une économie de marché ? in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

d'exploser. Les émissions de GKO et OF (bons du Trésor à taux variables) sont passées de 5,5 % du PIB en mars 1996 à 11,3 % du PIB en mars 1997, auxquelles s'ajoutent les appels de fonds, encore populaires sur les marchés internationaux, et les nouvelles émissions de titres de type GKO par des municipalités et des régions. Malgré cela, le ministère des Finances n'arrive pas à placer des titres pour un montant équivalent à ceux qui arrivent à échéance, et il intervient pour combler le déficit. De nombreuses banques sont menacées de faillite et leur logique reste spéculative (95 % des prêts bancaires sont à court terme). Enfin, le montant des investissements directs étrangers (IDE) en Russie est très faible, 6 milliards de dollars cumulés de 1989 à 1996, soit moins que les IDE en Europe centrale pour la seule année 1996. Les raisons de cette faiblesse financière sont les faibles performances fiscales de la Russie qui aggravent la situation budgétaire. Les taux d'impôts sont trop élevés, complexes et arbitraires. Seulement 17 % des entreprises payent leurs impôts pleinement et régulièrement et les recettes fiscales représentent à peine 9 % du PIB. La criminalisation des banques et des institutions financières, obligées de blanchir l'argent douteux, fausse la concurrence et accélère la fuite des capitaux. Si l'inflation a bien remplacé la pénurie, signe incontestable d'une rupture systémique fondamentale et irréversible, il reste à démontrer que l'allocation des ressources se fait par le marché et les prix. La stabilisation monétaire n'a pas entraîné à elle seule les comportements vertueux qu'on attendait, la spéculation de court terme prime toujours sur l'investissement et les capitaux continuent de fuir. Les entreprises privatisées ont une logique prédatrice de court terme qui n'a pas été suivie d'une logique industrielle de recherche de profit. L'économie russe ne peut trouver de solution que dans l'optimisme des entrepreneurs et la mise en place, au niveau local, de petites et moyennes entreprises concurrentielles structurant l'espace et transformant les règles du jeu économique au détriment des grandes entreprises privatisées hostiles au changement. La modernisation de la société russe peut se faire par le bas. En outre, la Russie reste une grande puissance militaire, qui reste dangereuse. L'Etat a encore un rôle déterminant à jouer.

I.2. La théorie économique de l'Etat dans tous ses états

Ce n'est que très récemment (à peine un siècle) que l'idée d'une science économique a fait son chemin. À son origine, l'économie était d'abord religieuse, puis politique. Les règles de l'économie étaient, au Moyen Age, fondées sur des principes religieux. Ainsi, le profit était exclu de la vie économique, avec le principe du juste prix. De même, le prêt à intérêt était interdit ; il représentait le prix du temps, lequel appartenait à Dieu, ce qui rendait impossible sa vente. Pour les mercantilistes, il n'est d'autre objectif à fournir à l'organisation économique d'un pays que celui de la puissance du Prince (et donc de l'Etat). Ainsi, Colbert favorisait la création des manufactures, il refusait d'exporter ou d'importer selon les intérêts politiques de la France, il faisait planter des arbres qui dans deux siècles serviraient de mâts aux navires de l'armée. Autrement dit, le grand ordonnateur de la vie économique, dont l'objectif était éloigné de l'idée de bien-être pour les sujets de la Nation, était l'Etat. Les Physiocrates, dont le poids politique en France fut très important (Quesnay, Necker ou Turgot), étaient convaincus de l'existence d'un ordre naturel spontané, lequel d'une part refuse l'idée d'un absolutisme étatique et d'autre part développe le concept du " laissez faire, laissez passer ". C'est un appel raisonné à la limitation du champ d'intervention de l'Etat. Avec les Classiques et la " main invisible " d'Adam Smith, le rôle économique de l'Etat est fortement contesté, d'une part parce qu'il ne produit pas directement de la valeur dans ses activités de dépenses et d'autre part parce que celles-ci sont le résultats de prélèvements sur des agents économiques réellement productifs. Ainsi, l'idée selon laquelle l'Etat serait un parasite dans la vie économique deviendra courante.

Devant ces débats, il est utile de rappeler rapidement les fondements des théories de l'Etat dans la pensée économique, avant de mettre en évidence la crise de la pensée économique moderne sur la question de l'Etat.

A) Abrégé des principales doctrines sur la place de l'Etat dans la vie économique

Deux grandes théories économiques vont dominer, chacune à leur tour, l'action des Etats depuis la fin de la dernière guerre mondiale : la théorie néo-classique et la théorie keynésienne. La réflexion marxiste, après avoir constitué un cœur fort de l'analyse économique, a subi les conséquences de l'échec du socialisme et elle est, en partie à tort, fort décriée.

a) La théorie néo-classique ou libérale

La théorie néo-classique de l'échange marchand analyse l'Etat comme la somme des individus agissant collectivement. L'intérêt collectif est conçu comme un intérêt individuel commun à plusieurs personnes. Le marché détermine en principe un équilibre unique et stable et l'Etat n'intervient que pour réduire les obstacles techniques qui empêchent la réalisation de l'allocation optimale des ressources (les dysfonctionnements du marché). Le modèle walrassien fonde l'activité économique sur les individus ou les unités élémentaires. Ces derniers sont parfaitement rationnels et le fonctionnement normal de la concurrence pure et parfaite conduit à un équilibre général qui est lui-même un optimum. Le marché développe ainsi une rationalité substantive. Dans ces conditions, l'économie pure n'a d'autres demandes à l'égard de l'Etat que de réclamer l'application des règles du marché parfait. L'analyse économique devient alors normative, le modèle devant inspirer le fonctionnement réel de l'activité économique. Ce schéma "pur" ne va pas cependant sans certaines exceptions temporaires, qui conduisent Walras, "socialiste dans l'âme", à considérer l'existence d'une "économie appliquée" qui tienne compte plus prosaïquement de la réalité. Plus tard, Herbert Simon montrera que les organisations développent une rationalité plus complexe que celle qui suppose un comportement des hommes fondé exclusivement sur des calculs de prix et de coûts. Autrement dit, l'homme cherche toujours à obtenir une efficacité optimale de ses actions (rationalité instrumentale) eu égard à ses objectifs, lesquels ne sont plus simplement contraints par la seule dimension économique.

L'action de l'Etat par la politique économique est donc subsidiaire et contrainte par le marché et la prééminence des actions décentralisées. L'Etat n'est pas un centre unique de décision, puisque les autorités publiques n'ont pas de fonction de préférence fondée sur un comportement rationnel. Le pouvoir étatique est un champ d'affrontement d'intérêts divergents aux moyens d'actions différents. L'Etat n'est que la résultante de tous les conflits internes à l'organisation sociale (partis politiques, Parlement, administrations générales et locales, syndicats, etc.) et il n'a donc pas, par nature, un comportement rationnel. Dans ces conditions, le marché est la condition de l'optimum économique et l'action étatique doit tendre à la neutralité. Les deux grandes familles libérales se rejoignent sur l'essentiel : la limitation stricte des fonctions de l'Etat. Un courant "autrichien", ou hayeckien, insiste sur l'ordre naturel et le marché comme principe politique ; le courant "anglo-saxon" propose un libéralisme pragmatique où s'équilibrent les contre-pouvoirs. L'Etat n'est donc pas protecteur et le droit n'est, en dernier ressort, que le résultat de conventions entre individus. L'interventionnisme public conduit à la destruction de la société par l'inflation, résultat du laxisme et de la défense d'intérêts particuliers.

- L'Etat exerce une action parasite et partielle. Il prélève des financements au détriment de l'économie productive, conduisant ainsi à des effets d'éviction multiples, dans le temps et dans l'espace. Les politiques publiques sont impuissantes, du fait même de l'existence d'anticipations rationnelles qui les contrecarrent. En outre, l'Etat est démagogique en défendant des activités économiques peu rentables à des fins électives et il propose une redistribution des revenus qui décourage les agents productifs et encourage les comportements économiquement inefficaces. Les politiques de redistribution des revenus n'ont pas réduit la pauvreté à court terme, mais en réduisant le potentiel de croissance, elles l'ont accrue à plus long terme. Les mesures de protection sociale sont financées par les agents économiques les plus performants, par une fiscalité disposant de taux marginaux de fiscalité excessifs. L'intervention de l'Etat pour réglementer les conditions légales de licenciement ou de recrutement conduit à des distorsions et à des effets pervers (notamment en matière de travail partiel). L'Etat, en prenant des responsabilités accrues dans l'économie, prend le risque d'une aggravation de son déficit budgétaire et d'un alourdissement de la fiscalité, avec tous les effets d'éviction afférents. Il usurpe la qualité de représentant d'un introuvable intérêt général et il défend les intérêts de ceux qui se servent de cette idéologie néfaste. Les théories économiques de l'organisation et de la bureaucratie considèrent que l'intérêt exprimé de l'Etat n'est autre que celui des politiciens et des fonctionnaires. En modifiant ainsi fallacieusement les conditions de l'optimum économique, l'Etat est un facteur de crise et d'inefficacité économiques.

- L'Etat opprime les individus et sa tendance naturelle le conduit à accroître progressivement son empreinte sur l'ensemble de la société. Son hypertrophie détruit les fondements mêmes de la démocratie et notamment l'expression des libertés individuelles. La revendication de sécurité et de prise en charge collective des risques élimine le sens des responsabilités individuelles et place l'ensemble de la population dans un paternalisme inconséquent et à terme dangereux économiquement et socialement. Selon Alain Minc, il faut lutter contre la machine égalitaire, l'inquisition fiscale et les obstacles publics aux initiatives individuelles. L'Etat insatiable, en se situant au-dessus du marché et de ses contraintes, se propose d'instituer une économie institutionnalisée qui se substituerait à l'économie des contrats et des relations individuelles. Les prélèvements obligatoires excessifs découragent les efforts et les initiatives acteurs économiques, comme le montre la courbe de Laffer. Les réglementations excessives constituent un véritable carcan, producteur de rentes défavorables à l'efficacité économique.

- Il faut s'engager dans la mise en place d'un Etat minimal. Dans ce dessein, l'économie de l'offre des producteurs soit s'imposer à une économie de la demande de plein emploi, provoqué artificiellement par un Etat bienveillant et régulateur. Les économistes néo-classiques s'insurgent contre l'opportunité d'un Etat agent

économique et ils défendent un Etat-gendarme soucieux de faire respecter cette concurrence. L'objectif central est de réduire l'Etat à l'exercice de ses fonctions régaliennes, les règles du marché constituant le fondement même de l'économie capitaliste. Il faut alors supprimer les entreprises publiques, limiter les activités de service public gérées par des organismes hors marché, déréglementer les activités soumises à contrôle, réduire les prélèvements obligatoires. L'effondrement des économies socialistes a renforcé le syndrome de l'Etat malfaisant.

- Pour les économistes libéraux, la crise économique et le chômage sont dus aux transformations structurelles de la croissance (incapacité de l'économie européenne à adapter sa main d'œuvre, détérioration du climat social, augmentation des coûts salariaux, concurrence très vive dans les secteurs fondamentaux du développement de l'après-guerre, instabilité des taux de change et absence de mobilité de la main d'œuvre), aux déséquilibres de l'offre globale (les effets conjugués de la crise pétrolière et de l'augmentation persistante des salaires réels provoquent un accroissement du chômage en même temps qu'une réduction des marges des entreprises et de l'incitation à investir) et à l'interventionnisme croissant et excessif des gouvernements des pays à économie de marché. Plusieurs mesures d'ordre économique, politique ou réglementaire rendent difficile le maintien des équilibres économiques fondamentaux. Notamment, les programmes de soutien à l'emploi (dans les branches, les régions, voire dans les entreprises), les programmes d'aide (au logement, à l'éducation, à la santé ou à la retraite au-delà des catégories les plus défavorisées), la réglementation des fermetures d'entreprise et des licenciements, l'intervention directe de l'Etat dans la politique de restructuration industrielle (nationalisations par exemple), la redistribution des revenus par la fiscalité ou la mise en place d'un salaire minimum, les programmes d'aide à l'agriculture ou le contrôle des prix sont autant d'efforts de protection qui n'incitent guère au développement des initiatives individuelles et à l'esprit de compétition.

Concrètement, pour la pensée libérale, plusieurs freins au développement économique empêchent la résorption du chômage :

- Il n'y a plus de liens étroits entre la performance économique des agents économiques et leur rémunération. Au fond, les contraintes économiques sont négligées et de ce fait, le bon fonctionnement du système à économie de marché est remis en cause.

- Les mesures de protection sociale sont financées par les agents économiques les plus performants, par une fiscalité disposant de taux marginaux de fiscalité excessifs décourageants, au moins à terme.

- L'intervention de l'Etat pour réglementer les conditions légales de licenciement ou de recrutement conduit à des distorsions et à des effets pervers (notamment en matière de travail partiel).

- L'Etat, en prenant des responsabilités accrues dans l'économie, prend le risque de l'aggravation de son déficit budgétaire et d'un alourdissement de la fiscalité.

b) La théorie keynésienne

La théorie keynésienne accorde à l'Etat un rôle essentiel dans l'activité économique. L'Etat est une entité qui s'impose aux individus et qui a des fins qui ne diffèrent pas, au moins à court terme, de ceux des individus. Il est le représentant de l'intérêt général. Cette conception organique de l'Etat qui s'oppose à la conception individualiste défendue par les néo-classiques souligne l'intérêt essentiel de la politique économique dans la lutte contre le chômage et la relance de la croissance économique. La période d'après la seconde guerre mondiale, souvent, qualifiée "d'ère des certitudes" en matière de politique économique, a vu se développer l'interventionnisme dans les domaines de l'allocation des ressources, de la régulation de l'activité économique et de la redistribution des revenus.

Pour la philosophie de type social-démocrate, vécue de manière différente d'un pays à l'autre, l'intervention étatique est supposée légitime. Le consensus est fondé sur l'idée simple selon laquelle l'intérêt collectif n'est pas réductible à la somme des intérêts individuels. L'Etat n'est donc pas l'expression de l'addition des préférences de chaque agent, il est le représentant naturel de l'intérêt général. C'est à ce titre que son intervention est revendiquée, dans le cadre notamment de la mise en jeu du principe de compensation cher à Hicks et Kaldor. L'activité publique s'exerce lorsque l'intérêt collectif s'impose aux intérêts particuliers. Il n'y a donc pas de limite précise à l'action de l'Etat. C'est dans ce cadre que la théorie des biens collectifs va établir des principes jalonnant l'action publique, afin de lui éviter une extension excessive, rappelant ainsi le principe de la subsidiarité de l'interventionnisme étatique dans une économie de marché. Les analyses des dysfonctionnements du marché seront engagées (externalités, incertitudes, biens collectifs, transferts, lutte contre les cartels). Elles favorisent ainsi le développement d'un important secteur public, sans cependant dégager des principes clairs concernant l'interventionnisme étatique dans une économie normalement régulée d'abord par le marché. La frontière diffère de pays à pays, car le problème déterminant de la révélation des préférences n'est toujours pas résolu. Cependant, l'hypothèse sous-jacente est faite que l'Etat est bienveillant. Il définit une politique de redistribution des revenus qui constitue le catalyseur de la cohésion sociale. L'ensemble des citoyens doit pouvoir satisfaire ses besoins fondamentaux, quels que soient ses revenus primaires et son efficacité économique. Cette économie du bien-être va définir le système social-démocrate de l'Europe jusqu'au milieu des années 1970. Elle développe la scolarisation, elle protège le

travail, elle assure une sécurité sociale à chacun (famille, maladie, retraite, chômage). Le système suédois est souvent pris en exemple, avec la réduction du risque pour chaque citoyen. Cependant, une telle politique suppose la montée rapide des prélèvements obligatoires et la réduction de l'incitation aux initiatives privées.

L'Etat va apparaître aussi comme le régulateur du système et l'arbitre des oppositions d'intérêts des catégories sociales. Il est le stabilisateur principal de l'économie, en réduisant les fluctuations du marché. Il met en œuvre une politique de demande forte (publique et privée, de consommation et d'investissement), afin de permettre au système d'assurer un niveau de revenu et de production compatible avec le plein emploi. Il est alors justifié à engager une politique conjoncturelle constante. La politique monétaire se propose de fournir de l'argent bon marché et la politique budgétaire (laquelle est fondée sur les effets multiplicateurs des investissements publics ou l'augmentation des dépenses publiques) régule l'activité nationale. La formule du "carré magique" (plein emploi, stabilité des prix, équilibre extérieur, croissance) est alors définie comme critère d'une bonne politique économique. Le plein emploi est alors toujours préféré à la lutte contre l'inflation.

La civilisation du capitalisme moderne a été rendue possible par la mobilisation des pouvoirs publics pour créer et renforcer les droits et les obligations des participants aux transactions économiques. L'Etat intervient pour définir les droits civils et commerciaux de la participation aux échanges de marché et de l'engagement des contrats, pour déterminer des droits politiques pour une représentation et une organisation collectives, et pour établir des droits sociaux en vue de renforcer les nécessaires solidarités. Le capitalisme est alors légitimé et soutenable. Si l'Etat-Nation a perdu de sa souveraineté économique interne, son action reste décisive dans le contrôle des relations internationales.

Dans une interprétation néo-keynésienne, la persistance du chômage est due à l'inadéquation des politiques trop restrictives de demande globale mises en œuvre par certains Etats. Ainsi, l'augmentation excessive des taux d'intérêt conduit à des politiques monétaires trop rigoureuses. Il y a donc eu simultanément baisse de la demande globale, hausse des taux d'intérêt, baisse de l'utilisation des capacités de production, perte de confiance des entreprises et faiblesse du recrutement du personnel, avec un coût social important qui accélère le déclenchement d'un processus cumulatif de récession. Avec l'ouverture des frontières et les effets d'inertie des politiques budgétaires, l'analyse keynésienne a été de plus en plus ouvertement contestée et dénigrée.

c) Les théories du développement et la pensée marxiste

L'approche développementaliste reposant sur les concepts de dualisme¹⁶ (Lewis), de déséquilibre sectoriel¹⁷ (Hirschman) ou de cercle vicieux de la pauvreté¹⁸ (Nurkse), accordait à l'Etat la fonction de stimulation des pôles industriels de croissance, en appliquant notamment une politique des filières¹⁹. L'analyse structuraliste proposait la politique de l'import-substitution²⁰ (Prebisch), le refus de la dépendance (Furtado) et des effets de domination entre le centre et la périphérie²¹ (Perroux), encourageant l'essor de certaines filières, mais freinant aussi la productivité et les financements nécessaires d'importations non substituables. Le courant néo-marxiste condamnait l'impérialisme, les multinationales (Franck, Amin) et les échanges inégaux (Emmanuel), suggérant l'existence d'un pillage des pays pauvres au bénéfice des riches et revendiquant la nationalisation de la production (frein à l'initiative privée), la planification (facteur de bureaucratisation) et la réforme agraire. Enfin, la politique de l'auto-développement s'appuyait sur les acteurs locaux, sur les relations politiques et les relations sociales, encourageant ainsi la mobilisation locale, la prise en charge des acteurs, le recours aux ressources réelles, mais fonctionnant à petite échelle et sans effet sur les dynamiques globales. De toutes ces stratégies du développement, seule la politique tournée vers l'exportation semble aujourd'hui trouver grâce dans le processus de mondialisation et de globalisation, surtout avec l'exemple significatif des Nouveaux Pays Industriels²².

La théorie marxiste souligne le comportement déséquilibré et conflictuel du fonctionnement du capitalisme qui conduit à l'accroissement des dépenses de l'Etat. L'Etat n'est en fait que l'émanation de la classe dirigeante. Selon la théorie du

¹⁶ Il existe deux secteurs, l'un moderne, l'autre traditionnel, qui n'ont pas de relations suffisantes à l'intérieur de l'économie nationale pour créer les conditions d'un développement. Ainsi, les entreprises modernes sont dépendantes des exportations et les échanges internationaux, et donc tournées vers l'extérieur, alors que le secteur traditionnel maintient des rapports économiques et sociaux peu soucieux des contraintes de compétitivité. Il en résulte une économie "à double vitesse", inégalitaire et faiblement tournée vers le développement de l'économie nationale.

¹⁷ Les déséquilibres sectoriels excessifs peuvent empêcher la réalisation des "effets d'entraînement" de l'économie. Dans ces conditions, l'économie ne peut créer les effets cumulatifs nécessaires au développement.

¹⁸ Le cercle vicieux de la pauvreté explique que la consommation potentielle n'est pas solvable (ce qui signifie que si les acteurs économiques souhaitent bien consommer (consommation potentielle) seuls ceux qui disposent de revenus suffisants (demande solvable) peuvent consommer. Dans ces conditions, la production ne peut pas être élevée, ce qui réduit la distribution des revenus. En l'absence de revenus importants, la demande solvable et donc la consommation solvable sont faibles. Et le cercle peut continuer.

¹⁹ Ces politiques de filières se sont souvent révélées peu convaincantes, car elles réduisent l'intérêt du développement agricole et elles sont à l'origine de nombreux goulots d'étranglement.

²⁰ Il faut produire nationalement les marchandises importées. D'abord parce que les importations expriment une demande solvable à l'intérieur du pays, ensuite parce que cela économise d'importantes réserves de change. Cette politique a été fortement contestée, même si elle a constitué la politique économique de base des pays d'Amérique Latine pendant trois décennies.

²¹ Toute dépendance économico-politique produit les conditions du sous-développement, avec la mise en place de structures déséquilibrées avantageant les pays développés au détriment des pays pauvres.

²² Les nouveaux pays industriels (NPI) sont des pays anciennement fort sous-développés qui s'imposent dorénavant comme des concurrents sérieux aux économies développées (Singapour, Corée du Sud, Taiwan).

capitalisme monopoliste d'Etat, le capitalisme est confronté à l'angoissante question de l'absorption du surplus. La suraccumulation conduit à une dévalorisation du capital social. Le secteur public est alors chargé de lutter contre la baisse tendancielle du taux de profit et de gérer la production socialement nécessaire non rentable. C'est pour maintenir un capitalisme fondé sur la production au détriment de la consommation, que l'Etat se propose de prendre en charge une partie des contradictions du capitalisme pour lui permettre de survivre. Ainsi, les politiques sociales comme les indemnités chômage ou le revenu minimum d'insertion n'auraient, dans cette optique, d'autres buts que de maintenir provisoirement en vie un système économique en proie à ses contradictions et de retarder l'échéance de son dépérissement inéluctable.

Cette théorie est maintenant largement dénigrée dans la littérature économique dominante, du fait même de l'échec des socialismes. Pourtant, cette thèse s'applique d'abord aux économie de marché et elle n'est pas encore rendue complètement obsolète, eu égard aux faits économiques actuels. Ainsi, l'analyse de Viviane Forrester²³ retient les leçons de Marx. Pour elle, les puissances d'argent chevauchent les instances politiques et ne tiennent compte d'aucune éthique, d'aucun sentiment. On voit l'ampleur de la progression des puissances privées, grâce à de prodigieux réseaux de communication, d'échanges instantanés, aux facteurs d'ubiquité. Les pouvoirs privés ne rencontrent pas d'autres obstacles que ceux qui sont dressés par leurs pairs. Ils contrôlent les réseaux internationaux et mènent leurs politiques avec le FMI, la Banque mondiale ou l'OCDE. Les dettes des Etats dépendent d'eux et ils les tiennent sous leur coupe. Les Etats n'hésitent pas d'ailleurs à convertir les dettes de leurs protecteurs en dettes publiques, qu'ils prennent donc à leur charge. Recyclées dans le secteur public, ces dettes du secteur privé augmentent d'autant la dette des Etats, les mettant encore plus sous la coupe de l'économie privée. Le secteur privé n'est pourtant que rarement accusé d'être assisté. Liberté et déréglementation légalisées, anarchie officielle, le système active le naufrage de la civilisation. Personne n'ose tirer la sonnette d'alarme. Les lois protègent de tout contrôle les décideurs internationaux, les opérateurs financiers. Les Etat dépendent d'eux et non eux de lui. Le pouvoir appartient au secteur privé. L'économie privée détenait déjà les armes du pouvoir, mais sa puissance actuelle tient à l'ampleur de son autonomie. L'économie privée, parfois contestée, a toujours conservé la richesse, le patrimoine et la finance. Le pouvoir n'est pas la puissance (qui se moque des pouvoirs) et les sphères privées ont toujours gardé la puissance. Hors du club libéral pas de salut, même les Etats l'acceptent. L'entreprise est choyée, "lovée" dans la démocratie, c'est la violence du calme. On exempte de reproches les spéculateurs ou les fortunes, on s'indigne de

²³ Forrester, V. (1996), *L'horreur économique*, Fayard, Paris.

l'égoïsme des travailleurs, ou l'on vitupère les avantages des cheminots. Les forces vives (anciens patrons) dominant tout, même l'art ou la science, sous le couvert fallacieux de la création d'emplois. C'est l'anarchie économique.

B) La crise des théories économiques de l'Etat

L'importance de la politique économique dépend évidemment des conceptions théoriques des gouvernants sur cette question, encore que la différence entre le dire et le faire n'est pas négligeable. Les contraintes économiques de court terme appellent souvent des actions que les principes généraux dénoncent. Ainsi, l'économie américaine de Reagan a constamment vécu avec un déficit budgétaire que son Président condamnait en principe. Écartelés entre les principes généraux, les contraintes du présent, les échéances électorales et les objectifs économiques à moyen terme, les gouvernements modernes deviennent de plus en plus pragmatiques, laissant trop souvent croire qu'ils façonnent un avenir qu'ils n'arrivent pas toujours à prévoir.

a) Les modèles de relations entre l'Etat et le marché dans le processus de mondialisation

Le processus de mondialisation aussi a souvent été fortement corrélé avec le degré de privatisation des économies. Dans toutes les périodes, il y a un processus de négociations et de confrontations pour déterminer les domaines respectifs du domaine privé et du domaine public. Pendant la féodalité, avec ses hiérarchies et ses castes ("world of walls"), chaque individu ou groupe social avait une place précise. Par contre, le capitalisme présente deux formes contradictoires : l'économie de marché et la famille patriarcale, qui sont dirigées par des règles, hiérarchies et distributions différentes. Le "laissez faire" crée un profond système de classes inégalitaire et oppressif. La famille, par l'intervention de la coutume et de la loi, intervient là où l'Etat ne le peut. Il existe six grands modèles :

- Le "laissez faire" suppose un rôle socio-économique de l'Etat réduit. Le nouveau roi est supposé être le consommateur, donc un agent solvable. Les Etats-Unis n'ont mis en place aucun système généralisé de sécurité sociale, à l'exclusion des plus âgés (+65 ans). Il y a deux tentatives de welfare state. La première, fondée sur l'assurance sociale et les "entitlements" (droits du développement), dispose d'un fort soutien populaire, ce qui n'est pas le cas de la seconde centrée sur les revenus les plus faibles. Les Etats-Unis définissent un état de bien-être ("welfare state" pré-moderne), qui ne comprend jamais l'idée d'une protection sociale acceptable fondée sur la solidarité et la citoyenneté.

- Le modèle socio-démocrate cherche à fournir des services collectifs. Le système suédois a développé un système unique de combinaison entre une politique active de l'emploi, une négociation collective centralisée et des services publics universellement rendus. Il représente la société social-démocrate par excellence, avec le plein emploi, l'égalité des salaires et la promotion de l'égalité à travers la politique sociale. Il a beaucoup dépensé pour le marché du travail, il promeut la forme la plus redistributive de l'activité, avec un taux de féminisation des emplois important, mais il a aussi le taux de taxation le plus élevé.

- Le solide engagement de l'Etat pour le bien-être social, plus sous l'angle de la sécurité et de la stabilité que sous celui de l'égalité caractérise le système (conservateur) allemand, qui croit en la responsabilité économique de l'Etat pour le bien-être de la Nation. L'Allemagne de Bismark a implanté ces idées. L'Etat allemand est un grand dépensier, qui insiste sur la sécurité et la hiérarchie, plutôt que sur l'égalité. Il ne cherche pas la redistribution des revenus. La Bundesbank est devenue la banque européenne, pas seulement par la puissance de l'Allemagne, mais parce qu'elle était indépendante et en conformité avec la pression du capital international. Les politiques distributives et redistributives requièrent une légitimation démocratique, bien difficile à appliquer dans une situation de concurrence internationale exacerbée. On peut alors parler de semi souveraineté des Etats.

- La France a cherché, dans son histoire et avec des résultats plus intéressants qu'il n'est généralement rapporté, à développer une économie concertée ou incitative, avec la mise en place d'une planification souple. Une politique commerciale et de choix productifs et technologiques stratégiques a souvent été préférée au "laissez faire" global. L'Etat est partie prenante par les infrastructures. Les marchés ont besoin de l'aide des Etats, pour éviter les politiques du passager clandestin ou de la "westernisation" des valeurs socio-économiques.

- Le Japon est un système hybride. Le marché du travail est caractérisé par sa dualité avec une combinaison d'emplois à vie dans les grandes entreprises et d'emplois plus précaires et moins payés dans les petites firmes. Le système est plus fondé sur l'entreprise et les firmes que sur l'Etat. Mais l'existence de réseaux d'intérêts économiques forts permet de ne jamais négliger les valeurs de la cohésion et de la solidarité nationales.

- Le modèle soviétique semble avoir définitivement vécu, au moins sous la forme qui a été la sienne pendant 70 ans. La planification rigide et autoritaire n'est revendiquée par aucune société significative. L'économie de marché a éliminé son adversaire systémique.

Aujourd'hui, ces systèmes tendent à s'uniformiser. D'une part, les voies nationales de développement sont supposées largement désuètes avec le processus

de globalisation. D'autre part, l'ouverture des frontières a réduit singulièrement les degrés de liberté des Etats. Enfin, les crises économiques sont là pour rappeler que le marché international sanctionne tout ce qui ne lui paraît pas correspondre avec son propre fonctionnement. C'est certainement cette conception de plus en plus totalitaire du monde qui risque à terme de provoquer des explosions sociales qui pourraient progressivement s'étendre à plusieurs entités économiques cohérentes.

b) La crise de l'Etat keynésien

Comme principe, l'interventionnisme étatique a été de plus en plus contesté. Les thèses libérales et monétaristes sont largement dominantes dans la réflexion économique d'aujourd'hui. Il faut dire que la globalisation rend les outils keynésiens inadaptés aux économies nationales relativement ouvertes. La marge de liberté budgétaire est hypothéquée par un endettement public élevé. Elle interdit une relance non concertée et elle renforce la politique de déflation compétitive suivie par la plupart des pays européens. La contrainte financière internationale pèse lourdement sur la politique budgétaire. Il n'y a plus beaucoup de marges de manoeuvre en matière de budget, sauf dans les choix internes de structure (et encore, les effets d'inertie restent très puissants, comme en témoigne l'échec de l'application du système ZBB de choix des dépenses publiques²⁴). En outre, en cas de perte de confiance, laquelle est souvent fondée sur l'ouverture des frontières et les politiques libérales, la vente des titres d'Etat par les opérateurs extérieurs suscite immédiatement une crise du change. Il y a donc une relation directe entre la politique budgétaire et le taux de change, via le déficit budgétaire et la confiance à accorder à un gouvernement dans sa capacité à tenir ses engagements financiers.

La marge de manoeuvre en matière monétaire est très faible, car l'inflation, les taux de change et les taux d'intérêt demeurent la préoccupation essentielle des banques centrales de plus en plus autonomes. Or, ces trois éléments leur échappent, au moins partiellement, mais surtout en période de crise et donc de méfiance sur la qualité des ajustements du marché. Les différentiels d'intérêt, la déréglementation et le décloisonnement limitent l'action de la banque centrale. Celle-ci peut certes agir sur les taux d'intérêt à court terme sur le marché monétaire, mais le décloisonnement donne le pouvoir ultime aux marchés financiers. Les taux de change sont de moins en moins sensibles au contrôle des autorités monétaires, qui sont solidaires des marchés financiers. Il s'échange chaque jour 1500 milliards de dollars sur les marchés des changes internationaux,

²⁴ Barre, R., Fontanel, J. (1991), Op.Cit.

somme qui avoisine le PNB de la France. La déflation compétitive est la seule politique revendiquée. La Banque centrale est démunie face à la spéculation internationale. En juillet 1993, la France a perdu la totalité de ses réserves de change, alors qu'auparavant une perte de 5 % de celles-ci était considérée comme une catastrophe nationale. Plus grave, il peut y avoir crise sans que les règles fondamentales de bonne santé d'une économie nationale soient en cause. Par l'effet de la globalisation, on passe d'un Etat "keynéso-fordiste" à un Etat néo-libéral (Tableau n° 1).

Tableau n° 1 - Le passage d'un Etat keynéso-fordiste à un Etat néo-libéral²⁵

Politiques	État keynéso-fordiste	État alternatif
Principe de politique économique	Politique budgétaire et monétaire de court terme, avec un traitement homogène de la demande agrégée. La stabilité des prix ne peut pas être le but principal de la politique économique. Les marchés n'étant pas parfaits, la redistribution des revenus est utile.	Réduction du rôle de la politique conjoncturelle de l'Etat. Politique d'ouverture internationale et de recherche de la qualité de l'offre, adaptant les capacités du marché du travail et des produits aux besoins des consommateurs.
Financement des infrastructures	Financement important dans les domaines des transports, de l'éducation, de la santé selon des normes standardisées adaptées à une population uniforme.	Les services de transport, d'éducation, de santé sont adaptés à une population hétérogène. Les demandes concernant ces biens sont variées et il faut donc en tenir compte. Le profit privé qui en découle est souvent la résultante d'un privilège public.
Structure administrative	Contrôle centralisé et hiérarchique des prises de décisions	Autorités décentralisées, fondées sur le principe de la parité
Information collective et système d'incitation	Contrôle du budget, fondé sur des objectifs précis, déterminés en fonction des limites de dépenses globales strictes.	Transparence des choix. Ceux-ci recherchent la performance et ils utilisent des incitations précises correspondantes. Il s'agit de paris économiques

²⁵ Bakker, I. & R. Miller (1996), *Escape from Fordism. The emergence of alternative forms of state administration and output*, in Boyer et Drache, Op. Cit. p. 345.

		importants, qui supposent une prise en compte globalisante de la réalité économique contemporaine.
Méthodes de production	Production de masse utilisant principalement les principes de la conception et de l'exécution taylorienne.	Production fondée sur la rareté et la relation de service entre le consommateur et le producteur. Compte tenu du principe de privatisation des activités économiques, l'échange d'information sur le besoin correspondant au produit est essentiel.
Sécurité sociale	Droits et traitements uniformes pour tous les citoyens, comme si les besoins de la population étaient les mêmes.	Les services doivent être adaptés aux besoins divers et hétérogènes de la population

c) La mondialisation, contre l'interventionnisme étatique

Lorsque les relations économiques dépassent systématiquement les frontières de l'Etat-Nation, le potentiel de régulation macro-économique est réduit, l'internationalisation limitant la capacité de la société à civiliser son économie. Il n'y a pas de souveraineté supranationale de contrôle de l'économie internationale intégrée dans des souverainetés fragmentées, ce qui réduit le poids du politique par rapport à l'économique. Mais la supranationalité réduit la démocratie et remplace la participation des citoyens dans des règles bureaucratiques. La politique industrielle est fortement compromise par la mondialisation. Dorénavant, elle n'a pas d'autres ambitions que de susciter ou d'empêcher les délocalisations, ce qui est susceptible de remettre en cause la théorie des avantages comparatifs. La notion d'avantage concurrentiel développé par Michael Porter²⁶ est intéressante, mais elle n'indique pas à quelle compétitivité il faut se référer, celle des agents économiques des espaces nationaux ou celle des firmes multinationales ou globales.

Les Etats keynésiens avaient accepté la responsabilité de la gestion de l'emploi et du maintien de hauts niveaux de consommation. Ils avaient appris à résoudre de grands problèmes macro-économiques, mais la politique sociale qui était acceptée partout et par tout le monde est dorénavant sacrifiée sur l'autel de la nécessaire compétitivité dans un monde économique globalisé. Certes, le pouvoir politique doit établir un ordre et cette activité n'est, a priori, pas guidée par l'objectif de maximisation du profit sur un marché. Cependant, pour les néolibéraux, l'Etat est d'abord le défenseur de la propriété privée et de l'ordre qu'elle suppose. Le développement des zones de libre-échange place les entreprises dans de bonnes conditions, en échappant d'abord au contrôle régulationniste d'un seul Etat et en facilitant la mobilité du capital. L'importance du marché international est favorisée par le fait qu'il n'existe pas d'autorités supranationales pouvant faire respecter la discipline des marchés multinationaux, lesquels menacent la souveraineté des Nations. L'Union Européenne peine pour organiser l'intégration économique, politique et sociale de l'Europe et le vacuum créé est rempli par les forces du marché. Les firmes multinationales sont alors capables de s'installer dans les interstices. Avec le système des zones, il n'y a pas d'Etat pour imposer d'autre discipline que celle du respect de la propriété privée, et les organisations internationales ne sont pas toujours dotées des instruments suffisants pour assurer une régulation démocratique de l'économie. Il existe même un " effet cliquet ", qui conduit à aller dans le seul sens de la privatisation, sans concevoir le chemin inverse. Or, la privatisation n'est pas significative seulement d'un changement de

²⁶ Porter, M. (1987), *The competitiveness of Nations*, MacMillan, New York.

propriété, c'est aussi une transformation complète de l'activité elle-même, en faveur du profit et des consommateurs solvables.

La fin de la politique keynésienne n'a pas dissuadé complètement les Etats d'intervenir dans la vie économique. Ils exercent toujours une action non négligeable. Généralement, ils cherchent à :

- transformer les marchés nationaux en marchés internationaux ; les politiques industrielles n'ont alors de sens que dans le cadre européen, et non au niveau national où une telle action apparaît comme une restriction intolérable à la compétition du marché ;

- coordonner la politique économique nationale dans le cadre de marchés intégrés, supposant aussi la privatisation et la dérégulation ; on peut remarquer que dans la convergence et les critères définis par l'Union Européenne rien n'a été décidé en ce qui concerne le niveau de chômage maximum ou le niveau minimum de protection sociale, ce qui est très significatif de la volonté de ne pas entraver les marchés ;

- restaurer et défendre la compétitivité nationale dans une économie internationale, face aux délocalisations et à la recherche des investissements internationaux, par la mise en place de plans d'aide, de procédures administratives particulières, d'actions concernant la perception des risques, de définition des règles de bonne concurrence au niveau international.

Selon l'United Nations World Investment Report, il existe plus de 35 000 sociétés transnationales et 200 000 filiales en 1992. Ce type de gestion de l'économie réduit l'importance de la démocratie et ne promeut guère la croissance dans la stabilité. Si l'intervention de l'Etat est souvent rejetée, elle n'en est pas moins nécessaire et la coopération internationale des gouvernements est inéluctable. Le rôle de l'Etat n'est pas seulement celui de la puissance, il est aussi celui du domaine du permissif. Avec son endettement croissant, notamment dans les pays socio-démocrates, l'Etat a été jugé mauvais gestionnaire de l'économie. Or, les leçons de Keynes devraient être revues à la lumière de la nouvelle situation économique. Il faut distinguer les dépenses publiques de capital et ordinaires, car les premières créent des opportunités pour l'avenir. Robert Eisner²⁷ montre que le déficit américain aurait été éliminé simplement en acceptant l'idée simple selon laquelle les dépenses publiques d'investissement sont des dépenses qui produisent des bénéfices à long terme. Le transfert intergénérationnel crée un dilemme. Les générations suivantes recevront ce que les autres auront construit, même avec leur endettement. Pour Barro et l'équivalence ricardienne, les dettes d'aujourd'hui sont les impôts de demain, ce qui suppose que les dettes d'aujourd'hui ne produisent aucune richesse. Ce qui évidemment n'est pas correct, à moins d'imaginer que les

²⁷ Eisner R. (1994), *The Misunderstood Economy :What counts and how to count it ?*, Harvard Business School Press, Boston, Massachussets

infrastructures ou l'éducation publiques n'ont aucun effet positif sur la croissance économique à long terme. La coupe sombre des dépenses publiques n'est pas toujours la solution. Les réductions de taxes bénéficient souvent aux actionnaires, alors qu'elles devraient plutôt profiter aux entreprises. Il faudrait des instruments de mesure plus précis.

La mondialisation crée un court-circuit fondamental entre les institutions politiques nationales et le contrôle de l'économie. La mondialisation suppose que les forces géoéconomiques internationales dictent les politiques économiques nationales. Les gouvernements perdent leurs leviers de contrôle. L'effort des Etats-Unis pour contrôler le dollar a conduit au marché de l'eurodollar. Chaque effort de régulation nationale provoque une réaction puissante des groupe transnationaux. Le gouvernement japonais a essayé de prévenir le commerce de dérivés financiers complexes qui faisaient évoluer l'indice Nikkei à Tokyo. Le commerce s'est exporté à Singapour. L'ère de la régulation nationale est dépassée. Les activités vont là où il n'y a pas de régulation. Le faible contrôle des mouvements financiers peut être dangereux. Les lois nationales sont alors mises en concurrence (droit fiscal, droit du travail, droit commercial, droit bancaire, notamment). La mondialisation suscite des pressions qui vont toujours vers le bas, jamais vers le haut. Avec les satellites et l'électronique, le monde a sans doute passé le point de non-retour pour le maintien de l'exception culturelle. Les firmes multinationales pourraient se substituer progressivement au financement public.

Les chocs financiers sont de plus en plus puissants, alors même que la théorie économique fait l'hypothèse de leur impossibilité compte tenu de la rationalité des agents et de l'application des changes flexibles. Les gouvernements ont de moins en moins d'instruments pour contrôler les flux monétaires et financiers internationaux. Dans un jour normal, plus de 1300 milliards de dollars s'échangent sur les marchés internationaux, alors que les exportations mondiales n'excèdent pas 10 milliards de dollars par jour. La crise du Mexique aurait pu aussi bien apparaître aux Philippines, en Indonésie ou au Brésil. Mais un enchaînement de circonstances a créé des conditions de crise au Mexique, lequel a dû suivre les règles et politiques dictées par le FMI et la Banque Mondiale, conduisant immédiatement à la récession économique. Après la crise, l'inflation a été de 60 %, 13 ans de croissance du niveau de vie ont été sacrifiés pour introduire des réformes du marché, plus de 4 millions de personnes ont dû réduire leurs horaires de 15 heures par semaine et 500 000 chômeurs supplémentaires ont ainsi été créés. Les pertes de pouvoir d'achat ont été de 33 %, voire 50 % pour les classes moyennes. La crise a été terrible. Les Etats-Unis contrôlent dorénavant les revenus du pétrole mexicain sur un compte du FED et ils garantissent les avoirs des " non-ressortissants " mexicains. Or, les défauts économiques du Mexique n'étaient pas importants, et dus principalement au secteur privé, le secteur public

n'étant pas un emprunteur net. Le prix à payer pour restaurer la confiance des investisseurs internationaux a été très élevé. L'ajustement structurel a souvent été expérimentés dans les pays endettés d'Asie et d'Amérique Latine. Il propose une contraction du déficit budgétaire, la dévaluation de la monnaie (pour modifier les termes de l'échange interne et externe entre biens échangeables et biens non échangeables), la rigueur monétaire (sélectivité des prêts du secteur privé, hausse des taux d'intérêt), la modification du système d'incitation à la production (relèvement des prix agricoles, rationalisation des interventions de l'Etat sur les marchés, privatisation), la réduction de la protection industrielle en obligeant l'application des avantages comparatifs et une réduction des coûts. Appliqué suffisamment tôt, cette politique a permis de rétablir les grands équilibres et de restaurer la confiance des opérateurs étrangers, au prix d'un coût social élevé (décennie perdue du développement en Amérique Latine pour 1980-1990).

L'internationalisation appelle à une politique nationale démocratique renouvelée. La question est de savoir si l'on assiste à la fin des idéologies économiques (socialiste, avec l'URSS et socio-démocrate avec la Suède). L'activité économique est alors présentée comme obéissant à des lois éternelles et universelles, et toute action de l'Etat se fait alors au détriment de l'économie. Une communauté internationale financière peut exercer de plus en plus de contrôle politique sur les Etats, qui pourtant ont l'exclusive responsabilité des institutions démocratiques. Or, la globalisation suppose aussi l'ALENA ou l'Union Européenne, qui dépendent des décisions politiques, qui établissent les règles de la compétition libre, de la mobilité du capital et de l'intervention minimale de l'Etat. La dérégulation est aussi une politique économique. Il y a une fragmentation du pouvoir public dans une économie unifiée. Les Traités fixent de sévères contraintes à l'action des pouvoirs publics nationaux et l'Europe ne remplace pas, au niveau supérieur, l'Etat interventionniste. Les principaux outils étatiques sont devenus la mise en place de droits et d'incitations plus que d'obligations et de contraintes, reproduisant ainsi le volontarisme anarchique du système international au niveau national. Il n'empêche que l'Etat monopolise encore la souveraineté et le pouvoir public. Les marchés, comme les sociétés, ont besoin de direction et d'orientations. La majorité des firmes vendent localement. Les marchés devraient pouvoir être contrôlés par des procédures démocratiques et non pas par les responsables de marchés hautement volatiles.

L'Etat doit répondre à deux challenges politiques :

- Le premier challenge vient de l'élargissement du marché. Les Etats doivent définir soigneusement leur politique commerciale, car le libre marché peut conduire dans le court terme à des solutions dramatiques (comme la politique de "*beggar-thy-neighbour*") quand les choses vont mal, notamment en matière d'emploi. Actuellement, si le retour au protectionnisme n'est pas à l'ordre du jour,

il reste un instrument performant pour protéger les perdants ou pour mettre en place une nouvelle industrie. Les Etats peuvent réagir à la globalisation par la régionalisation, en renforçant leurs propres instruments de politique économique, mais aussi en exerçant pleinement les attributions de négociation qu'ils disposent dans les instances internationales. L'Etat devrait pouvoir promouvoir la diffusion des droits de l'homme, de la démocratie et l'amélioration des conditions de travail, le développement économique national par une croissance économique globale soutenable et l'amélioration du bien-être social de tous les travailleurs. C'est pourquoi dans un contexte de globalisation, les organisations économiques internationales sont en principe si utiles. Cependant, elles sont souvent rendues inefficaces par trop de bureaucratie. Dans ces instances, introduire une clause sociale est toujours un cause perdue. Les pays développés utilisent même la menace de la concurrence des travailleurs des pays en développement pour remettre en cause les acquis des travailleurs. La coordination internationale est un long apprentissage, qui ne peut fonctionner efficacement sans volonté politique.

- Le second challenge pose la question du rôle actif de l'ordre mondial de la libéralisation sur le futur économique de la nation. Des systèmes nationaux distincts sont capables de redéfinir les règles du jeu en répondant à des environnements incitatifs différents. Les Etats peuvent alors d'interroger sur les actions à entreprendre pour faire d'un avantage comparatif potentiel un avantage économique de production. Les réponses nationales sont de plus en plus difficiles à trouver. Le capital humain devient une des seules ressources d'avantage compétitif dans une économie globale, compte tenu de la mobilité des autres facteurs de production et des contraintes des traités commerciaux d'échange. Les politiques ont alors pour but d'abord de créer une infrastructure et un climat qui renforcent la compétitivité du pays, de fournir ensuite les instruments de soutien aux travailleurs pour les ajustements nécessaires à la suite de la globalisation, et de protéger enfin la qualité de la vie du travail, la santé, l'éducation, la formation des citoyens.

De nouvelles fonctions de l'Etat ont été proposées. Le développement économique communautaire en est un exemple. Il y a deux scénarios alternatifs.

- Dans le premier, l'Etat intègre les changements post-fordistes dans les processus administratifs d'Etat sans faire une transition politique vers plus de démocratie, en développant la décentralisation, en améliorant les services publics et en étant à l'écoute des consommateurs et des citoyens. Le but politique est alors de préserver les services publics par une combinaison d'innovations et de supervision centralisée. La politique nationale suppose une souveraineté fragmentée. Le retour au marché suppose, au moins pendant la période de transition, un activisme étatique élevé, notamment en termes de régulation.

- Dans le second, l'Etat veut non seulement transformer l'idée et la mise en place du service public, il se propose aussi de rendre plus forte la représentation démocratique. Le pouvoir se déplace. L'Etat sous-traite, tout en gardant la possibilité de reprendre sa délégation, certaines responsabilités collectives à des associations ou groupes organisés. L'initiative des actions collectives émerge, inégalement, d'une grande diversité de groupes, avec des intérêts et des capacités différents.

Les Nations ont joué un rôle déterminant dans le développement du capitalisme et le capitalisme national n'a pas disparu, même s'il n'est plus la seule forme cohérente de l'organisation du capital. Les FMN n'ont pas encore pris toute la place dans les économies nationales et la défense nationale a toujours un sens. L'Etat-Nation, qui seul définit un espace démocratique suffisant, n'est pas nécessairement toujours trop petit pour répondre aux défis d'aujourd'hui, même si l'accident de Tchernobyl souligne la distorsion croissante entre le modèle d'Etat souverain et les réalités technologiques et environnementales. Le niveau national reste significatif, mais il n'est plus toujours le principal interlocuteur stratégique pour les acteurs clés du développement scientifique, de l'innovation technologique et de la croissance socio-économique. La globalisation économique actuelle n'implique pas son équivalent dans le domaine politique. L'histoire du capitalisme a cessé de s'écrire à l'intérieur des frontières. On passe de la richesse des nations à la richesse du monde. On présente souvent la "marchéisation" comme un facteur de démocratie. Ceci est discutable. Comme les Etats ont perdu l'essentiel de leur pouvoir économique, l'électorat est victime d'une illusion démocratique comparable à l'illusion monétaire de Keynes.

Chapitre II.

De la nécessaire action collective à l'intervention nécessaire et contestée de l'Etat

Si Adam Smith stipulait l'existence d'une " main invisible ", selon laquelle la somme des égoïsmes conduisait à l'intérêt collectif optimal, à condition de suivre les règles fondamentales du capitalisme, il n'en reste pas moins évident que dans de nombreux cas, la coopération produit des résultats supérieurs à la concurrence sauvage, et ce pour l'ensemble des agents économiques. Il est ainsi nécessaire de mettre en évidence les conditions dans lesquelles les choix entre les décisions décentralisées et l'action collective peuvent être opérés. Plusieurs caractéristiques rendent nécessaires le lien entre le marché et l'Etat :

- Si le marché est souvent efficace, il n'est pas indemne de dysfonctionnements, lesquels remettent en cause son application universelle.
- De plus, l'économie n'est pas toujours le seul objectif d'un Etat et parfois les variables économiques sont utilisées à des fins politiques qui nous éloignent de la maximisation de la production des richesses.
- Enfin, l'économie est une variable nécessaire, mais insuffisante dans la formulation et la permanence de l'Etat.

II.1. Les choix entre les actions économiques individuelles et l'action collective

Depuis deux siècles, l'une des question essentielle de l'économie politique réside dans le rôle accordé au marché et à l'Etat dans la vie économique et sociale. Les justifications des politiques économiques sont fondées sur trois types de considérations :

- La théorie des jeux met en évidence l'intérêt de l'action de coopération pour les unités économiques. Dans ce cas, une bonne gestion de l'économie passe par des procédures de concertation, dirigées ou contrôlées par une volonté collective qui ne peut être que l'Etat.

- Les citoyens et l'Etat engagent alors un dialogue, généralement ponctué par des règles de droit, qui permettent de faire une synthèse toujours temporaire et négociable des droits et obligations de chaque personne physique ou morale, publique ou privée, notamment les droits de propriété.
- L'analyse économique des décisions de l'Etat suppose, au moins dans le cadre de la pensée néo-classique dominante, la mise en place d'une réflexion en termes d'optimum et d'agrégation des préférences individuelles. Cependant, ces analyses supposent généralement que le marché favorise dans son expression la plus pure la réalisation conjointe à la fois de l'optimum et de l'équilibre.

A) L'intérêt économique de l'action collective (par application sommaire de la théorie des jeux)

La montée de l'individualisme personnel ou du corporatisme de groupe constitue un défi majeur lancé à la société et à l'Etat, défi d'autant plus délicat qu'il s'accompagne d'une extension des demandes qui sont adressées aux organismes collectifs. Les droits nouveaux sont revendiqués alors que sont récusées les organisations collectives susceptibles de les satisfaire. On observe un recul généralisé des formes institutionnelles de représentation et de participation au jeu social (partis, syndicats, églises, familles). Des formes nouvelles sont inventées (coordination de travailleurs, groupes de pression, sectes, familles non contractuelles), peu ou pas du tout intégrées. On attend d'elles qu'elles permettent de sortir de l'isolement individuel, et qu'elles soient plus efficaces que les structures traditionnelles, alors même qu'elles refusent toute récupération, tout en exigeant la reconnaissance et le financement des pouvoirs publics. Deux exemples peuvent éclairer cette contradiction entre les droits souhaités et le refus de toute contrainte : on exige la libre entrée dans le métier de son choix (par exemple, les comédiens) mais en même temps la garantie de l'emploi. On revendique le libre choix du médecin et du volume des actes, mais aussi le remboursement total.

La théorie des choix économiques va fournir des informations essentielles sur l'intérêt des politiques économiques. La relation Etat-individus est complexe, elle ne recourt certainement pas aux seuls arguments de l'analyse économique. Il peut être prouvé que l'intérêt individuel passe parfois par un comportement altruiste, même si de nombreux économistes, notamment classiques et néo-classiques, ont affirmé, un peu hâtivement, que la résultante des intérêts individuels engendrait nécessairement la réalisation de l'intérêt collectif (la fameuse "main invisible"). La coopération d'un ensemble d'agents économiques est susceptible d'améliorer la situation de toutes les composantes du groupe, mais pour réaliser ce projet il est nécessaire d'établir des règles que chaque individu doit respecter. L'Etat (ou les pouvoirs publics) est normalement le garant du bon fonctionnement des

règles collectives. La théorie des jeux a mis clairement en évidence les situations dans lesquelles l'action d'un joueur dépend de l'action des autres joueurs. La variante la plus simple représente deux joueurs A et B qui ont le choix entre deux situations seulement, à savoir A1 et A2 pour A et B1 et B2 pour B. Supposons que l'on connaisse les rendements productifs de chaque option (Tableau n° 2).

Tableau n° 2 - Matrice de rendement du joueur A

		Stratégie	
		B1	B2
Stratégie	A1	7	15
	A2	18	6

Si A choisit la première stratégie, il gagnera 7, si B choisit B1 et 15 si B choisit l'option B2. Si le joueur suit la politique A1, il peut gagner 15 dans le meilleur des cas et 7 dans le plus mauvais des cas. S'il suit la politique A2, il peut gagner 16 au maximum et 5 au minimum. Le postulat central de Rawls (1971), dans sa théorie de la justice, est que le joueur rationnel doit adopter la stratégie "maximin". Dans ces conditions, il choisira la politique A1 car elle offre le rendement maximum dans l'hypothèse la plus pessimiste (7 contre 6). Il est facile de démontrer que si les deux joueurs observent cette stratégie, le jeu aboutit à une situation d'équilibre. Cependant, on pourrait aussi conduire une politique dite "maximax" conduisant à la décision A2. Dans ce cas, l'espoir de gain dans l'hypothèse d'une stratégie bienveillante du concurrent est supérieur (18 contre 15).

La catégorie des jeux appelée le "dilemme du prisonnier" comporte différentes solutions d'équilibre dépendant des informations disponibles sur la stratégie des joueurs. Supposons que les joueurs ne disposent d'aucune information sur le comportement de leur adversaire. Dans chaque case notons d'abord le rendement supposé du premier joueur, ensuite celui du second. Si aucun joueur ne dispose de certitude sur le comportement de son partenaire (Tableau n° 3), A choisira la stratégie A2, en vertu de la règle "maximin", puisque cette décision lui rapporte 7 au minimum.

Tableau n° 3 - Matrice de rendement pour deux personnes

		Stratégies	
		B1	B2
Stratégies	A1	9 - 10	5 - 12
	A2	11 - 6	7 - 8

Le joueur B choisira B2, car elle lui garantit 8 au minimum. Il existe donc une solution d'équilibre, lorsque les joueurs prennent les décisions A2 et B2. Au total, les gains obtenus seront de 7 pour A et de 8 pour B, soit une valeur ajoutée de 15. Si les deux joueurs avaient pu coopérer, leurs stratégies auraient été différentes. La solution A1 et B1 est effectivement préférable, avec une somme totale de 19 unités de bien-être. On peut alors introduire l'Etat dans cette analyse en supposant que les stratégies A2 et B2 laissent les joueurs libres de mépriser les règles collectives, alors que les décisions A1 et B1 supposent à la fois une concertation et le respect de l'application des décisions collectives prises. Si A est en faveur de l'intervention de l'Etat, il gagne 2 par rapport à la solution maximin (9 contre 7). Mais il peut aussi se rendre compte qu'en trichant, il peut gagner non pas 9 mais 11, à condition que B respecte les règles. Dans ce cas, le gain individuel du tricheur est double : d'une part, il ajoute 2 unités à son bénéfice, et d'autre part il fragilise la situation de son concurrent qui perd 4 unités. Cette analyse de Buchanan (1975), utilisée à l'origine pour mettre en évidence les cas de tricherie dans les cartels, est intéressante, car elle met en lumière d'une part l'intérêt de l'action collective et d'autre part la nécessité d'un contrôle pour éviter le comportement trop individualiste des citoyens ou des firmes.

La théorie du marchandage prolonge l'analyse en termes de jeux. Elle tient pour effective la coopération, mais elle cherche à déterminer la distribution effective des bénéfices collectifs entre les parties. Dans une première étape, il s'agit d'identifier l'ensemble des combinaisons possibles de rendement ; la seconde étape cherche à établir un critère de comportement parmi les combinaisons possibles. Supposons d'une part que deux firmes gagnent respectivement 50 et 80 et d'autre part qu'un accord entre elles les conduirait à obtenir un bénéfice global de 200. La théorie du marchandage considère que la coopération va se réaliser et que A recevra entre 50 et 120, alors que B percevra entre 80 et 150. Si l'on veut, par la théorie du marchandage, introduire le rôle de l'Etat, on est obligé de considérer que l'analyse cardinale cède souvent le pas à l'analyse ordinaire, qui se prête pourtant moins aux calculs et à l'analyse synthétique. Il y a en fait une infinité de solutions possibles qui dépendront notamment de l'information disponible, des rapports de force entre les partenaires et du contrôle effectif de l'opération.

Cependant, selon la "solution de Nash", les partenaires vont marchander leurs propres résultats jusqu'au point où le produit des gains des deux joueurs est maximisé. Ce qui revient indirectement à dire, *ceteris paribus*, et en supposant que le gain de la coopération est de 70, que chaque partenaire recevra la même somme, soit 35. Dans notre exemple, A recevra 85 et B recevra 115. Dans le cadre d'une décision politique, les bénéfices sont plus difficilement mesurables ; par ailleurs, le rapport de satisfaction des deux producteurs sera modifié passant de 38,5 %

(50/130) pour A avant la décision d'entente à 42,5 % (85/200) avec la coopération. Enfin, les économistes considèrent généralement que la contribution marginale d'unités supplémentaires d'utilité décroît lorsque la consommation augmente. Ce qui revient à dire que les degrés d'utilité seront probablement inférieurs à leur expression chiffrée, en améliorant probablement encore la situation de A par rapport à celle de B.

Si Amartya Sen (1970) revendique la solution de Nash (car elle répartit également les bénéfices et elle est éthiquement satisfaisante), il s'inscrit dans une longue tradition d'économistes humanistes, parmi lesquels François Perroux (1952), avec sa notion de coûts de l'homme ("nourrir les hommes, soigner les personnes et libérer les esclaves") est un précurseur contemporain de la complexité de la notion de développement. Pour les néo-classiques, cette solution n'est probablement pas celle qui est choisie par les individus, selon qu'ils sont chargés ou non de distribuer les gains. Il y a donc deux solutions antagonistes au problème du marchandage, la première prétendant que l'Etat doit se préoccuper de la répartition des gains et de la distribution finale, alors que la seconde considère que l'action collective devrait se limiter à permettre la réalisation de la coopération. Au fond, l'Etat intervient dès l'origine des mouvements d'échange au moins comme organisateur des règles de fonctionnement, comme arbitre et comme force de coercition. L'Etat réglementaire exerce, grâce à sa nature même, une action économique déterminante, car les facteurs politiques et juridiques organisent aussi la vie économique de la société. Dans ces conditions, les économistes se doivent d'analyser la rationalité non seulement des facteurs économiques, mais aussi des conséquences économiques et sociales des décisions réglementaires, politiques ou stratégiques.

B) L'analyse du contrat entre l'Etat et les citoyens (analyse en termes de droits de propriété)

C'est l'existence de conflits concernant l'utilisation des ressources qui a conduit les individus à une réflexion collective. Un système de droits de propriété privée permet de contrôler l'exploitation excessive des ressources rares et il constitue une réponse historique (donc peut-être temporaire) à la pénurie. Un marché des droits se développe alors selon les procédures normales de l'échange. Les économistes sont divisés sur la question de l'opportunité d'un tel marché, étant entendu que les biens sans propriétaires (les mers par exemple) sont des exemples angoissants de mauvaise gestion à long terme du patrimoine humain. Il est donc intéressant de savoir comment un Etat ou une organisation internationale se décide à créer ou à maintenir les droits de propriété. En règle générale, les individus sont nés dans des Etats aux droits déjà institués et ils ont peu de chance, seuls, d'exercer

une action décisive sur la transformation de l'Etat. On peut s'interroger sur les composantes juridiques et économiques qui régissent les sociétés (la question de l'héritage par exemple). Le problème politique rôde autour de ces fondements économiques et les renégociations traduisent souvent une situation de crise. L'Etat doit définir ces droits de propriété, compte tenu des effets externes qui peuvent avoir des effets néfastes sur l'ensemble de la collectivité (l'environnement, par exemple), aussi vrai que, comme l'affirme Jean-Paul Sartre, "l'enfer, c'est les autres". Dans ces conditions, il est possible d'accorder à tous les citoyens le droit de protection contre la pollution. Pour Coase (1960), il faut définir des modèles uniques de droits partout où cela est possible afin de maximiser la valeur de la production, car les coûts du marchandage sont élevés. Il est donc nécessaire d'accepter une certaine limitation de la liberté individuelle par la réglementation. Il y a plusieurs conceptions de l'Etat, à partir de la notion de droits de propriété, fondées respectivement sur l'individualisme, le collectivisme ou l'opportunisme.

- Les membres d'une collectivité décident d'établir des règles en vue de distribuer tous les droits de propriété à chaque membre de la collectivité. Pour toutes les ressources disponibles (consommation, échange, production, etc.), des droits spécifiques sont accordés aux membres de la communauté. L'Etat minimaliste limite son action à l'établissement de règlements et à la distribution de droits dans les premiers jours de sa création, et par la suite, il arbitre les conflits des individus sur le contenu et la nature des contrats. Finalement le contrôle social de l'Etat dépérit à partir du moment où les contrats ont été signés. Cette analyse reste très théorique, car elle suppose une écriture parfaite de tous les contrats à tous les niveaux. En outre, elle laisse penser que le niveau optimal de production d'un bien sur le plan social est aussi optimal au niveau individuel. S'il en va différemment, certains droits de propriété devraient être détenus par la collectivité et gérés par les autorités publiques. Lors de la crise du système socialiste et son dépérissement rapide, le rôle de l'Etat et le développement des droits de propriété ont fait l'objet d'une grande littérature et de nombreux débats d'idées. Or, les résultats de la répartition des droits de propriété ont souvent été éloignés de ceux qui auraient été organisés sur la base d'un développement économique des pays. On a assisté aux effets pervers de la "prédation" (notamment avec un système des vouchers qui, associé au non-paiement des travailleurs dans les entreprises a conduit des minorités riches ou appartenant à l'ancienne nomenklatura à s'approprier des entreprises monopolistiques à très faible coût) et de la surexploitation des ressources économiques en vue de bénéfices ou de fortunes immédiats, au détriment de la collectivité.

- Une autre modalité de répartition des droits de propriété est la décision d'appartenance à la collectivité de l'ensemble des ressources. C'est le scénario opposé, appliqué dans les temps anciens. Mais il est devenu inapplicable depuis la

mise en évidence des “ dévoiements ” du socialisme appliqué et d’une analyse plus serrée des raretés relatives. Un même produit ne peut pas être utilisé en même temps par tous les consommateurs, comme ceux-ci pourraient le souhaiter. La collectivité est obligée de s’arroger des droits de contrôle, dont la distribution sera décidée par l’Etat en faveur d’un individu ou d’un organisme collectif. Cependant, aussi puissant que soit le système de décision, il ne dispose jamais de l’information nécessaire en temps utile pour gérer, par exemple, les conditions de l’offre et de la demande.

- Enfin, le dernier mode de répartition implique le refus des deux autres comme fondements exclusifs des règles applicables à la société. Les droits de propriété, selon leur nature et leur histoire, appartiennent aux individus ou à la collectivité. Il faut noter que les droits de propriété n’ont pas seulement des connotations économiques. Ils ont une dimension philosophique, en ce sens que nombreux sont les philosophes (Locke ou Stuart Mill) qui considèrent que si les individus ont un droit inaliénable à disposer d’eux-mêmes, ils ont aussi le droit de jouir complètement de leur production, surtout si celle-ci dépend de leur effort. Nous sommes ainsi déjà au cœur des polémiques sur l’équilibre entre l’économie publique et l’économie privée. La montée de l’individualisme, mais aussi l’extension de la demande de services collectifs qui lui est fait, est un défi majeur lancé à l’Etat. Les droits nouveaux sont revendiqués, en même temps qu’est critiqué l’interventionnisme collectif, supposé défendre parfois des intérêts particuliers (Théorie des choix publics). Les formes institutionnelles de représentation et de participation au jeu social (partis, syndicats, églises, familles) voient leur importance réduite et des formes nouvelles sont inventées, dont l’intégration sociale s’avère délicate.

Les lignes de démarcation pour distinguer les rôles respectifs du marché et de l’intervention publique dépendent de l’histoire de chaque peuple, mais les analyses actuelles sont rendues plus difficiles avec l’hétérogénéité des situations concrètes.

- D’abord, il existe une distinction juridique entre le secteur privé et le secteur public. Généralement, ces deux secteurs sont régis par un droit spécifique. Dans les démocraties, le peuple est souverain et la représentation nationale suppose, à différents échelons, des élections régulières, sur le mode “ une personne capable, une voix ”. Le secteur privé est fondé sur l’individualisme. La propriété privée est basée sur les fameuses trois règles : l’usus, le fructus et l’abusus. Les relations entre les deux formes de droit s’expriment rarement dans l’expression des deux premiers principes, mais elles sont d’une importance décisives dans la dernière règle. Le droit privé se préoccupant de l’individu cherche à lui fournir des droits, le droit privé dépositaire de l’intérêt collectif propose aussi de lui affecter des obligations, voire des interdictions.

- Ensuite, les économistes distinguent les activités marchandes des activités non marchandes. Les premières expriment un prix, les secondes ont un coût qui n'est pas supporté directement par l'utilisateur. Autrement dit, l'utilisateur français de l'école n'en paie pas le prix réel, le financement de cette activité étant assuré par l'Etat (du gouvernement à la commune en passant par les régions). Dans cette optique, l'idée d'un service public domine. L'éducation est considérée comme une activité de long terme nécessaire à la collectivité ; l'Etat intervient donc pour assurer à chaque citoyen intéressé, selon des critères bien définis, une formation initiale, secondaire et supérieure.

- Enfin, ces distinctions ne sont pas toujours très précises. Si le secteur privé marchand regroupe principalement les entreprises, proposant une offre de biens et services en vue de satisfaire une demande nécessairement solvable, en revanche, les associations (En France, la célèbre loi 1901 sur les associations) appartiennent au secteur privé, sans avoir pour autant la caractéristique d'être une composante du secteur marchand. Ces administrations privées n'ont pas de buts lucratifs, même si elles emploient du personnel et même si elles exercent une véritable activité économique. De plus, le service public non-marchand a pour fonction d'assurer les services collectifs définis par les autorités publiques (qu'elles soient nationales, régionales ou locales), mais il existe aussi un secteur public marchand, notamment les entreprises nationalisées, dont la propriété est détenue par l'Etat et dont le fonctionnement n'est pas souvent compatible avec les fonctions habituellement reconnues à l'activité étatique.

C) L'allocation optimale des ressources et l'agrégation des préférences

La décision d'une société dépend non seulement des besoins, des désirs, des motivations, de l'expérience et de l'environnement de chacun des membres de la Nation ; elle est aussi déterminée par le mode d'agrégation des demandes et des décisions des unités décentralisées, en vue de mettre en place une action collective unique résultante de l'opinion générale majoritaire de la collectivité. La prise de décision sociale fait alors l'objet de nombreuses hypothèses plus ou moins héroïques sur sa nature agrégée ou spécifique, avec tous les stades intermédiaires envisageables. Dans un univers utilitariste (Hume, Bentham), la conception de l'Etat, fondée sur l'idée selon laquelle l'Etat est d'abord la résultante des intérêts individuels, suppose la cardinalité, la comparabilité et la possible agrégation des utilités individuelles. Si cette hypothèse est irréalisable, l'évaluation de l'utilité sociale (et donc l'analyse de l'intérêt de la décision sociale) est impossible. C'est pourquoi il est nécessaire de fixer des règles d'optimalité qui soient applicables concrètement.

Les ressources productives sont rares et les besoins des hommes sont illimités. Pour maximiser son bien-être, une collectivité cherche à optimiser ses ressources productives et dans ce dessein, elle détermine un objectif d'efficacité économique qui suppose à la fois l'adaptation optimale de l'offre de biens et services à la demande (efficacité allocative) et la production optimale de ces biens et services à l'aide des ressources réelles fournies (efficacité productive). Il faudrait ajouter le savoir-faire et l'efficacité de l'organisation de la collectivité. Dans ces conditions, toute activité de l'Etat participe à l'affectation des ressources, à partir du moment où l'on raisonne en termes de coût d'opportunité. L'Etat doit donc veiller à allouer efficacement ses propres ressources et même à démontrer l'intérêt économique de son action pour l'ensemble de la Nation. Il ne peut cependant se limiter à la bonne gestion de ses propres ressources, car il a une responsabilité concernant l'efficacité de l'allocation des ressources nationales chaque fois que le marché présente des lacunes ou des gaspillages. Pour mener à bien son action, l'Etat a besoin de critères d'action. La mise en évidence d'un critère d'affectation efficace des ressources appartient au domaine de l'économie du welfare (ou du bien-être). Dans ce type d'analyse, l'utilité est mise en exergue, mais en même temps n'étant pas quantifiable, elle ne permet pas la comparaison des utilités individuelles et collectives.

a) Le principe d'optimalité parétien

L'allocation des ressources est optimale ou efficace en termes de bien-être collectif s'il est impossible d'améliorer le bien-être d'une seule personne sans réduire simultanément celui d'une autre personne. Au fond, malgré la non-comparabilité des utilités individuelles, l'allocation optimale des ressources existe lorsque plus aucune modification de l'allocation des ressources n'améliore le sort d'un individu sans porter préjudice à une autre personne. C'est le concept moderne d'optimum collectif à base individualiste le plus connu, que Pareto appelait le maximum d'ophélimité (désirabilité subjective). Trois postulats sont alors énoncés :

- L'optimum économique collectif implique la recherche de la gestion optimale de ressources limitées, en vue d'objectifs définis. C'est un postulat d'économicité ou praxiologique.
- Les satisfactions des individus ne sont pas commensurables ou comparables (impossibilité de quantification des degrés comparatifs d'utilité), mais elles peuvent cependant être ordonnées de manière cohérente (postulat d'ordinalité).
- Enfin, la collectivité n'a pas de fins et de ressources propres autres que celles de ses composantes. L'individu est seul juge de son utilité et de son bien-être, la préférence collective n'étant que la fonction des résultantes individuelles. Il n'y a

donc pas d'être collectif indépendant, d'expressions collectives propres. En apparence au moins, le modèle paretien s'applique d'abord au système de la propriété individuelle.

Il existe alors une frontière des possibilités d'utilité, qui met en évidence la non-prise en compte de la distribution du bien-être entre les individus. Cependant, cet optimum paretien, ou "maximum de rendement social" selon Maurice Allais (1943), est un critère d'optimalité peu exigeant, puisqu'il ne définit qu'un ordre partiel parmi une multitude d'autres situations possibles. À partir de diverses répartitions initiales des ressources, plusieurs optimums paretiens peuvent être définis. L'optimum de Pareto détermine donc bien un ordre partiel qui ne représente pas l'ensemble des états économiques et n'est défini que pour une répartition initiale des richesses donnée.

En reprenant le fameux paradoxe de Condorcet développé dès 1785, Kenneth Arrow (1951) démontrait que l'axiome clef porte sur l'idée selon laquelle la décision sociale reflète les échelles de préférence des individus ; l'Etat ne peut donc imposer une décision aux individus qui la rejettent. Dans ces conditions, en l'absence d'unanimité, la dérivation des préférences sociales est impossible. Supposons qu'une échelle de préférence ne laisse que trois choix possibles :

A est préféré à B qui est préféré à C

B est préféré à C qui est préféré à A

C est préféré à A qui est préféré à B

Le critère de Pareto ne permet pas de choisir, car il y aura toujours des individus qui subiront une réduction de leur bien-être. La collectivité est donc obligée de rester dans sa position initiale. L'Etat ne peut pas mener de politique économique, à partir du moment où un seul membre de la collectivité subit une désutilité. Ce qui est toujours le cas.

b) Le test de compensation de Hicks (1939) et de Kaldor (1939)

La règle de Pareto, pour rationnelle qu'elle soit, n'en pas moins inapplicable. D'abord, elle est extrêmement conservatrice, car il est impossible de parler de redistribution éventuelle de l'utilité sociale, puisque au moins un agent en supporterait des conséquences en termes de désutilité. Ensuite, comme la plupart des actions ont des bénéfices et des coûts diversifiés et contradictoires pour les agents économiques, il est probable qu'aucune décision collective ne peut être prise. Kaldor propose alors l'utilisation du principe de la compensation qui établit qu'un état A de l'allocation est socialement préférable à un état B, lorsque les individus perdants du fait de la décision collective peuvent être remboursés de leurs pertes par les gains des gagnants qui conservent en sus un surplus. Si les perdants savent que leurs pertes seront compensées, qu'ils n'auront pas à souffrir du changement,

leur indifférence sera acquise. Il en résulte une amélioration du bien-être total. En l'absence d'une décision, l'agent A perçoit 10 unités d'utilité et l'agent B reçoit 20 unités d'utilité. Si la décision publique conduit A à avoir une utilité réduite à 8 alors que l'utilité de B est de 30, dans des conditions d'additivité de l'utilité la satisfaction globale passe de 30 unités à 38 unités. Aucun doute, au niveau social la décision doit être prise. Mais le critère de Pareto s'oppose à cette décision, car A voit son utilité diminuer.

Kaldor propose alors que B donne 2 unités d'utilité à A, de façon à ce qu'il ne perde rien, alors que lui-même percevra 8 unités supplémentaires d'utilité. On constate que cette notion d'utilité se situe dans le monde de l'absolu et non dans celui du relatif, comme si l'utilité était définie hors du champ du social et de son histoire. Or, l'analyse des besoins met en évidence le fait que les choix des individus dépendent aussi des choix des autres individus. Si A ne s'est pas appauvri en terme absolu, il s'est appauvri en terme relatif. Avant la décision, il représentait le tiers de l'utilité globale, alors que maintenant il n'en représente qu'un peu plus du quart. En outre, la compensation intégrale est difficile à mesurer et elle n'est pas nécessairement effective. Les conséquences des projets ne se limitent pas à leur mise en place. Autrement dit, la construction d'une autoroute spolie les propriétaires des habitations avoisinantes et il est possible de leur fournir une prestation financière pour faire face à cette perte d'aménités. Cependant, malgré ces dédommagements, les résidents vivront constamment avec les nuisances et dans ce cas, le bruit n'étant pas un bien marchand, l'utilité future du perdant sera constamment tirée vers le bas.

c) L'agrégation des préférences par le vote

La préférence sociale est supposée transcender les préférences individuelles dès lors que l'on utilise le vote pour la décision collective. Il y a cependant une extrême difficulté à agréger les préférences individuelles en une décision collective finale claire et cohérente, du fait du besoin impérieux de calculer les utilités de chacun. Kenneth Arrow (1951) affirmait même qu'il était insensé d'additionner des utilités psychiques qui n'ont de valeur que pour l'individu. Si l'on veut éviter le système unanimiste, l'Etat doit consciemment ou inconsciemment exprimer des indicateurs subjectifs d'utilité susceptibles de servir de base à l'agrégation. Dans ces conditions, le vote est un indicateur intéressant, grossier certes mais fonctionnel, des préférences individuelles. L'expression du vote implique :

- des règles et un magistrat chargé d'interpréter la règle et de la faire appliquer.
- des préférences enregistrées sous forme de votes, qui sont autant de déclarations individuelles de choix ;

- une définition, par le magistrat, de la taille de l'électorat (âge, nationalité, revenus, etc..)

- une procédure d'agrégation définie par le magistrat.

Selon les systèmes choisis, les résultats seront différents. Supposons qu'il y ait 12 électeurs qui se prononcent sur trois possibilités a, b et c. On obtient 5 voix pour a, 4 voix pour b et 3 voix pour c. Une présentation simple conduit à choisir a. Mais le magistrat peut considérer qu'il est nécessaire d'avoir une majorité relative. Dans ces conditions, il peut faire appel à un second vote, soit avec les trois possibilités, soit en éliminant le choix le moins réclamé. Dans ces conditions, on peut imaginer que les 3 votants de c appliquent leur vote à b, conduisant ainsi le magistrat à déclarer b vainqueur. En attribuant un choix plus précis que le simple jugement binaire et manichéen, le magistrat change le résultat.

On pourrait aussi choisir ses préférences à l'aide d'une procédure de comparaison deux à deux (genre Coupe de France), avec élimination définitive du perdant à l'issue de ce vote. Supposons que l'expression des préférences soit libellée ainsi : 5 personnes choisissent aPbPc (lire a est préféré à b qui est lui-même préféré à c), 4 personnes cPaPb et 3 personnes bPcPa. Si on compare directement a à b, a l'emporte par 9 voix contre 3. Si l'on compare a à c, c l'emporte avec 7 voix contre 5. Si nous avons commencé par b et c, le résultat aurait été différent, puisque b aurait eu 8 voix contre 4 à c. Et a aurait été le vainqueur final. Nous sommes alors dans le cas des échelles de préférences intransitives. Plus une option (a, b ou c) est confrontée tardivement aux autres options et plus elle a de chances d'être retenue. Un Etat peut donc donner autant d'interprétations qu'il désire aux préférences sociales et aucune d'entre elles n'est totalement fautive ou bonne. Lorsque les règles ont été fixées, il est fondamental de connaître l'identité du magistrat. Quand l'Etat repose sur une Constitution ou un Contrat, c'est cette constitution qui est le magistrat. Généralement, c'est le législateur, avec l'aide du pouvoir exécutif, qui est le décideur social. Il est habilité à apporter des modifications aux règles de la prise de décision sociale. Une chose est certaine, il faut se méfier des joueurs qui veulent être simultanément les arbitres et les magistrats.

Aujourd'hui, la philosophie dominante de la société de marché est fondée sur l'exaltation de la réussite individuelle, ce qui a pour corollaire la contestation virulente du concept d'intérêt général et de sa défense par un service public dominé par l'omniprésence de l'Etat. Ainsi, le culte de l'argent devient le ferment des actions humaines, avec tous les dangers qui en découlent (corruption, drogue, affaires, etc.). Le "laisser faire - laisser aller" s'avère fondamentalement permissif pour ceux qui disposent de revenus ou de patrimoines conséquents et particulièrement il est restrictif pour ceux qui n'ont pas les moyens d'actions mercantiles ou ceux qui, pour des raisons religieuses ou morales, défendent les

idées de solidarité et d'altruisme. La tendance est même de définir un intérêt collectif qui soit dans la ligne de chaque intérêt corporatiste. Ainsi, les chasseurs défendent leur activité au nom de l'intérêt général de la bonne gestion de l'environnement et de la protection de la faune.

Il n'en reste pas moins vrai que l'action de l'Etat n'est pas à refuser en bloc. En effet, sans son intervention dans la vie économique, celle-ci perdrait rapidement de son efficacité. Il est des domaines d'action où l'action des pouvoirs publics est incontournable, notamment lorsque le marché n'est pas adapté à la gestion de situations particulières.

II.2. L'organisation de l'action économique de l'Etat

L'action économique de l'Etat est d'abord fondée sur une réflexion théorique. Elle s'appuie ensuite sur des objectifs, des modèles de décision, la rationalisation des choix budgétaires et parfois par une planification souple.

A) L'apport de la théorie à l'action économique de l'Etat selon Raymond Barre²⁸

Tout pays doit faire face aujourd'hui à une politique ambiguë de compétitivité et de coopération. La politique de compétitivité, c'est la clé de la marge de manoeuvre, celle qui constitue le refus de la dépendance. Cependant, tout pays doit tenir compte à un moment donné de la synergie qui peut naître d'une action conjointe avec d'autres pays, soit sur le plan européen, soit sur le plan international. Ce qui caractérise depuis 20 ans l'évolution de l'économie internationale, c'est l'accroissement de cette coopération. C'est grâce à la coopération monétaire internationale que, depuis 1973, on gère tant bien que mal le régime des changes flottants.

a) Les atouts de la France

La France a de nombreux atouts : démographie, administration, compétitivité de l'économie.

Sur la question démographique, la France est mieux placée que d'autres partenaires européens, où la baisse du taux de natalité est plus forte. Une politique nataliste est nécessaire. Dans ce dessein, il faut penser à une politique

²⁸ Barre, R., Fontanel, J. (1991), Les fondements de la politique économique, ECO+, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

démographique qui tient compte des nouvelles considérations de société et favoriser une politique familiale favorable aux naissances.

Il existe en outre dans l'administration et l'économie françaises des hommes dynamiques qui comprennent l'intérêt de l'Union Européenne. Ils ont favorisé l'émergence d'une réelle volonté politique d'intégration économique qui est maintenant largement majoritaire dans le pays.

La France a compris l'intérêt de mener une politique de compétitivité. Elle est donc conduite à faire des choix, à adopter certaines spécialisations et à adapter ses structures. Il ne s'agit pas simplement d'avoir une bonne politique de la monnaie, du crédit, du budget, il faut encore être capable d'avoir une politique d'adaptation structurelle qui soit efficace.

b) Les freins

Le système d'imposition en France est inadapté, il est même scandaleux. La TVA qui est l'impôt le plus répandu, alors qu'il frappe plus les revenus faibles que les revenus élevés, va dans le sens de l'électoratisme français ; lorsque l'on augmente la TVA, on ne touche pas l'impôt sur le revenu, on frappe les produits importés et l'on détaxe les produits exportés mais tout le monde, riche ou pauvre, paye. C'est un impôt insensible. L'impôt sur le revenu devrait constituer la base des recettes de l'Etat, mais les cycles électoraux rendent difficiles l'application de sa généralisation. Il est, en outre, anormal de dispenser la moitié des foyers fiscaux d'une contribution au fonctionnement des services publics, des équipements collectifs, c'est-à-dire en concentrant sur les entrepreneurs la charge de cet impôt sur le revenu avec des taux d'imposition marginaux qui vont à l'encontre de la propension au travail. Bien entendu lorsque l'on parle de l'impôt sur le revenu, il faut tenir compte des cotisations sociales payées par les entreprises et les particuliers.

En ce qui concerne la politique d'éducation et de formation au sens large du terme, la France a de lourds handicaps à surmonter : la centralisation de son système d'éducation, l'uniformité et l'unité de responsabilité pour la politique de formation initiale et la politique de formation continue. Il faut décentraliser, accepter l'autonomie des Universités, rompre avec l'uniformité et favoriser l'essor des capacités d'innovation. Pour la formation professionnelle, la meilleure solution est la formation alternée en liaison avec les entreprises.

L'exaltation de la réussite individuelle dans l'économie de marché a conduit à un refus de l'idée même d'un intérêt général et son expression publique, au profit du culte de l'argent, comme critère du mérite social. Ce qui favorise la corruption et la multiplication des affaires. L'individualisme croissant remet en cause les solidarités. L'individu veut transférer sur l'Etat qu'il récuse les conséquences de

ses choix. Il refuse ainsi le risque. Tout accident a un responsable et fait l'objet d'un contentieux. La société américaine rend difficile l'exercice de certains métiers. Le risque, c'est la privatisation des gains et la collectivisation des pertes. La solidarité est souvent invoquée par ceux-là même qui refusent généralement l'action de l'Etat lorsque leurs propres intérêts sont satisfaits.

Le dualisme social est une dérive probable des sociétés occidentales, par le jeu cumulatif des inégalités. Les pays anglo-saxons ont poussé très loin la logique du libéralisme économique. Les écarts de revenus s'accroissent. Les riches sont devenus plus riches, les pauvres plus pauvres. C'est la fin de l'éthique de la redistribution fondée sur une économie de bien-être. Les exclus deviennent une véritable catégorie sociale. La pauvreté est en passe de devenir héréditaire. L'éducation est inadaptée aux populations en voie de marginalisation. L'instauration du RMI (Revenu Minimum d'Insertion) ne répond pas vraiment aux questions posées par cette déchirure sociale, même si elle la rend moins douloureuse. En tant que procédure d'insertion, le RMI est un échec, il n'est que le revenu des plus pauvres. L'augmentation d'ayant droits pose la question cruciale de l'importance des prélèvements obligatoires et de leurs effets sur l'ensemble de l'économie nationale. Il s'agit d'un des chantiers majeurs du nouveau siècle qui s'ouvre.

La liaison étroite entre travail et production s'est distendue. On peut croître sans créer d'emploi, par des investissements de productivité. On oppose souvent la croissance française sans emploi à la croissance américaine, avec la multiplication des "fast food jobs". Les emplois qualifiés sont protégés et bien payés, les emplois précaires sont mal rémunérés et risqués. Or, on assiste au développement de ces derniers.

La montée des consommations à caractère social (santé, éducation, loisirs, culture) est l'une des caractéristiques des pays industrialisés d'aujourd'hui. Or, la demande de ces biens est auto-entretenue. Les soins allongent la durée de vie. En outre, l'augmentation du nombre des diplômés engendre une demande accrue au niveau de l'enseignement supérieur. Il n'y a pas saturation de la demande sociale, mais au contraire elle s'auto-développe, souvent d'ailleurs à coûts croissants (un étudiant de troisième cycle coûte plus cher qu'un élève du secondaire). Il en va de même de la recherche médicale qui devient de plus en plus chère au fur et à mesure des découvertes des thérapies pour les maladies banales et la nécessité de travailler sur les autres.

L'analyse traditionnelle de la production a négligé la dimension destructive exercée par elle sur les ressources épuisables non reproductibles, les effets externes négatifs, la dégradation de l'environnement et la réalisation des équilibres naturels. Or, il s'agit aussi de "sauver la planète", d'accepter un développement soutenable. Il faut réfléchir à de nouveaux modes de vie.

c) Les principaux objectifs

Les principes keynésiens restent toujours d'actualité, le Keynes d'origine et non pas le Keynes passé à la moulinette par un certain nombre d'économistes. Même si la pensée keynésienne est une pensée partielle, elle présente à la fois une grande expérience des réalités et des intuitions et suggestions extrêmement intéressantes.

- Le premier objectif est d'obtenir une croissance non inflationniste. En même temps, une stabilité relative des prix est sans nul doute un facteur important de durabilité de la croissance. Il faut s'efforcer de concilier un taux de croissance satisfaisant avec une stabilité relative des prix qui maintienne la capacité de concurrence du pays par rapport à ses partenaires. C'est de cet équilibre que dépend l'emploi. L'emploi n'est donc pas une priorité qui s'impose aux autres objectifs, puisqu'il est la résultante de la croissance économique et de la maîtrise des prix. Ceux qui ont soutenu le contraire ont été en fin de compte obligés de reconnaître cette évidence. S'il est nécessaire de maintenir un certain taux de croissance, afin d'avoir un résultat positif en matière d'emploi, il est alors indispensable de mettre l'accent sur la formation de capital plutôt que sur les dépenses de consommation. C'est l'application de la formule d'Adam Smith : "l'emploi est limité par le capital". Si les possibilités de développement du capital sont négligées, il y a peu de chances que l'on puisse obtenir une amélioration de la situation de l'emploi.

- Un deuxième objectif est le maintien de l'équilibre extérieur du pays sur la moyenne période. Il peut très bien se faire que pendant un temps déterminé, un pays accepte un déficit de sa balance des paiements courants, celui-ci étant beaucoup plus important et significatif que le déficit de la balance commerciale. En France, c'est une vieille coutume mercantiliste qui nous fait regarder uniquement le déficit de la balance commerciale ; en vérité dans une économie moderne, les services, les invisibles qui sont pris en compte dans la balance des paiements courants, sont souvent aussi importants que les produits échangés. La balance des paiements courants peut enregistrer pendant un certain temps un déficit, mais il faut que celui-ci puisse être progressivement résorbé. Le déficit peut être accepté pour susciter un accroissement des capacités de production et pour améliorer l'offre de produits compétitifs. La politique d'acceptation d'un déficit limité et d'un certain endettement doit être directement liée à une politique d'adaptation structurelle, pour que l'offre puisse devenir, ultérieurement, davantage compétitive. En tout état de cause, l'endettement ne peut pas se poursuivre au-delà d'une certaine limite, celle qui tient à la confiance des prêteurs. Les Etats-Unis, s'endettant en dollars, sont peu soucieux de la croissance de leur endettement puisqu'ils remboursent en dollars.

"One dollar is one dollar" . Mais on ne peut ignorer le risque de change. Aujourd'hui les Américains s'en rendent bien compte, dans leurs relations avec les Japonais qui financent pour une large part le déficit de la balance des paiements des Etats-Unis. Comme toujours, en économie, ce sont les phénomènes se produisant sur une certaine durée qui comptent, et non pas les phénomènes à court terme. Ce qui me paraît particulièrement grave à l'heure actuelle, c'est la courte vue, la myopie des décideurs et de ceux qui traitent plus généralement des problèmes économiques.

- Aucun pays ne peut se livrer, ne peut s'abandonner totalement à des forces extérieures. Il y aurait des effets d'ajustement qui s'exerceraient sur lui d'une manière continue. L'objectif d'indépendance est le troisième objectif essentiel. Ce ne peut être un objectif d'isolement, car nous sommes aujourd'hui immergés dans l'économie mondiale et il n'est pas possible d'échapper à la propagation des phénomènes internationaux à partir de centres divers d'impulsion des phénomènes économiques. Encore faut-il être en mesure de disposer d'une marge de manoeuvre ! La recherche de l'indépendance d'un pays en termes de politique économique, c'est celle d'une marge de manoeuvre permettant le cas échéant, de tirer son épingle du jeu dans les moins mauvaises conditions possibles et de garder une autonomie de décision.

Voilà trois objectifs cruciaux, sans lesquels il n'y a pas de progrès social qui tienne. L'économie ne précède pas nécessairement le social. Nous vivons aujourd'hui une période où ce qu'on appelle le social est intimement lié à l'économie parce que le dynamisme et la créativité de l'économie reposent sur la cohésion sociale et sur le dialogue social, qui est un facteur décisif du progrès.

c) Les contraintes

Il existe cinq contraintes principales à l'élaboration d'une politique économique.

- D'abord les contraintes internationales qui sont d'une part celles de l'économie dominante, d'autre part celle des accords que, en toute connaissance, chaque pays a signé avec d'autres pays, se créant ainsi des obligations. La contrainte internationale est claire lorsque l'économie dominante impose sa loi dans certains domaines. Ainsi, les taux d'intérêt américains sont des taux d'intérêt directeurs pour les pays développés comme pour les pays en développement. C'est la situation du budget américain, de la balance des paiements américaine, du financement de l'endettement américain, c'est la situation fondamentale de l'épargne aux U.S.A., qui expliquent les niveaux des taux d'intérêts et leur évolution. C'est cela qui est à l'origine des mouvements de capitaux à court et long terme et détermine les taux de change. Au moment où le déficit américain s'aggrave, le

dollar monte dans des conditions tout à fait stupéfiantes parce que les mouvements de capitaux vont vers les Etats-Unis. Devant ces phénomènes, il n'y a pas grand-chose à faire, sinon à être suffisamment solide pour résister sans encourir trop de dommages, en attendant les effets correctifs en moyenne période.

- La deuxième contrainte tient aux accords internationaux. Toute politique économique s'inscrit dans une politique globale qui comporte des conséquences économiques. Ainsi en est-il des engagements que la France a pris sur le plan européen en matière d'échanges commerciaux ou de monnaie. Le système monétaire européen est pour nous une contrainte.

- Une troisième série de contraintes est d'ordre social. Les modèles théoriques, notamment les modèles libéraux purs et simples, expliquent que les ajustements sont parfaits, grâce à une totale flexibilité et à une totale mobilité des facteurs de production. Il faut n'avoir jamais regardé le monde tel qu'il est pour croire un seul instant à une parfaite flexibilité et à la parfaite mobilité des facteurs de production. Les contraintes sociales imposent des politiques graduelles et échelonnées ; c'est lorsque l'on a trop attendu qu'il est souvent nécessaire de prendre des décisions très douloureuses. Les contraintes sociales doivent être comprises très tôt et les actions d'adaptation doivent être engagées à temps, être progressives et être assorties de mesures de compensation afin de permettre, de réduire les coûts sociaux de l'adaptation. Nous sommes entrés dans un monde de compétition, dans lequel les adaptations seront fréquentes et amples. Il est indispensable qu'il y ait une politique systématique de prise en compte et d'atténuation des coûts sociaux pour permettre de répondre aux contraintes économiques du changement.

- La quatrième contrainte est d'ordre politique. Lorsque vous menez une action, il y a des gens auxquels vous ne faites pas plaisir et dans certains cas ce sont ceux qui soutiennent le gouvernement. C'est une contrainte politique indiscutable.

- La dernière série de contraintes est d'ordre psychologique. Les mentalités, c'est la chose la plus difficile à faire évoluer. Lorsqu'un pays, comme la France, a été pendant trente ans habitué à la croissance, lorsqu'il pense qu'on peut l'obtenir en augmentant le déficit budgétaire, en dévaluant le franc et en abaissant les taux d'intérêts, et lorsque soudain, on lui explique que les circonstances internationales et nationales ne permettent plus une croissance et une augmentation des salaires réels aussi rapides que par le passé, et exigent une politique plus stricte de contrôle de la masse monétaire et le retour à une situation budgétaire moins déficitaire, il ne l'accepte pas facilement car ce sont toutes ses habitudes qui changent : la politique est menée à contre courant. Mais, au bout d'un certain temps, les mentalités elles-mêmes finissent par changer. En France, elles ont évolué au cours de la crise des quinze dernières années, sur deux points essentiels. Le premier a été la reconnaissance du rôle de l'entreprise et du rôle du profit, considéré non pas comme

le revenu de l'homme aux écus mais comme un critère essentiel de l'efficacité de l'entreprise et comme une ressource permettant, en partie, le financement des investissements. Le deuxième a été la compréhension par les salariés de l'exigence d'un arbitrage entre le rythme d'évolution des salaires et le rythme d'évolution du chômage. On ne peut pas avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre. Au bout d'un certain temps une augmentation trop rapide des salaires se traduit par une diminution de l'effectif total des salariés et par le chômage.

d) Les instruments

Il existe encore plusieurs instruments disponibles pour les Etats dans une économie de marché. Tout gouvernement fait une politique de la demande. La critique du keynésianisme telle qu'elle a été menée dans bon nombre de cas est une critique excessive. À la base de toute politique économique, il y a un fonctionnement de l'économie de type keynésien, sans doute amendé sur certains points, mais il n'est pas possible de se désintéresser de l'évolution de la demande, qu'elle soit globale ou sectorielle.

- La politique de la demande doit être accompagnée d'une politique monétaire. C'est le premier instrument. Vous savez que l'analyse keynésienne laisse de côté le rôle de la monnaie pour une raison très simple ; raisonnant en situation de sous-emploi, Keynes considère que l'accroissement de la masse monétaire ne suscitera pas l'inflation pure, mais l'inflation productive. Donc, il passe par pertes et profits la question de la monnaie. Il est évident que le contrôle de la masse monétaire est un élément important de la conduite d'une politique économique, au moins dans la mesure où tous les agents économiques savent qu'un objectif est fixé par la Banque Centrale et qu'elle le tiendra.

- La politique de l'offre est le deuxième instrument important. Les fameux théoriciens appelés "supply siders" (les théoriciens de l'offre) nous ont raconté qu'ils étaient capables de provoquer des merveilles dans l'économie. Aux Etats-Unis, ils ont fait de l'économie américaine, la plus déficitaire et la plus endettée que l'on puisse imaginer, ce qui n'est pas franchement un grand succès. En revanche, on doit retenir de la politique de l'offre, deux éléments essentiels :

- le premier, c'est que toutes les dérégulations doivent favoriser l'élasticité de l'offre des facteurs de production (j'utilise la définition keynésienne). La théorie de l'offre n'est pas antinomique avec celle de Keynes. Si vous lisez le chapitre de la Théorie Générale intitulé la "théorie des prix", vous y verrez de très bons passages sur la politique de l'offre, notamment au voisinage du plein emploi.

- le deuxième élément essentiel de la politique de l'offre, c'est la fiscalité. Les taux marginaux d'imposition trop élevés sont dissuasifs de l'esprit d'entreprise, de l'épargne et du travail.

- La politique des revenus est le troisième instrument. Elle n'est valable que si elle est une politique courte, assortie d'une politique monétaire et d'une politique budgétaire appropriées. Si vous faites simplement une politique des revenus, c'est-à-dire un blocage des prix et des salaires, vous ne résolvez aucun problème et vous introduisez un nouveau problème qui est de savoir comment sortir de la politique des revenus. Ce qu'il faut, c'est la différenciation des revenus ; ce n'est pas l'uniformisation résultant d'une politique des revenus.

- La politique dite sectorielle est un instrument souvent utilisé. Ce n'est pas une politique industrielle, mais une politique sectorielle. Autant il est nécessaire dans une économie moderne affrontant la compétition internationale de mettre en œuvre des stratégies à long terme concernant des secteurs indispensables à la capacité de compétition d'une économie nationale, autant la multiplication des politiques sectorielles est dangereuse. Elle ne fait qu'entraîner des situations particulières et susciter des protections locales qui ne servent pas le développement à long terme de l'économie. Ceci ne signifie pas qu'un pays doit se priver de quelques stratégies industrielles à long terme qui augmenteraient sa capacité de compétition dans l'avenir mais ce qui est important, c'est une politique générale qui tend à développer la compétitivité de l'économie et la productivité des entreprises, c'est-à-dire une politique d'incitation à la recherche et à l'investissement. Dans toutes les économies modernes, les incitations à la recherche et à l'investissement sont des éléments fondamentaux du progrès ; bien entendu les financiers et les libéraux sont contre de telles incitations. Ils ne se rendent pas compte des stimulants dont ils privent une économie pour son développement futur.

La connaissance de la théorie économique est indispensable pour mieux appréhender la réalité, pour mieux la comprendre et pour mieux éclairer la décision. Mais il serait vain de penser qu'à partir de la théorie on peut faire une politique. Il y a eu naguère chez les économistes une formule à propos des techniques modernes de l'analyse de l'économie que j'ai beaucoup appréciée : "Radar is not navigation", le radar, ce n'est pas la navigation. La théorie économique informe, comme le radar, mais quand vous êtes responsable et quand vous devez faire "sauter l'omelette", alors c'est la navigation qui compte et les choses ne sont pas aussi simples que l'explique la théorie économique. Pour François Perroux, la théorie pure de l'économie est une théorie "pure et simple". La théorie économique, dans le jeu des forces qui s'affrontent, met l'accent sur la compétitivité globale de l'économie, dont l'amélioration aujourd'hui est indispensable. Une économie ne trouvera de ressources qu'en elle-même. Elle ne pourra assurer sa compétitivité et le progrès social qui lui est intimement lié que si elle sait adopter une gestion équilibrée, si elle sait développer l'investissement et si surtout elle pratique un encouragement systématique à l'adaptation. La forme la plus importante de l'investissement dans le monde d'aujourd'hui, c'est

l'investissement immatériel, l'investissement humain ; c'est la formation des hommes et en particulier l'éclairage des mentalités et des esprits par une meilleure compréhension des faits et des mécanismes de la vie économique et sociale ; c'est cela qui peut conduire, dans l'avenir, à la fois au progrès économique et au progrès social. Il n'est pas besoin pour cela d'être une économie de grande dimension. Une économie moyenne peut très bien faire face à une telle situation de même qu'une petite Faculté peut avoir un grand rayonnement : "small is beautiful".

B) Les objectifs économiques

Les objectifs des Etats sont les fondements sur lesquels se décident les politiques économiques. Les théories économiques s'opposent sur la question de l'opportunité de l'action des pouvoirs publics dans la vie économique. En fait, quatre objectifs fondamentaux sont retenus dans la détermination de l'action de l'Etat : la maximisation de la croissance, la recherche du plein-emploi, la suppression des déséquilibres des comptes extérieurs et budgétaires et le contrôle des tensions inflationnistes.

- La politique de croissance a fait l'objet de nombreux débats concernant le type, les déterminants et la régularité de la croissance. D'abord, une longue réflexion a suivi les crises pétrolières des années 70 sur les coûts de la croissance économique contemporaine (pollution et dégradation de l'environnement, explosion démographique, technologies lourdes et centralisées, aggravation des inégalités notamment dans la relation entre le Nord et le Sud, épuisement des ressources naturelles). Les partisans de la "Croissance Zéro" revendiquaient un autre type de développement, moins inégalitaire, moins gaspilleur, moins tourné vers les considérations matérielles. Le Rapport Brandt a défini un programme d'urgence autour du transfert de ressources en faveur des pays pauvres, d'un programme alimentaire mondial, d'une nouvelle stratégie énergétique internationale et d'une réforme de l'ordre économique international. Ces débats ne sont pas clos. Lorsque le type de croissance est déterminé, à court terme se pose la question des cycles économiques. Les fluctuations de la croissance ont fait l'objet de nombreuses théories dont les plus récentes mettent en avant la politique monétaire (Friedman), les anticipations rationnelles (Lucas, Sargent, Wallace) ou les décisions politiques influencées par des considérations électorales (Norhaus). Pour permettre un lissage à court terme de la croissance, l'intervention de l'Etat n'est pas revendiquée de la même manière, puisque certains théoriciens considèrent que c'est l'action même des pouvoirs publics qui est à l'origine des principales fluctuations. Enfin, il est fondamental de connaître les déterminants macroéconomiques de la croissance. De manière traditionnelle, les facteurs de production (travail, capital et progrès technique) sont les variables explicatives de la fonction de production de la pensée

néoclassique. Actuellement, les économistes insistent sur le rôle de l'investissement, mais ils considèrent que tout investissement n'est pas bon pour la croissance économique. Plusieurs théories du développement ont servi de base aux politiques économiques contemporaines :

- L'import-substitution (Prebisch, 1950) qui consiste à remplacer les importations par des productions locales. Le danger de cette procédure réside dans la non-prise en compte des avantages comparatifs, de l'absence d'économies d'échelle suffisantes pour une production locale qui implique souvent de nouvelles importations de consommations intermédiaires ou de brevets et l'absence d'effets d'entraînement ou d'effets de synergie.

- La croissance par les exportations suggère qu'il faut utiliser les avantages comparatifs et fabriquer pour l'exportation. Les exportations entraînent la croissance en augmentant le revenu en situation de plein emploi, en influençant positivement l'emploi en situation de chômage et en faisant bénéficier des économies d'échelle. L'idée d'un cercle vertueux des exportations a été contestée, notamment l'accumulation du surplus est dangereuse pour l'équilibre interne et les importations notamment stratégiques peuvent se développer, créant alors une zone de dépendance excessive.

- Le développement doit être fondé sur l'industrie qui développe les rendements d'échelle croissants et favorise les effets cumulatifs. Il faut donc favoriser les interrelations entre productivité, économie d'échelle et progrès technique.

- Les thèses dualistes selon lesquelles l'économie comprend un secteur arriéré et un secteur moderne sans liens entre eux proposent un déplacement progressif de la limite entre les deux secteurs et la mise en place d'actions permettant une osmose. Pour ce faire, il faut développer la mobilité des travailleurs, normaliser les salaires quels que soient les secteurs et favoriser les industries les plus compétitives.

- La thèse de l'improductivité des services publics conduit ses partisans à proposer une action minimale de l'Etat, incapable de gérer la vie économique (Baumol, Bacon et Eltis, Laffer).

- Les autres objectifs sont aussi conditionnés par la croissance. Le chômage est susceptible de remettre en cause les acquis de la croissance (extension du chômage de longue durée, accroissement des inégalités, régions sinistrées). Or, il existe actuellement une remise en cause de l'objectif de plein emploi, avec l'antagonisme persistant entre inflation (frein à la compétitivité) et chômage, l'affaiblissement du lien entre la croissance et l'emploi (caractérisé par les coûts fixes que représentent certains emplois peu productifs), la transformation de la relation investissement-production-emploi (avec de plus en plus d'effets de substitution entre investissement et emploi, notamment dans les services), et l'apparition d'une économie souterraine (sur laquelle l'Etat n'a pas toujours des moyens d'action

efficaces). Dans le cas où une politique économique serait revendiquée, il s'agirait alors d'améliorer la formation, la flexibilité du travail, les bases locales de l'emploi.

- Enfin, la politique anti-inflationniste (et ses corollaires) et la lutte contre les déséquilibres externes et budgétaires sont actuellement dominants dans les objectifs et actions économiques des Etats. L'inflation détruit insidieusement la compétitivité de l'économie, elle dérègle la qualité du système d'information des économies décentralisées et ce faisant elle modifie les comportements des agents économiques et elle favorise l'émergence des luttes sociales. L'inflation structurelle naît de la recherche de parité des revenus à qualifications ou conditions de travail égales, de la non-reconnaissance des écarts de productivité entre les activités productives et des degrés d'exposition différentes des secteurs. La stagflation (impliquant à la fois inflation et stagnation) naît des déséconomies d'échelle liées à une récession, de l'inflation par la demande ou d'une évolution inattendue des coûts de production sans évolution comparable de la demande. Les politiques de lutte contre l'inflation impliquent généralement le contrôle de la masse monétaire et des revenus.

À l'égard des pays en développement, la grande erreur serait de considérer que les instruments utilisés dans les pays industrialisés sont transposables dans un pays en développement. C'est le défaut principal des recommandations du Fonds Monétaire International. Une meilleure compréhension des phénomènes structurels des pays en voie de développement conduirait à relativiser considérablement l'utilisation de tels instruments. S'ils choisissent un développement autocentré, coupé de l'économie internationale, ces pays vont se trouver aux prises avec des difficultés économiques, même s'il est nécessaire dans un premier temps de développer un certain nombre de productions locales, notamment agricoles, afin d'économiser les devises consacrées aux importations de biens alimentaires. En second lieu, il faut développer des industries qui peuvent avoir un marché local, une protection étant susceptible de permettre aux industries de se développer. En troisième lieu, il y a le problème des exportations des produits de base. Certains pays ou groupes de pays (comme la Communauté Economique Européenne) ont mis en œuvre des politiques de stabilisation des recettes d'exportation. Celle-ci pourrait être utile, mais elle suppose une coopération internationale. À l'heure actuelle, l'objectif majeur de cette coopération doit être de trouver une solution à long terme et une stratégie globale pour le problème de la dette. Les quelques sacrifices que les pays industrialisés pourraient consentir aujourd'hui seraient rémunérés amplement par une stratégie internationale d'allègement de la dette.

C) La préparation à la décision

La préparation à la décision de l'Etat implique la mise en place de modèles de décisions, de procédures de rationalisation des choix budgétaires ou même d'une planification souple.

a) Les modèles de décision

Le recours à des modèles permet d'exprimer la politique économique comme un système de décision. Jan Tinbergen (1961) propose de distinguer quatre types de variables, dans une classification qui dépend a priori des choix de politique économique :

- Les instruments de politique économique,
- Les informations de base ou données qui ne sont pas ou seulement partiellement contrôlées par les autorités publiques,
- Les objectifs de politique économique
- Les variables jugées non pertinentes, c'est-à-dire dont la valeur laisse indifférent le gouvernement.

Lorsque les variables économiques "stratégiques" sont choisies, la construction du modèle peut être envisagée grâce à l'aide conjuguée de l'économiste et de l'économètre. Dans ces conditions, la modèle économique sera la "boîte noire" exprimant les liaisons entre les variables, liaisons dont les causes et les effets sont résumés par les résultats finals. Le modèle teste théoriquement les politiques économiques alternatives. Enfin, le choix des finalités de politique économique dépend d'une fonction de préférence explicite ou implicite. Le responsable politique va choisir sa politique en fonction de critères qui lui sont propres et qui, normalement, échappent au moins partiellement, au responsable économique. On peut, bien entendu, modifier cette démarche, en fixant les objectifs comme variables endogènes et les politiques économiques comme variables exogènes. D'un point de vue macroéconomique, les préférences peuvent être exprimées de manière absolue ou relative. Ceci se traduit, dans le premier cas, par un objectif de production (il est préférable, pour la France, de produire du blé plutôt que du maïs compte tenu des règles de l'Europe agricole ou du marché mondial) et dans le second cas par une comparaison régionale (il faut obtenir un taux d'inflation inférieur à celui de l'Allemagne).

Il existe plusieurs types de modèles, mais la principale distinction réside entre les modèles d'optimisation et les modèles de simulation. Avec les modèles d'optimisation, le décideur politique étant rationnel, il est supposé qu'il cherche à maximiser une fonction de préférence ou de satisfaction. L'utilisation des instruments de politique économique constitue un indicateur précieux des choix théoriques du gouvernement. Ainsi, les gouvernements keynésiens privilégieront toujours l'accroissement des dépenses publiques en cas de sous-emploi, alors que

les monétaristes préféreront l'utilisation des allègements fiscaux ou des instruments monétaires. Plusieurs considérations générales peuvent être faites :

- Le choix de la nature des relations est important. On commence seulement à être capable de réduire l'importance des mathématiques linéaires.
- Les instruments et les objectifs de politique économique doivent varier à l'intérieur de certaines limites. Dans ces conditions, il est inutile de fixer des objectifs ou d'indiquer des politiques économiques impossibles à réaliser à court terme. Il est tout aussi inconcevable de se donner pour objectif une croissance économique de 20 % par an que de considérer que les variables fiscales peuvent être malléables à souhait, sans risques de conflits sociaux importants. C'est ce que Tinbergen (1971) appelle les "conditions aux limites". Il faut donc tenir compte des seuils, qui ne peuvent que difficilement être pris en compte par les mathématiques linéaires.
- Le décideur public détermine sa propre échelle des préférences dans le temps, avec les effets cumulatifs à supposer. Une optimisation à court terme qui ne tient pas compte d'un " horizon temps " plus long peut s'avérer une grave erreur.
- Il est utile de distinguer les contraintes acceptées (les contraintes de préférence) des contraintes supportées par les pouvoirs publics (environnement international notamment).
- En outre, le modèle doit respecter le théorème de Tinbergen (ou principe de cohérence) selon lequel "une politique économique fondée sur la fixation d'objectifs quantitatifs doit avoir au moins autant d'instruments que d'objectifs. En effet, il faut que le système de contraintes soit "sous-déterminé", c'est-à-dire qu'il ne suffise pas à fournir seul la solution du modèle. Dans le cas contraire, le système est parfaitement déterminé.
- Enfin, il doit tenir compte de la règle de Mundell (1963) ou principe d'efficacité selon laquelle les pouvoirs publics doivent utiliser les instruments de politique économique pour réaliser les objectifs pour lesquels leur utilisation présente, par rapport aux autres instruments, un avantage comparatif certain. Ainsi, une politique monétaire est plus efficace en économie ouverte pour les objectifs internationaux du gouvernement qu'une politique budgétaire.

Les modèles de simulation prévisionnels élaborent des hypothèses sur l'évolution probable des instruments de politique économique. Les modèles de simulation décisionnels impliquent l'utilisation de la règle de la cohérence de Tinbergen. Dans la pratique, la politique économique est un ensemble d'objectifs flexibles (l'équité sociale, le développement de l'innovation, etc.) et d'objectifs chiffrés (taux de croissance ou taux d'inflation). Les objectifs flexibles peuvent être partiellement fonction des objectifs chiffrés, étant entendu que l'amélioration de la croissance économique est susceptible, selon des liaisons à définir, d'avoir une influence importante sur la prise en compte finale, par le gouvernement, du

principe d'équité sociale. La règle de Tinbergen est importante car elle a incité les responsables économiques à dégager de véritables objectifs dans le cadre de raisonnements cohérents. Cependant, on peut lui reprocher d'encourager une multiplication d'objectifs qui rend la politique économique confuse et pas assez centrée sur les objectifs fondamentaux. D'autre part, elle ne met pas en évidence la nature de la politique économique qui s'appuie sur les arbitrages et des solutions de second rang. Enfin, elle rigidifie la distinction entre instruments et objectifs. Cependant, il n'existe plus de décision macroéconomique de l'Etat sans la mise en place d'un test sur un modèle de décision.

b) La rationalisation des choix publics

La recherche de l'efficacité impose le recours systématique à l'évaluation des actions de l'Etat, en particulier de celles qui s'expriment par des objectifs et des instruments : les politiques publiques. Dans le cas français, il s'agit d'un changement total des pratiques, qui n'est pas sans soulever de fortes réticences, voire de vigoureuses oppositions au sein des administrations concernées. La mise en place de critères d'évaluation et de procédures confiées à des organismes indépendants progresse très difficilement. On est encore loin d'accorder à l'évaluation l'importance qui lui est reconnue aux Etats-Unis par exemple. La discussion publique sur le rôle de l'Etat doit pouvoir s'appuyer sur les expertises objectives des conditions techniques et économiques de la mise en oeuvre de son intervention.

L'Etat cherche à conserver une marge de manoeuvre importante en matière de politique économique, d'autant qu'il est souvent considéré comme le principal responsable de la bonne santé de l'économie nationale. Pour agir dans une démocratie, il est nécessaire de convaincre ses interlocuteurs du bien-fondé des décisions prises. Dans ces conditions, il est essentiel de mettre en évidence les priorités nationales, et donc, les priorités des dépenses engagées. La rationalisation des choix budgétaires est un ensemble de procédures permettant de déterminer la meilleure affectation possible des ressources publiques. Cet effort peut prendre une direction spatiale lorsqu'il s'agit de relier entre elles les décisions budgétaires concourant à la réalisation d'un même objectif - le regroupement fonctionnel des actions étatiques permet ainsi d'évaluer le coût des missions de l'Etat - et une perspective temporelle lorsqu'il s'avère nécessaire de coordonner les décisions prises dans un processus continu et cohérent d'élaboration de la politique économique et sociale.

1) Les critères

Trois critères de choix sont traditionnellement utilisés : l'analyse coût-efficacité, l'analyse coût-avantage et l'analyse multicritère.

- L'analyse coût-efficacité évite a priori les problèmes d'agrégation et de valorisation rencontrés par l'analyse coût-avantage, car elle conserve sous leur forme physique les informations sur les effets, tout en visant à maximiser un intrant pour un extrant connu ou à choisir le rapport extrant/intrant le plus élevé.

- Au contraire, l'analyse coût-avantage consiste, à l'aide d'une approche multidimensionnelle en termes monétaires, à évaluer les coûts et avantages associés à chaque programme potentiel ; le caractère artificiel de l'affectation d'un prix aux avantages non marchands, la valorisation systématique du comportement étatique qui en résulte, les difficultés d'identification des effets potentiels de chaque décision, sont des limites importantes à l'utilisation de cette méthode, pourtant très répandue et souvent nécessaire. C'est l'autorité centrale qui, dans un cadre annuel ou pluriannuel, s'efforce d'évaluer l'impact des choix retenus en demandant à chaque échelon de la hiérarchie de lui indiquer les conséquences prévisibles des programmes alternatifs proposés. C'est donc une procédure descendante et globale de la prise de décision.

- L'analyse multicritère se veut un élargissement des deux premières ; elle ne cherche pas systématiquement à obtenir un indicateur monétaire synthétique, elle évite les problèmes trop ardues d'agrégation, notamment pour les services ne faisant pas l'objet d'un prix. Cependant, la pondération des différents critères ne répond pas à une analyse scientifique sans faille et l'on reporte souvent le problème de l'agrégation à celui du poids relatif des critères retenus.

2) *Les méthodes*

Plusieurs méthodes de rationalisation des choix publics et budgétaires ont été testées, les plus connues étant d'origine américaine, notamment le PPBS (Planning, Programming, Budgeting System), le MBO (Management by Objectives) ou le ZBB (Zero-Base Budgeting System).

- Le PPBS (en France, on parle de RCB ou Rationalisation des Choix Budgétaires) est une méthode de préparation et de suivi du budget qui, des effets attendus et recherchés à long terme des dépenses publiques, déduit des programmes d'action cohérents à moyen terme exprimés, in fine, en dépenses annuelles. La fonction "Planning" concerne la formulation du problème, la prospective économique et sociale, la recherche des objectifs, l'analyse des moyens et la relation entre les moyens et les objectifs. La fonction "Programming" s'interroge sur l'évaluation des programmes alternatifs (analyse coûts-avantages), le choix des programmes, l'élaboration d'une structure de programmes et la mise en place d'un plan pluriannuel. La fonction "Budgeting" cherche à traduire budgétairement le plan pluriannuel. Ces trois fonctions ne suffisent pas d'ailleurs à définir le PPBS. Il

convient aussi de contrôler l'exécution du budget, de mesurer les effets des programmes (indicateurs de résultats et d'impacts), d'interpréter les effets et d'être en mesure de prendre des actions correctives. Ces différentes fonctions sont constamment reliées, au moins dans les remises en cause des objectifs, études, analyses ou modalités d'exécution. Normalement le système PPBS doit disposer d'un système de contrôle suffisamment efficace pour procéder à tout moment aux révisions nécessaires. La mise en relation des fins et des moyens disponibles se réalise concrètement au niveau public comme au niveau privé par l'utilisation d'un programme. En pratique le problème des critères de choix se pose dès lors qu'une certaine substitution des fins et des moyens existe.

- La méthode MBO s'est étendue progressivement dans l'administration fédérale américaine au début des années 70 ; elle avait pour objet de permettre aux unités décisionnelles de proposer aux échelons supérieurs de la hiérarchie des objectifs propres, repérables quantitativement et s'inscrivant dans les finalités retenues au départ par l'autorité gouvernementale. Elle proposait donc une méthode ascendante qui prévoyait de la part des diverses unités décisionnelles un système de recommandations susceptibles d'aider les autorités centrales dans le choix de programmes alternatifs.

- La méthode ZBB (en français le budget "base zéro") s'inscrit dans le prolongement des procédures précédentes en visant à expliciter la liaison entre des objectifs quantitatifs et des moyens alternatifs, à substituer un budget d'objectifs au traditionnel budget de moyens et à utiliser le système des recommandations ascendantes chères au MBO. Cependant, à la différence des méthodes antérieures, la méthode du ZBB souhaite procéder à un réexamen systématique, à intervalles réguliers, de toutes les autorisations de crédits budgétaires de façon à juger périodiquement de l'opportunité de maintenir ou d'abandonner un programme public. Chaque unité décentralisée distingue et évalue les différents niveaux d'implication budgétaire des programmes qu'il soumet à son autorité de tutelle. Ainsi, les autorités centrales peuvent effectuer un choix mieux informé des contraintes du terrain. L'introduction du ZBB a pour perspectives de rompre avec le système du budget cumulatif et les effets d'inertie ou de cliquet, de lutter contre le mythe de la croissance inéluctable des dépenses publiques et de faciliter les arbitrages en période de faible croissance. La logique du ZBB est liée à la volonté de modifier les priorités dans les objectifs étatiques sans avoir à augmenter, de manière substantielle, le volume global des dépenses de l'Etat. Cette méthode s'inscrit dans une perspective libérale. Elle comprend deux phases fondamentales : l'identification des unités décisionnelles et des modules de décision et l'évaluation et le classement par ordre de priorité des modules de décision. Le ZBB est aussi un instrument de justification des crédits demandés ; tous les responsables des unités décisionnelles (dont l'identification n'est pas toujours évidente) sont amenés à

définir et à analyser leurs objectifs, à s'interroger sur leurs priorités et sur les moyens alternatifs pour atteindre ces objectifs. La méthode implique une déconcentration des processus décisionnels et une plus grande responsabilité des fonctionnaires impliqués dans la préparation du budget. Elle constitue une amélioration sensible de la gestion des activités administratives et donc un moyen d'accroître l'efficacité de la gestion des deniers publics. Introduite en 1979 aux Etats-Unis, cette méthode a connu un échec relatif, du fait de la complexité inhérente à son application et au faible enthousiasme de l'administration Reagan à l'appliquer. Si l'identification des unités décisionnelles n'a pas semblé poser de problèmes insurmontables, le classement par priorités des modules de décision s'est révélée très difficile.

3) Les applications

Les méthodes de rationalisation de l'action de l'Etat impliquent une certaine optimisation des choix des dépenses publiques et elles constituent un instrument de liaison privilégié entre le budget et le Plan indicatif.

- Il existe trois niveaux d'optimisation des choix des dépenses publiques : l'optimum généralisé (qui est obtenu en traçant une frontière optimale entre les activités publiques et les activités privées), l'optimum local (qui consiste à répartir rationnellement les ressources publiques en fonction des objectifs définis) et les optimums ponctuels (qui sont obtenus au sein de chaque fonction par le choix des projets les plus avantageux pour la collectivité). Les méthodes de rationalisation des choix budgétaires peuvent s'inscrire dans ces trois niveaux, mais leur action s'exprime plus efficacement dans le cadre de la recherche des optimums ponctuels et locaux.

- Le budget de programme est une version allégée du PPBS. C'est un instrument utile pour la programmation budgétaire et sa liaison avec le Plan. Il permet aux Ministères de dégager les priorités relatives et de proposer les actions prioritaires, compte tenu de leur enveloppe budgétaire. D'autre part, il permet d'imputer les coûts et de les mettre en rapport avec les résultats. Cependant, ces budgets ne permettent pas de couvrir toutes les actions administratives, notamment celles qui ne font pas l'objet d'un financement budgétaire.

- Dans le cadre d'une planification indicative, l'utilisation de la rationalisation des choix budgétaires est un instrument d'harmonisation des décisions publiques à court terme avec les grandes options du Plan. C'est un instrument d'exécution du Plan, notamment en faisant coïncider le délai de remise en question de l'ensemble des choix budgétaires avec l'horizon temporel de la planification, en adaptant les décisions budgétaires aux objectifs d'un plan glissant ou en participant activement à la réalisation des programmes d'actions prioritaires (PAP). Le cadre d'une programmation pluriannuelle glissante est un cadre utile pour étudier la cohérence

économique des décisions budgétaires, notamment dans le cadre d'une projection de trois à cinq ans. Il n'empêche qu'une planification glissante risque d'être interprétée comme un carcan supplémentaire de l'action publique et les débats sur les priorités peuvent alors prendre une tournure politique et susciter des effets d'annonce dommageables pour la collectivité.

Ces méthodes n'ont pas eu les résultats escomptés. D'abord, les Ministères ont une administration dont la structure traditionnelle n'est pas toujours adaptée à celles des programmes. L'introduction de ces méthodes n'a pas toujours été précédée d'une analyse approfondie des administrations et il y a eu souvent un rejet de ces méthodes, à la fois pour des raisons d'inertie, de refus de contrôle des actions individuelles et de la méconnaissance de l'analyse coûts-avantages ou de la compatibilité des programmes. En outre, la mise en place d'une structure de programmes est très complexe et les objectifs ne sont pas aisément identifiables. Il y a rupture entre la théorie et la pratique car les analyses réalisées n'ont pas toujours pu être concrétisées sous forme de programmes. Enfin, l'endettement public a réduit considérablement les degrés de liberté de l'action budgétaire. C'est ainsi que le gouvernement américain considérait que le déficit budgétaire devrait atteindre 180 milliards de dollars à la fin de l'année 1988 (contre plus de 210 milliards de dollars en 1986) avant de revenir à 150 milliards de dollars en 1992. Les charges financières de l'Etat fédéral sont devenues la principale cause du déficit, puisque les intérêts nets payés par l'Etat dépassent 3 % du Produit National Brut. Paul Samuelson est favorable à une dette publique perpétuelle qui élèverait le bien-être national dans la mesure où le taux d'intérêt réel est nettement inférieur au taux de croissance de l'économie. Au fond, si l'intérêt général de l'utilisation de ces méthodes ne fait pas l'objet de critiques acerbes, il n'en reste pas moins que les résultats obtenus restent assez médiocres eu égard aux espoirs qu'elles avaient fait naître.

c) La planification souple

La planification dans les économies de marché implique une intervention économique d'un niveau supérieur, passant de l'orientation à la régulation. En fait, la planification cherche à mettre en évidence la politique à long terme de l'Etat. En 1946, sous l'influence déterminante de Jean Monnet, afin de faciliter la reconstruction de l'économie exsangue de la France, un Plan de Modernisation et d'Equipement fut institué en France, qui refusait toute conception de planification autoritaire. Il s'agissait de mettre en place une planification souple et concertée ayant pour objectifs, dans sa première phase, de remettre en marche l'appareil productif, de combler les retards techniques et d'arracher l'économie française à l'esprit malthusien qui avait été trop souvent le sien depuis le début du siècle. Le

Plan, tel qu'il a été ainsi conçu en France, était un pari : il proposait un jeu collectif auquel étaient conviés tous les agents économiques, en vue de réaliser la conciliation de l'intérêt individuel et de l'intérêt collectif. L'autonomie du chef d'entreprise, la liberté d'entreprendre, les droits inhérents à la propriété capitaliste rendaient malaisés le fonctionnement d'un plan qui ne comprenait et ne comprend toujours aucune sanction en cas de défaillance. Le Plan offre un cadre d'action, mais c'est l'entrepreneur et les autres agents économiques qui décident de jouer à l'intérieur ou à l'extérieur de ce cadre. La condition première et indispensable à la réussite de la planification indicative ou incitative, c'est la confiance inspirée par celle-ci aux milieux d'affaires. Avec le Plan, on passe de la décision "automatique" à la décision "consciente".

1) Les fondements théoriques

Il existe deux fondements théoriques à la planification indicative. Pour Meade (1970), le marché a quelques difficultés à assurer l'équilibre général, surtout si l'on tient compte des incertitudes exogènes (état du monde, nouvelles technologies, nouvelles sources d'énergie, conflits internationaux, etc...). Dans ces conditions, il serait possible de mettre en place un système de marchés conditionnels à terme assorti d'un marché d'assurance, mais les risques encourus ne sont pas banalisés et donc l'élaboration de ce marché ne pourrait être réalisé de manière optimale. Plusieurs critiques peuvent être faites à cette présentation, notamment sur son coût et sa supériorité supposée sur le système de marchés conditionnels à terme. L'avantage de la planification indicative, c'est de fournir l'information disponible à tous les agents économiques et non seulement à ceux qui le désirent et qui ont les moyens de la payer. En outre, elle permet d'élever la capacité d'analyse de chaque agent (effet de formation et d'éducation). Cette théorie est proche de la rationalité limitée des agents économiques développée par Herbert Simon et elle s'éloigne de la théorie des anticipations rationnelles. Pour Harrod (1973), s'il y a un écart entre la croissance maximale de l'économie et le taux de croissance effectif, il en résulte une instabilité due au sous-emploi des ressources. Il faut donc que les entrepreneurs soient alimentés d'informations sur les possibilités réelles de l'économie, de façon à favoriser la qualité de leurs anticipations. Les anticipations de l'Etat et des entrepreneurs tendraient alors à être comparables et le système économique y gagnerait en performance et en stabilité.

Le Plan est d'abord un instrument d'information. Il fournit une gigantesque étude de marché et des informations sur l'évolution probable des conditions de la production, sur l'environnement régional, sur les difficultés prévisibles des approvisionnements, sur les augmentations des coûts. Le Plan est un "indicateur de l'avenir". Mais ce potentiel n'a pas toujours été utilisé et lorsqu'il l'a été, il ne l'a pas été à bon escient. D'abord, l'information macroéconomique n'est pas

immédiatement adaptable, interprétable et exploitable par les entreprises et les entrepreneurs se laissent guider par des données plus immédiates du fonctionnement du marché ; en outre, les effets d'annonce font en sorte que le contenu de l'information soit démenti par la connaissance que les agents économiques ont de cette information. L'information fournie par le Plan n'a pas toujours été suffisamment claire sur son incertitude (écart-type des informations statistiques notamment), due notamment à l'ouverture de l'économie française. Il est clair que la croissance de l'économie française dépend aussi des conditions de développement économiques des pays fournisseurs ou clients, de l'évolution comparée des taux de change, des modifications des règles internationales du commerce, etc. Enfin, le Plan ne fait que restituer l'information qu'il a reçu des entreprises, des syndicats, des administrations, des banques. Or, des motivations psychologiques, fiscales, sociologiques conduisent souvent les entreprises à sous-estimer leur capacité et le secret des affaires contrarie fortement les prévisions et la planification économique.

Le Plan est aussi un instrument de concertation. Il a l'ambition de réduire l'individualisme excessif des entreprises. En ce sens, il cherche à informer les agents économiques des conséquences de leurs actions et de la nécessité de la concertation. Les Commissions de Modernisation ont été indéniablement d'excellentes écoles de formation méso- et macro-économiques. Elles constituent, pour l'Etat, un moyen important de substitution de situations de conflits à des situations de coopération. Ainsi, chaque agent économique prend conscience de son rôle social, la concertation apparaissant comme un mode de relaxation des tensions entre les catégories d'intérêts et les groupes sociaux. Pourtant, plusieurs critiques ont été présentées à cette analyse. D'abord, les informations drainées par le Plan ont souvent été données par les organisations professionnelles elles-mêmes, dominées par le patronat. D'autre part, le Plan ne comporte aucune obligation légale et le Plan en reste souvent au stade de l'intention, ce qui permet à chacun de l'accepter en théorie, sans essayer de le vivre concrètement dans les faits.

- Le Plan est un instrument d'incitation. L'Etat cherche à intervenir indirectement sur les motivations financières de l'entrepreneur et pour ce faire il utilise les moyens d'action qui garantissent la neutralité des pouvoirs publics dans les rapports avec les firmes d'une même branche. De la concertation doit se dégager des priorités qui recevront de l'Etat des aides particulières. Il s'agit donc de concilier l'intérêt individuel et l'intérêt collectif. L'Etat peut, dans le cadre du Plan, utiliser tous les instruments économiques et juridiques dont il dispose, de la surveillance des banques au contrôle monétaire en passant par l'action budgétaire ou le degré d'ouverture des frontières économiques. Cependant, avec l'ouverture de l'économie française au commerce international, les degrés de liberté de l'Etat se sont

considérablement amoindris ces dernières années, notamment par rapport aux règles fixées par la Communauté Economique Européenne.

2) *Les résultats*

Les résultats du Plan français n'ont pas été à la hauteur des espérances qu'il avait fait naître au début des années 60. D'abord, ses orientations et directives étaient suivies principalement par les grandes entreprises du fait de l'importance de leurs représentants dans les Commissions de Modernisation et de leur très grand pouvoir de pression qui leur permettait de faire avaliser les politiques économiques qui leur semblaient conformes à leurs propres intérêts. L'incitation pour les grandes entreprises apparaissait souvent comme un cadeau, elle aboutissait à des décisions qui auraient probablement été prises indépendamment d'elles, alors qu'elle était insuffisante pour relancer l'initiative privée. Pour les petites et moyennes entreprises, les objectifs et l'action du Plan n'étaient pas toujours très bien connus. En outre, les politiques économiques n'étaient pas toujours efficaces, car elles étaient rarement incitatives pour les firmes de dimension modeste. Ensuite, l'Etat est intervenu pour mettre en place des structures compétitives. Il a cherché notamment à assurer la conversion d'entreprises en perte de vitesse ou en récession, mais son action a bien souvent été entravée par les nécessités électorales de court terme, conduisant à maintenir artificiellement une activité en vie, dans une action qui s'apparente à l'acharnement thérapeutique. L'Etat est amené souvent à prendre tout ou partiellement les risques de l'entrepreneur afin de leur permettre de s'engager dans des stratégies adaptées aux incertitudes propres au développement économique de notre époque.

Les débats actuels portent sur la planification stratégique, le type de planification en valeur ou en volume, le caractère structurant des décisions de l'Etat et les paradigmes de la planification décentralisée. L'internationalisation des économies nationales rend encore plus utile la mise en oeuvre d'une planification incitative, même si la production d'informations ne suffit plus à justifier une démarche planificatrice. On pourrait alors parler de planification stratégique, car elle façonnerait directement l'avenir tout en permettant la redéfinition progressive et constante des décisions en fonction des nouvelles informations ou situations concrètes. Dans ce cas, on établirait un Plan à horizon glissant, c'est-à-dire un plan dont les objectifs temporels sont constamment redéfinis en fonction des réalisations concrètes des étapes de la planification. Le danger de ce type de Plan c'est l'absence de contraintes suffisantes dans le temps, mais son avantage principal est de définir constamment un avenir à cinq ans. La planification macroéconomique des économies de marché a perdu son rôle incitatif. Cela ne veut pas dire pour autant qu'elle n'a aucun avenir.

Chapitre III

Les débats sur la relation économique conflictuelle ou coopérative entre le marché et l'Etat

Dans les débats sur les relations entre le marché et l'Etat, trois thèmes contradictoires s'opposent régulièrement.

- D'abord, il est certain que l'Etat connaît des dysfonctionnements qui rendent très délicats le fonctionnement de l'économie de marché.
- Ensuite, l'action de l'Etat conduit elle-même à des dysfonctionnements préjudiciables à l'efficacité de l'économie de marché.
- Enfin, l'Etat, autorité nationale suprême, utilise parfois l'économie comme un instrument de politique internationale.

III.1. Les dysfonctionnements du marché rendent nécessaire une intervention collective ou publique

Plus changeante et plus complexe qu'elle l'a jamais été dans le passé, la société de cette fin de siècle est inévitablement marquée par les paradoxes et les contradictions. On les retrouvera dans les analyses qui vont suivre, en particulier pour ce qui concerne les relations entre l'individu et la société. On peut insister cependant sur deux tendances qui influencent fortement les conditions de mise en œuvre de la politique économique et multiplient les risques d'incohérence dans les choix. La première tient aux rapports entre l'information et la communication. Dans nos sociétés, une part majoritaire de l'activité concerne désormais l'information et non directement la production. Mais la quantité d'informations s'accroît à un tel rythme qu'il est de plus en plus difficile de leur donner un sens. Produire du sens devient une condition fondamentale de la communication, et se heurte à des obstacles croissants dus aux contradictions dans les messages et aux brouillages de l'information. Au plan macro-économique, par ailleurs, il sera de plus en plus difficile de rendre compatibles la réhabilitation de la croissance comme seule

solution plausible aux problèmes majeurs de la pauvreté et du chômage, et aux préoccupations écologiques et environnementales. Les compromis intellectuels (la croissance douce) ne résistent guère aux exigences de la pratique et aux pressions économiques (comme le montre le traitement coûteux des questions de transport dans les villes).

Les dysfonctionnements des marchés sont nombreux et ils impliquent pour leur résolution optimale l'intervention de l'Etat. Il est intéressant d'analyser les causes de ces dysfonctionnements des marchés et les modalités d'intervention de l'Etat en vue d'en limiter les effets. Les causes principales sont au nombre de six : l'indispensable organisation sociale de la société, les coûts décroissants, les biens publics, les externalités, la gestion de l'incertain et la répartition des ressources et des richesses.

A) L'Etat, un système plus ou moins efficace de régulation

Le rôle de l'Etat dans la vie sociale est indispensable. L'Etat seul est fondé à garantir les règles et l'ordre nécessaires à l'organisation du marché. Dans les sociétés modernes, l'Etat a certes besoin du fonctionnement adéquat des marchés, mais aussi ceux-ci ne peuvent fonctionner correctement sans l'action positive de l'Etat. Ainsi, la Chine socialiste s'ouvre au marché, mais l'Etat n'est pas officiellement en faveur du système d'économie de marché. Les fonctionnements de l'Etat et des marchés restent donc fondamentalement marqués par la crainte de l'affrontement toujours possible et par la nécessaire cohabitation de circonstances provoquée par la recherche, souvent désordonnée et inégalitaire, de la croissance économique.

Les règles du jeu collectives protègent le marché contre ses propres déviances (comme la tendance permanente à la suppression de la concurrence, par la mise en place de monopoles) et elles se proposent de renforcer la coordination des actions des agents individuels en vue d'améliorer le résultat collectif, notamment dans le cas de jeux coopératifs à somme positive. La dimension internationale des économies suppose la présence d'un appareil d'Etat qui prend en charge la représentation et la défense des intérêts nationaux. Ainsi, l'intervention publique est d'abord justifiée par l'ouverture des économies (alors que Keynes raisonnait en situation d'économie fermée) et par la situation actuelle de mondialisation et de globalisation de la production et des échanges. Si l'Etat évite les contrôles directs sur les marchandises et les capitaux, il cherche néanmoins à améliorer la compétitivité de l'ensemble national en fixant des règles concernant la gestion de la monnaie et du change, les politiques sociales, les externalités et l'environnement, les politiques structurelles et le maintien de la cohésion sociale. L'Etat reste un acteur privilégié de l'économie moderne, en dépit de l'influence

des théories de la globalisation et de la mondialisation, car les frontières n'ont pas disparu, il y a même de plus de plus d'Etats. La politique keynésienne de plein emploi a vu son rôle réduit, par l'omission de la gestion des mouvements de capitaux. Les déficits publics, souvent impossibles à contrôler à court terme, réduisent le potentiel des politiques budgétaires et conduisent les marchés financiers à gérer les dettes publiques, exerçant ainsi une influence décisive sur l'emploi, la politique sociale de bien-être, les impôts des Nations. Les investisseurs ont besoin de stabilité et de taux d'intérêt limités pour relancer la croissance. Or, c'est l'Etat qui réduit les incertitudes organisationnelles, qui établit de nouvelles règles du jeu dans la négociation internationale et qui inspire, ou non, la confiance des investisseurs. Ce qui a conduit à la déréglementation ou à la dérégulation peut conduire aussi à son contraire. Les marchés ont besoin d'une organisation pour fonctionner et ils sont organisés par l'intervention publique et non pas l'inverse. Ils sont efficaces pour l'allocation de ressources rares dans le court terme, mais les valeurs socioculturelles restent du ressort final des collectivités citoyennes, souvent d'ailleurs représentées par l'Etat.

Au Japon, le MITI (Ministère de l'économie) impulse et coordonne les grands choix stratégiques des entreprises. Depuis la fin de la dernière guerre mondiale et ce jusqu'au milieu des années 1990, les performances économiques du Japon se sont avérées bien meilleures que celles des autres pays occidentaux, avec une croissance très forte, une inflation limitée, des excédents importants de la balance commerciale et un faible taux de chômage. Le gouvernement japonais a souvent donné priorité à la lutte contre l'inflation et à la stabilisation des salaires. Cependant, il a manifesté sa volonté de stimuler l'économie dès que la menace de l'inflation a été écartée, notamment par une politique salariale rigoureuse (rendue possible par la dégradation de la situation de l'emploi, par l'aggravation de la dualité du marché du travail et par l'affaiblissement du pouvoir contractuel des travailleurs) et l'importance des excédents commerciaux. Pourtant respectueux en théorie des règles du marché, il considère que lorsque des changements brutaux et imprévisibles bouleversent l'ordre économique, les forces du marché sont incapables d'établir une saine allocation à long terme des ressources productives. Il convient donc que l'Etat, en étroite collaboration avec les entreprises concernées, intervienne dans le cadre d'une "adaptation ordonnée", conduisant à une réduction programmée des capacités répartie équitablement entre les acteurs concernés, de façon à éviter le dilemme du prisonnier²⁹ qui occasionne le blocage de l'ajustement de l'offre et de la demande dans les secteurs à forte intensité capitaliste. Au Japon, les impératifs d'efficacité industrielle ont été privilégiés, dans la perspective d'une recherche collective d'équité et de concertation.

²⁹ Qui veut que les entreprises les moins rentables soient les plus réticentes à supporter seules le coût d'une contraction des capacités productives dont les bénéfices seraient recueillis par d'autres

Cependant, le gouvernement japonais n'a jamais cherché à jouer le rôle d'entrepreneur. L'Etat a favorisé les structures de la concurrence interne et s'il a protégé les activités en situation de décollage (par des mesures de contrôle des importations et des investissements et d'établissement d'un monopsonne d'Etat concernant les technologies étrangères), il n'empêche que les erreurs du MITI ont pu être d'autant plus facilement effacées que les décisions ont été prises dans un contexte consensuel, en respectant des règles diminuant les conditions anticoncurrentielles et en fixant des objectifs suffisamment larges pour laisser le secteur privé faire les choix essentiels. Il faut dire que l'économie japonaise bénéficie de quatre caractéristiques essentielles : le dynamisme et la capacité de réponse exceptionnels de la demande intérieure privée, la grande flexibilité des prix, la remarquable capacité d'innovation organisationnelle des entreprises et l'articulation très particulière et solidaire du secteur manufacturier et du secteur de la distribution. Le rôle du MITI a été exagéré pour appuyer les thèses de la nécessité des politiques volontaristes

Aux Etats-Unis, les programmes d'aide publique à la R&D et les commandes militaires jouent un rôle non négligeable, voire essentiel, dans le développement des activités de haute technologie ; il s'agit d'une véritable politique industrielle qui a pu féconder un secteur concurrentiel, parce que d'une part elle fait appel à une multitude d'acteurs privés (si la part de la recherche financée directement par l'Etat au secteur public est faible, les contrats gouvernementaux s'adressent à une grande variété d'entreprises privées) et d'autre part les programmes publics n'exercent qu'un effet d'éviction (crowding-up effect) limité à la R&D, du fait de l'importance du système scientifique et technique américain. Il faudrait ajouter aussi que l'environnement général de l'industrie américaine est propice à l'exploitation des opportunités nouvelles.

L'Etat allemand propose une stratégie de défense des positions acquises qui néglige l'aide aux entreprises les plus susceptibles, à terme, d'être porteuses de croissance. Il s'agit donc de privilégier l'adaptation technologique de la structure industrielle, en laissant au marché le soin d'identifier les secteurs de haute technologie. Pour cela, le gouvernement allemand s'est efforcé d'établir des incitations générales, notamment fiscales, de décentraliser le processus de définition des objectifs technologiques spécifiques et des modes de distribution de l'aide financière publique, de diffuser l'innovation, d'aider les petites et moyennes entreprises pour qu'elles tirent le meilleur parti des biens publics.

En contraste, la politique française a cherché à donner des avantages compétitifs aux secteurs jugés stratégiques par la puissance publique. Il y a là une difficulté de passage entre l'intérêt public défini par l'Etat et les objectifs des firmes. Il y a eu un effet d'éviction engendré par les grands programmes, qui semble avoir dominé l'effet retombées, et les coûts d'opportunité ont pu être

importants. On peut toutefois s'interroger sur la question de savoir si l'Etat n'est pas conduit à intervenir chaque fois qu'il y a une crise économique et s'il ne serait pas dans ce cas excessif de lui imputer les mauvais résultats qui sont les raisons mêmes de son action économique.

La présence active de l'Etat est irremplaçable à plusieurs égards. Il lutte contre le risque de désintégration sociale provoqué par la brutalité des évolutions vers l'économie de marché privé. La modernisation et la globalisation des économies nationales rendent à exacerber le dualisme social et sociétal. Le nécessaire développement de la flexibilité, de la productivité et de la mobilité conduisent à la fameuse “ fracture sociale ”, dont on peut dire dorénavant qu'elle s'accélère et qu'elle constitue un danger incontestable pour la paix sociale. Il s'agit d'un vrai défi socio-économique, celui de la cohabitation d'une partie croissante de la population sans garantie sociale et d'un groupe riche, prospère, souvent âgé (fonds de pension) tourné vers ses seuls intérêts pécuniaires. L'Europe échappe partiellement à ce risque immédiat, avec l'héritage de l'économie du welfare (bien-être), dont le démantèlement serait dangereux pour la cohésion sociale. Il s'agit donc bien de réduire les effets négatifs du marché comme multiplicateur d'inégalités plus ou moins supportables collectivement. En outre, cette action sociale est susceptible de renforcer le système dans son ensemble, puisqu'elle renforce la demande solvable, elle réduit le nombre des exclus et elle améliore les qualifications de la main-d'œuvre, participant ainsi à l'amélioration de la productivité.

B) Les biens publics

L'Etat est irremplaçable pour la mise en place de biens collectifs, destinés à satisfaire les besoins communs. Il s'agit alors de développer des services qui ont la particularité de ne pas créer des situation d'exclusion et/ou de rivalité à une consommation privée. Ainsi, les politiques de santé (y compris la prévention que le marché ne peut prendre en compte), d'éducation et de formation se prêtent volontiers à une action collective publique. Le système marchand est incapable de d'intégrer cette dimension de court et long termes, car il se limite à une conception parcellaire du monde, celle du profit immédiat et à un retour rapide sur investissement. Or, ces activités sociales impliquent des engagements financiers considérables, que l'adjonction de l'expression des seuls intérêts individuels ne sauraient rassembler. Le développement économique d'un pays dépend de la qualité de sa main-d'oeuvre, mais celle-ci est dépendante étroitement de la formation et de la santé. Or, le système privé ne peut généralement pas assurer seul le financement de ces biens, sauf à s'en remettre à un système marchand profondément réducteur et inégalitaire, réduisant ainsi le bon fonctionnement de

l'ensemble de la société. Enfin, l'Etat ne peut se désintéresser de l'industrie nationale, de l'aménagement du territoire, de la culture, de la recherche et du développement technologique. Il s'agit dans chaque cas d'un bien collectif qui bénéficie à l'ensemble du secteur productif et donc à l'intérêt général.

Les économistes distinguent généralement plusieurs types de biens : ceux dont la consommation individuelle est exclusive de la consommation des autres (dans ce cas, le producteur et le consommateur refusent la jouissance de ce produit à toute personne qui ne peut pas le payer ou lui rendre un service équivalent) et ceux dont la consommation n'exclut pas d'autres consommateurs et ne garantit donc pas de droit de propriété exclusif. Dans ces conditions, on peut présenter très sommairement les catégories de biens et services, à partir des critères de la rivalité et de l'exclusion.

- La rivalité indique que les biens et services ne peuvent être consommés par plusieurs personnes sans coûts de production additionnels. La non-rivalité indique que la consommation d'une personne ne diminue en rien la quantité disponible pour les autres personnes. Elle provient de la nature particulière de la production du service envisagé. Chaque utilisateur potentiel peut jouir non seulement de la même quantité de service que les autres, mais aussi de toute la quantité offerte.

- La non-exclusion indique que le propriétaire d'un service collectif ne peut demander aux utilisateurs un dédommagement. Une fois produit, le service est à la disposition de tous. L'exclusion est d'ordre technique et économique. Il s'agit d'identifier les bénéficiaires du service et de mesurer l'intensité de cette demande. Le coût d'exclusion peut être prohibitif. Lorsque les agents peuvent s'exclure, la jouissance du service est optionnelle ou la non-exclusion est unilatérale (télévision, radio). Lorsqu'ils sont obligés de la consommer, on dira que la consommation est non optionnelle et que l'impossibilité d'exclusion est bilatérale (justice, défense nationale). Il en va ainsi de la force de dissuasion nucléaire, qui est supposée protéger chaque personne du "sanctuaire" quels que soient son apport et sa volonté.

Les biens et services privés sont caractérisés par la rivalité et les possibilités d'exclusion. Les services collectifs purs représentent une consommation non rivale et dont l'exclusion est impossible (éclairage public, défense nationale, phares côtiers, etc.). Il existe des biens publics mixtes caractérisés par la non-rivalité et la possibilité d'exclusion (ponts, tunnels, autoroutes, activités sportives, à concurrence de la limite de capacité). L'Etat réserve cependant le service à ceux qui s'acquittent du prix d'exclusion. La qualité du service peut se dégrader si le nombre de bénéficiaires ne cesse de croître (Université, espaces verts). Il existe aussi des services collectifs mixtes qui ont des difficultés d'exclusion et malgré tout une rivalité. C'est relativement peu fréquent, mais cela se produit lorsque les droits de propriété ne sont pas très bien définis (gisement d'or, matières premières, pêche...).

Les droits de propriété du sous-sol sont différents d'un Etat à l'autre, mais l'une des revendications essentielles du Nouvel Ordre Economique International soutenu dès le début des années 1970 par la CNUCED reste la reconnaissance du droit inaliénable des pays à disposer des richesses minières de leur territoire.

Sont considérés comme collectifs, les biens qui, à un niveau donné d'offre, peuvent être consommés par n'importe quel individu sans être rendus indisponibles pour d'autres individus. Un litre de vin est un bien privé, alors qu'un missile téléguidé appartient à l'arsenal de la défense et, "consommé", il fournira le même "service" pour chaque citoyen. Si pour les biens privés il y a substituabilité, pour les biens publics il peut y avoir simultanété. Cette non-rivalité fait en sorte qu'un bien public est indépendant, au moins partiellement, du nombre de ses utilisateurs. Les individus ont donc intérêt à s'entendre pour acheter ensemble ce type de biens. La confiance accordée à l'initiative individuelle pourrait conduire soit à un sous-équipement des biens à consommateurs multiples ou à un suréquipement en situation particulière de danger. Par contre, il est possible que de nombreux individus cherchent à profiter de ces biens collectifs aux dépens de leurs concitoyens (fraude fiscale). Ce comportement individualiste et égoïste implique la mise en place de droits et d'obligations que, seul, l'Etat peut faire respecter. Il arrive que des biens privés soient aussi offerts par le secteur public. Lorsque la production s'avère faiblement rentable ou même déficitaire, la propriété peut passer du secteur privé au secteur public. C'est ainsi que les entreprises nationalisées remplissent des activités qui pourraient faire l'objet d'une production privée (tabac, télécommunication, télévision). Dans ces conditions, elles sont contrôlées par le secteur public, alors que, à l'autre bout de la complexité, des milices privées exercent une activité qui aurait pu être monopolisée par le secteur public. Le caractère privé ou public d'un bien ne correspond donc pas toujours à sa nature individuelle ou collective.

Les services collectifs représentent généralement une consommation non rivale, dont l'exclusion est difficile, voire impossible. Dans ce domaine, la "marchéisation" est problématique, à moins de remettre en cause certaines valeurs démocratiques ou républicaines. Autrement dit, les biens publics représentent aussi la philosophie fondamentale qui prévaut dans les règles politico-juridiques définies. Il faut avoir la foi pour croire qu'un marché imparfait produira plus d'efficacité qu'un service public. Sur quelles bases fonder les nouvelles règles du jeu ? Le capitalisme a eu besoin de l'Etat, qui est à la fois un grand employeur, un investisseur de grandes infrastructures collectives et un important financier de la R&D. Il a donc besoin dans sa logique interne de ce qu'il renie souvent. L'Etat représente en outre l'intérêt du futur par rapport au présent.

Les marchés fonctionnent mal avec les biens collectifs. Les bénéfices de la défense nationale ne peuvent pas être appropriés privativement et ainsi il est

difficile de croire dans l'efficacité des mécanismes purs du marché pour organiser l'équilibre entre l'offre et la demande. Tout le monde souhaite que ces biens publics soient disponibles, mais personne ne veut payer pour eux. C'est le problème du passager clandestin inhérent aux biens publics et à l'action collective. On ne peut alors se passer de l'intervention de l'Etat. En l'absence d'une sécurité sociale, les individus tendent à sous-estimer le coût de la prévention, et dans ce cas, la santé devient l'équivalent d'un bien public.

L'Etat ne fait a priori pas de profit, mais il exerce des activités essentielles, notamment dans les domaines de l'éducation et de la police. Le marché est incompetent pour fournir les services hospitaliers, d'église ou d'associations. Quand on coupe les crédits gouvernementaux, on supprime aussi les services correspondants. Actuellement, la connaissance et la compétence sont les sources décisives de l'avantage comparatif. Ceux qui inventent les produits et qui sont les leaders de technologies spécifiques bénéficient de forts profits et de hauts salaires, au moins dans un premier temps. Les licences, marques ou copyrights qui figurent parmi les plus anciens domaines d'intervention de l'Etat, réduisent les fonctions du marché et créent une propriété artificielle dans l'innovation. La compétence et la connaissance ne dépendent pas des ressources naturelles, mais de l'éducation et des investissements correspondants, notamment en recherche-développement.

Aujourd'hui, les infrastructures peuvent être achetées et vendues par les marchés privés (péages, codes-barres). Mais l'utilité publique reste importante, notamment pour accélérer le développement économique, investir dans de grands projets extrêmement coûteux, que les capitalistes ne peuvent s'offrir ou dont les risques apparaissent trop importants. Historiquement, la croissance de la productivité privée et celle du développement de l'infrastructure publique sont étroitement corrélées, mais les études économiques ne fournissent pas de résultats indiscutables sur l'action du second sur la première. De grands retours sur investissement existent dans certains pays (Allemagne, Etats-Unis), au contraire d'autres pays (Royaume-Uni). Pourtant, l'investissement public a beaucoup décliné ces 25 dernières années. Dans le futur, l'infrastructure du savoir va dépasser les infrastructures physiques. Il en va de même pour la R&D, qui ne peut généralement se passer de l'action publique

L'éducation des enfants est-elle un investissement ou une consommation ? Elle réduit l'épargne, alors même qu'elle fournit un avantage personnel et collectif utilisable dans le futur. Les universités non privées ou la R&D des institutions non marchandes sont analysées comme des consommations. Seize années d'éducation de qualité aux Etats-Unis coûtent pourtant 250000 dollars par enfant³⁰. Le retour sur investissement comprend un risque énorme, d'autant qu'avec sa forme en U

³⁰ Eisner, R. (1994), *The misunderstood economy : What counts and how to count it ?* Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

les coûts d'éducation s'élèvent fortement aux plus hauts niveaux de formation, ceux qui font encore la différence dans les rémunérations et la productivité des offreurs de travail. L'horizon temps des firmes est trop court pour assurer les investissements nécessaires à la formation. Sans l'intervention de l'Etat, et donc sans l'éducation publique, la société se scléroserait sur les fortunes d'aujourd'hui et secréterait un fort analphabétisme, lequel conduirait à une productivité générale fortement décroissante. Pour sa propre efficacité, l'économie de marché se doit d'inclure des buts et programmes sociaux. Les investissements privés en éducation sont par nature très inégalitaires et restent concentrés sur les hauts revenus. Le capital physique peut toujours être échangé et revendu. Ce n'est pas le cas du capital humain. Ceux qui ont choisi la bonne formation obtiennent les bons emplois et la formation professionnelle a toujours un objectif de très court terme. Un pays qui se limite à l'investissement éducatif privé n'aura pas fabriqué suffisamment de compétences, il aura aussi une distribution très inégalitaire de celles-ci.

Il faudrait mettre en évidence les biens durables des dépenses publiques, car leur financement réduit indûment la mesure de l'épargne. Pour 1997, aux Etats-Unis, ces biens durables représentent plus de 500 milliards de dollars, alors même que le déficit public total (fédéral et local), inférieur à 100 milliards de dollars est dorénavant transformé en un excédent depuis 1998. La découverte de nouvelles réserves n'est jamais comptabilisée comme un investissement, et l'utilisation des matières premières est supposée être une consommation, mais jamais un désinvestissement³¹. Enfin, la richesse globale des Etats-Unis (physique et tangible) est de l'ordre de 25.000 milliards de dollars. Une étude plus significative intégrant la valeur actuelle des gains futurs établirait cette fortune à plus de 100.000 milliards de dollars. C'est dire la faible importance des endettements publics et nationaux pour l'économie américaine. Les effets d'éviction du financement des biens publics ne sont que trop rarement mis en relation avec les avantages considérables qui résultent à terme de l'action de l'Etat dans l'investissement humain et collectif. Les biens collectifs participent hautement à la productivité globale de la Nation, à sa compétitivité, mais aussi au bien-être de la population.

C) Les externalités

Les effets externes peuvent être unilatéraux ou réciproques (lorsque le coût marginal de chaque firme dépend de la production de l'autre), indivisibles (pour Paul Samuelson, les biens collectifs représentent les effets externes de consommation) ou divisibles (ce qui signifie que l'émetteur d'un effet externe ne

³¹ Eisner, R. (1994), *The Misunderstood Economy : What counts and how to count it ?*, Harvard Business School Press, Boston.

peut empêcher certains agents d'en bénéficier), réversibles ou irréversibles. Les effets externes se présentent clairement comme un problème important dans la recherche de l'optimum économique. La question est de savoir si l'on cherche le profit individuel de chaque firme (par l'égalisation du coût marginal et du prix) ou le profit joint des deux firmes. Lorsqu'il y a des effets externes, la recherche du profit individuel maximal ne conduit pas à l'avantage collectif le plus grand. Koopmans (1957) a démontré que la correspondance entre l'équilibre général et l'optimum de Pareto ne vaut que dans un environnement "décomposable", c'est-à-dire dénué d'externalités. L'internalisation des effets externes, dans le cadre des équilibres partiels, implique l'utilisation de la théorie de l'optimum de second rang qui conduit à rechercher, parties par parties, le respect des conditions d'optimalité. Plusieurs procédures sont proposées ; elles sont structurelles lorsqu'elles visent à modifier l'organisation de la vie économique, semi-décentralisées si elles impliquent la création par l'Etat de taxes et subventions (Pigou), décentralisées si l'action de l'Etat apparaît subsidiaire et inexistante lorsqu'il est dénié à l'Etat toute action sur ces effets externes.

i) Si l'Etat est socialiste, il impose aux agents des plans de production et de consommation. Il peut directement compenser les externalités en égalisant dans le plan les coûts marginaux sociaux et les coûts marginaux privés. S'il modifie les règles de la propriété, il doit théoriquement tenir compte des droits qui échappent aux règles marchandes, en trouvant par exemple une compensation à la modification de la qualité de l'air due à l'activité industrielle d'un producteur.

ii) La tradition pigovienne cherche à internaliser les effets externes par une taxation positive ou négative. Par exemple, l'analyse des effets externes est à la base des politiques de l'environnement. Le Principe Pollueur-Payeur (PPP) est souvent revendiqué. Il permet une internalisation des effets externes pour une vision plus large de l'efficacité économique, selon le principe du pollueur comme payeur de sa pollution. Plusieurs questions restent cependant en suspens : l'information est-elle réellement disponible, qui sont les payeurs en dernier ressort (problème de l'incidence), le système proposé est-il compatible avec l'état des finances publiques et les coûts administratifs engagés pour faire respecter les droits ne sont-ils pas exorbitants ?

iii) Les procédures décentralisées avec intervention de l'Etat (Davis et Whinston, 1966) sont moins exigeantes en matière d'information. Chaque firme doit connaître sa fonction de coût compte tenu des effets externes et être capable d'adopter le contrôle du niveau de l'activité génératrice d'effets externes. En d'autres termes, les entreprises négocient leurs niveaux d'activité au point où les économies externes sont équitablement partagées. L'Etat exerce un arbitrage actif, puisqu'il détermine les taxes et subventions de chacun, qui deviendront, la période suivante, des coûts ou des recettes participant à la définition du profit de chaque firme. Par itération, un

équilibre se dégage. L'idée est qu'il n'y ait versement qu'à la fin de la procédure (et non à la fin de chaque période) et que les sommes ne transitent même pas dans le budget de l'Etat. Cette procédure par tâtonnement ne converge pas nécessairement vers l'optimum et l'équilibre entre la contrainte et l'incitation paraît instable.

iv) Les procédures décentralisées par la négociation semblent partielles (il ne suffit pas seulement d'indemniser la victime, mais surtout il est nécessaire de réduire au minimum le préjudice général), peu incitatives (les individus sont meilleurs juges de leurs intérêts) et coûteuses (le système des taxes et subvention comporte un coût initial élevé). L'idée est donc de créer des quasi-marchés, qui consistent pour le pollué à payer le pollueur pour qu'il s'en aille polluer ailleurs. On peut même concevoir un marché spécifique des pollutions et des économies externes dans leur ensemble. La version libérale du principe pollueur-payeur est l'instauration d'un marché des droits à polluer (Dales, 1968). Les pouvoirs publics déterminent pour chaque pollution le niveau maximal toléré. Ils émettent alors des "bons" (qui sont autant de "droits à polluer") soumis au libre jeu de la loi de l'offre et de la demande sur un marché qui mettraient en présence l'Etat, des pollueurs et des pollués. Si les pollués estiment que le seuil de tolérance est trop élevé, ils achètent les droits etc. Le système fonctionnerait selon le principe de "l'open market" que l'Etat pourrait contrôler comme émetteur et acheteur de ces bons. Ce mécanisme est intéressant, mais il fait peser le coût de la charge sur les victimes et il ne tient pas compte des spécificités de la pollution (si un pollueur achète tous les droits et qu'il concentre l'exercice de ce droit sur une seule région, il crée des problèmes formidables à son environnement physique et humain).

Les effets externes mettent en évidence les incidences des interdépendances de deux centres de décision au moins, organiquement distincts, qui ne sont pas sanctionnées par le marché et donc par le système de prix, alors même qu'elles se présentent, d'un point de vue économique, comme des produits joints. Ils correspondent à des services rendus ou à des dommages non rémunérés. Pour Scitovsky (1954), les effets externes intégrés dans les approches statiques de l'équilibre partiel ou de l'équilibre général sont d'ordre technologique ; ils modifient en effet la technologie de la production (fonctions de production) et la technologie de la consommation (fonctions d'utilité). Dans l'analyse dynamique, il est surtout fait état des effets externes pécuniaires, qui modifient le niveau de satisfaction, évalué en monnaie, d'un agent. Pour Meade (1952), il y a des facteurs non rémunérés qui font que la création d'une activité exerce des effets positifs sur une autre. D'autre part, il y aurait une "création d'atmosphère" qui fait que des rendements d'échelle constants pour chaque activité aboutissent à des rendements d'échelle croissants au niveau de l'ensemble de deux activités considérées. L'Etat peut alors jouer un rôle en réglementant ces "aménités positives ou négatives".

Les effets externes conduisent parfois à des effets entraînants sur la croissance et le développement. Un investissement isolé peut ne pas être rentable, mais il est susceptible de le devenir en groupe avec d'autres investissements. L'investissement exercera dans le temps un effet favorable sur la rentabilité d'autres investissements. Pour les partisans de la croissance équilibrée, il faut assurer le démarrage de la croissance par un investissement équilibré entre les secteurs et branches, et donc une coordination par la planification des investissements, du fait même de l'émergence des effets externes. Les investissements collectifs permettent de développer des effets d'entraînement (politique d'aménagement du territoire, action sectorielle, infrastructures, etc.). Pour les partisans de la croissance déséquilibrée, les effets externes permettent la réalisation des complémentarités dans le temps entre les investissements. Il s'agit donc de déterminer les meilleures chaînes d'investissement, puisque A étant décidé, B, puis C, puis D sont suscités par les économies externes. C'est une approche séquentielle qui provoque la mise en place d'une véritable politique économique, surtout au niveau de l'amorçage de la chaîne. La thèse de la croissance déséquilibrée ne débouche pas nécessairement sur la planification des investissements.

Les externalités constituent un premier obstacle à l'efficacité du marché. Le pollueur, qui présente une externalité négative, dispose du bien d'autrui gratuitement et il peut alors en abuser. Il existe aussi des externalités positives, comme l'éducation ou la recherche. Les entreprises sous-investissent dans l'éducation, en refusant d'apporter leur financement, avec la seule liberté du travailleur de les abandonner. Sans l'Etat, la société dans son ensemble sous-investit en matière d'éducation. Les externalités ne sont pas des exceptions et donc les prix du marché ne sont pas adéquats. Il faudrait comptabiliser tous les concernés collectifs qui tempèrent les verdicts du marché.

“ Les effets externes mettent en évidence les incidences des interdépendances de deux centres de décision au moins, organiquement distincts, qui ne sont pas sanctionnées par le marché et donc par le système de prix, alors même qu'elles se présentent, d'un point de vue économique, comme des produits joints. Ils correspondent à des services rendus ou à des dommages non rémunérés ”³². L'Etat doit agir pour réglementer les “ aménités ” positives et négatives, réduire les effets désastreux pour l'environnement d'une pollution industrielle, mais aussi favoriser le développement d'une région en apportant une forme concertée de coordination des investissements. Il est difficile de rendre “ marchands ” certains biens dont la protection est pourtant essentielle au bien-être collectif. Il faut préserver l'environnement et ajouter “ une raison d'être ” que le marché ne secrète pas

³² Barre, R. & Fontanel, J. (1991), Principes de politique économique, Economie en Plus, PUG, Grenoble.

spontanément. Ainsi, le Bolchoi, sans des subventions publiques, ne sera sans doute plus jamais aussi beau qu'avant.

Le dépassement des critères de la production et de l'allocation par le marché semble indispensable partout où existent des externalités, dont les coûts ou les avantages ne peuvent être exprimés par le système marchand. Du fait de l'évolution des techniques de production et de l'organisation industrielle (flux tendus), l'existence d'infrastructures et d'équipements collectifs (comme les transports, les communications, l'éducation ou la santé) est déterminante dans l'expression de la compétitivité d'une firme ou d'une région. La notion de système productif comprend les caractéristiques de la firme et celles de son environnement économique et social, lequel dépend très largement de l'Etat et des instances publiques. L'émergence des contraintes d'environnement comme paramètre majeur dans les choix économiques modernes suppose le dépassement des valeurs et des résultantes des marchés. Les choix collectifs de la société doivent pouvoir s'exprimer en toute souveraineté sur certaines valeurs qui ne ressortissent pas exclusivement du domaine réducteur de l'économie. L'application du principe pollueur-payeur, qui constitue un progrès important dans la prise en compte de l'intérêt collectif à court terme, n'en est pas moins insuffisant pour tenir compte des contraintes du long terme.

Il faudrait promouvoir un développement soutenable, c'est-à-dire durable (ce qu'il consomme est égal à ce qu'on lui restitue en ressources et en énergie). Or, l'entropie étant croissante dans un système fermé, il n'est pas évident qu'un développement puisse réellement être durable. Il faut établir des priorités entre le court terme productif et consommateur et le long terme de l'investissement et de l'écologie, la prise en compte intergénérationnelle entre le présent et le futur. Lorsqu'il y a irruption des irréversibilités (biodiversité), il est nécessaire d'instaurer un principe de prudence, que seule la collectivité, sous des formes institutionnelles à déterminer, peut prendre en charge. C'est aussi l'Etat qui organise la transparence des marchés, leur fair-play, leur accès. Le marché et l'Etat doivent donc coexister. " Hayek est de retour, Keynes est mort " n'est pas un slogan nécessairement justifié.

Les externalités ne sont pas les seuls cas où l'absence de marché crée des problèmes importants aux économistes. La non-négociabilité du théorème de Kenneth Arrow (1951) surgit aussi pour les activités de risque.

D) L'incertain

Le marché est myope, car il ne donne que les informations instantanées ou de court terme. Or, l'Etat, " le maître des horloges " selon Philippe Delmas, est le seul agent qui peut introduire la longue durée, celle qui est indispensable pour éclairer

les choix et réaliser les arbitrages essentiels de la société. On assiste à une évolution surprenante : si la pensée keynésienne fortement dédaigneuse des contraintes du long terme ("à long terme, nous serons tous morts") justifie l'intervention stabilisatrice de l'Etat par la nécessité d'assurer le plein emploi dans une situation d'équilibre de sous-emploi, aujourd'hui l'intervention de l'Etat est fondée sur l'horizon temps de son action. La réduction de l'horizon temporel des firmes américaines contraintes par les critères financiers à très court terme remet en cause les objectifs structurels des économies concernées. Les fonds de pension américains visent l'efficacité financière immédiate et ils surfent sur les performances financières des sociétés, les mettant ainsi en concurrence et les incitant à réduire leurs horizons économiques à la seule rentabilité à court terme des actions. L'Etat seul peut mettre en œuvre des politiques industrielles, assurant la stabilité indispensable aux investissements à horizon long et à résultats différés. On est alors loin d'un Colbert, plantant des chênes dans les forêts royales, afin d'assurer à la marine royale les plus beaux mâts pour ses navires deux siècles plus tard.

La notion d'accélération de l'histoire suppose que celle-ci emprunte une direction précise. Or, la fin des idéologies globalisantes marque la fin (sans doute provisoire) du "sens de l'histoire". On assiste à une accélération des rythmes de changement, avec l'émergence, difficilement contrôlable, d'effets cumulatifs et d'irréversibilité (notamment la croissance démographique et l'explosion urbaine). En même temps, ce qui semblait définitivement acquis revient à une situation antérieure (ou s'en rapproche). Ainsi, certains Etats de l'ancienne URSS sont revenus à leur configuration première, avant l'émergence du socialisme triomphant. Les modèles ont perdu leur crédibilité et les normes qu'ils suggéraient se sont effacées. La crise est alors devenue une situation permanente, associant la perturbation et le brouillage des données aux perspectives de renouvellement. La capacité de comprendre les changements et de s'y adapter devient un atout déterminant pour une collectivité. L'anticipation est un élément essentiel de toute stratégie économique.

Le dysfonctionnement du marché peut être lié à l'incertain. Actuellement, les risques peuvent être achetés et l'on vend le vin avant même que les vignes n'aient porté leurs fruits. Le propriétaire vend son risque de vol à une compagnie d'assurance. Tous ces comportements dépendent bien sûr des probabilités d'apparition des phénomènes, du goût du risque des individus, des contraintes sociales, de la différence prévisible entre le gain avec risque et le gain sans risque, des besoins de chacun. Le capitalisme est efficace dans sa capacité à satisfaire les besoins individuels à court terme. Mais il est myope, avec un horizon temps très court. L'horizon temps du secteur privé s'est aussi rétréci, avec l'augmentation des populations du troisième âge, moins intéressées par le futur. Le capitalisme n'a pas de normes sociales pour lutter contre cette tendance à l'absence d'épargne,

l'individu étant roi (mais pas toujours nécessairement informé). Or, souvent les préférences individuelles sont produites par la société.

L'individu fragilisé veut de plus en plus transférer sur un Etat pourtant contesté les conséquences de ses choix. L'idée de la prise de risque est souvent rejetée. Toute situation perturbatrice ou accidentelle implique la mise en examen d'un coupable, contre lequel un recours contentieux est toujours possible. Un juridisme revendicatif excessif mine la société américaine et rend difficile l'exercice de certains métiers (la médecine, notamment). Plus pertinemment encore, la question cruciale de nos sociétés est celle de la contradiction entre la collectivisation des pertes exigée par toutes les catégories sociales (agriculteurs victimes de la sécheresse, hôteliers victimes du manque de neige...) et la privatisation des profits. La solidarité est toujours invoquée dans les cas de crise, mais les moyens de la rendre effective sont généralement décriés comme une atteinte à la liberté d'entreprise. Si l'Etat est sans cesse sollicité, son intervention excessive est aussi dénoncée. Selon les périodes ou les situations sociales des agents, l'action de l'Etat est fustigée ou revendiquée par les mêmes groupes sociaux. Cependant, la connaissance a priori de l'interventionnisme des organismes publics est susceptible de modifier les comportements des individus ou des entreprises.

La protection sociale, par exemple, met en place des mécanismes de prévoyance collective destinés à couvrir les charges de certains risques, éventualités ou besoins. La couverture ne donne pas lieu à une contrepartie équivalente et simultanée de la part du bénéficiaire, elle est conditionnée par la réalisation de certains risques portant atteinte au niveau de vie des individus (maladie, invalidité, maternité, etc.) et elle doit résulter d'un système de prévoyance collectif et organisé (Euzéby et Herschtel, 1991). La généralisation de la retraite réduit le potentiel d'épargne. Le vieillissement de la population menace le bien-être social, les finances publiques et les investissements collectifs. Il provoque une modification du centre de gravité des préférences de temps, les deux tiers du déclin de l'épargne lui étant dû aux Etats-Unis. Cependant, sans retraites publiques ou privées, il faut épargner. Il en va de même pour la sécurité sociale, plus personne n'épargnant en vue du financement des soins de maladie. En réduisant le risque de la décision, les comportements des agents économiques sont singulièrement modifiés. L'Etat intervient pour assurer les grands risques sociaux de la population, notamment avec la mise en place et le financement de la sécurité sociale, laquelle constitue un des piliers de sa politique économique.

L'investissement public vient à la rescousse de l'investissement privé, même si l'horizon temps des Etats est devenu beaucoup plus court, du fait de la pression du budget, de l'impact des médias, de la lutte contre la baisse des revenus réels et du renouvellement constant des cycles électoraux. Techniquement, de nombreux

gouvernements ont des horizons temps négatifs, notamment en période d'élections. Lorsque le déficit budgétaire (qui est le produit des forces sociales) est supérieur aux activités d'investissement engagées par le budget, on sacrifie provisoirement la croissance future pour aider la consommation courante. À plus long terme, il commence à y avoir pénurie de bois de chauffe, désertification, dégradation des terres, la moitié de la superficie des USA serait constituée d'écosystèmes en danger. La production de céréales tend à devenir plus faible que la demande, les stocks diminuent. Les limites physiques de la production et du nombre des hommes correspondant n'est pas loin d'être atteinte. Les inégalités sont destructrices de l'environnement. Dans le cas sahélien, il y a le cercle vicieux de la démographie et du climat. Trop pris par le court terme, dans l'exigence de survie, le système est en crise perpétuelle, et entre dans le processus souvent irréversible de la paupérisation du patrimoine. Seule, une action collective à long terme, éloignée des préoccupations du marché, peut définir un cadre d'action susceptible de briser le cercle vicieux de la paupérisation.

La société moderne est riche en paradoxes et contradictions. Ainsi, l'augmentation considérable des informations disponibles rend de plus en plus difficile leur signification logique. Autrement dit, l'information brute et excessive devient un obstacle à la synthèse et à la compréhension. La production du sens, condition essentielle de la communication, constitue une activité par trop sous-estimée au bénéfice d'une quantité d'informations inorganisées si importante qu'elle participe à cette difficulté de communication. Ainsi, pressé par le temps et les difficultés à comprendre toutes les données économiques et sociales, les idées " toutes faites " concernant le lien exclusif entre la croissance et la lutte contre le chômage perdurent, malgré les échecs répétés des politiques fondées sur elles. Au fond, le concept de croissance douce, dont chacun peut mesurer l'intérêt pour le bien-être, est systématiquement rejeté par les pressions économiques des intérêts particuliers, au nom même d'un intérêt général. L'économie de marché ne réfléchit pas à l'avenir. Elle est constamment relancée par une course effrénée au profit, en espérant que celui-ci constitue le facteur fondamental du développement et du bien-être. Ce qui reste bien sûr à démontrer. Dans ce contexte, l'Etat rappelle, de manière plus ou moins heureuse, les divergences parfois excessives entre les intérêts à court terme et ceux du long terme. Il développe ainsi une image du futur de la société qui réduit l'incertain.

E) Les transferts

Les transferts de revenus existent entre les catégories sociales, les générations et les régions.

Il arrive qu'une répartition donnée des revenus ne soit pas optimale. L'Etat peut alors s'interroger sur la redistribution du surplus, à partir de critères liant l'efficacité et le concept normatif d'équité. Les néo-classiques définissent l'équité du revenu par le fonctionnement optimal du marché. Comme ces conditions ne sont quasiment jamais remplies, il est alors légitime de penser que l'Etat doit intervenir pour réduire ces effets néfastes. Pour Amartya Sen (1973), le bien-être d'un individu dépend notamment de ses revenus et du mode de distribution des revenus agrégés. Il considère qu'un individu est prêt à abandonner une partie de ses revenus si cela permet une meilleure répartition. Comme les marchés ne sont pas toujours efficaces en matière de redistribution des revenus, il est normal que le législateur défende et organise une action permettant une amélioration du bien-être collectif. Dans le même ordre d'idée, au début des années 1980, Lester Thurow (1981) considérait que les Etats-Unis ne pouvaient continuer à se développer et maintenir leur leadership dans les années à venir que si la répartition inégale des richesses et des revenus était réduite, de façon d'une part à limiter le comportement par trop conservateur et timoré devant le progrès des rentiers et des riches Américains et d'autre part à laisser les plus brillants éléments de la "middle class" exercer les pouvoirs économiques qu'on leur refuse légalement par l'application du droit de propriété. Le développement économique des Etats-Unis passait alors par l'amélioration de la distribution des revenus dénuée d'idée d'égalitarisme. Il s'agit donc bien d'une redistribution des pouvoirs.

Pour les libéraux, l'Etat-providence n'est ni le moteur, ni même un facteur de croissance, même s'il l'a soutenue. Il exerce plutôt, avec laxisme, des effets redistributeurs et prédateurs. Certains droits socio-économiques nationaux ("entitlements") sont parfois accusés de décourager le travail, et donc la richesse produite. Pour les partisans de l'offre, la réduction des "entitlements" plutôt que l'accroissement des taxes produit une plus grande production nationale, et donc un plus grand bien-être. C'est un choix entre riches et pauvres. L'augmentation des impôts touche les riches, la réduction des "entitlements" s'exerce sur les pauvres. Pourtant, l'aide aux pauvres a souvent pour effet d'accroître les revenus futurs à la fois des pauvres et de la collectivité, selon la vieille recette keynésienne. La réforme du système social de bien-être doit être entreprise. Les transferts de ressources ne sont pas toujours bien contrôlés (problème de l'incidence) et il arrive que les plus pauvres subventionnent les plus riches, notamment pour les investissements en matière d'éducation ou de protection de la propriété privée. Dans d'autres cas, les transferts doivent être contrôlés, compte tenu des dérapages importants des dépenses. Pour Kenneth Arrow³³, la santé est un des rares biens dont la demande dépend en même temps de l'offre (le médecin). L'offre peut alors

³³ Arrow, K. (1963), Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, American Economic Review.

produire sa demande à volonté, le malade ne sachant pas ce qu'il a. Le chirurgien est maître de ses décisions d'opérer ou non. Il risque à terme d'y avoir des sélections de clients pour les assurance maladie en fonction des risques de chacun. Seuls les riches pourront s'offrir une médicalisation totale de l'existence. Avec l'assurance maladie, plus personne ne conteste les frais des soins. Dans ce cas, l'offre médicale induit sa propre demande. Il en résulte une croissance excessive des dépenses d'investissement.

Les dangers de ces transferts, c'est qu'ils poussent à l'endettement, lequel sera obligatoirement subi par les générations futures. Certains économistes sont même très pessimistes à ce sujet. Pour Rudman et Tsongas³⁴, chaque nouveau-né des années 1990 aura une dette de plus de 50.000 dollars lorsqu'il aura 20 ans. Il devra alors acquitter bien plus de taxes qu'il ne recevra de transferts du gouvernement. Pour Kotlikoff, s'il n'y a pas de changement, les générations futures auront à payer 71 % de leurs revenus en impôts pour la durée de leur vie³⁵. Ces prévisions sont déjà démenties par la relance de l'économie américaine, mais il n'en reste pas moins vrai que le risque existe. Cependant, il faut rappeler que les investissements en éducation existent et sont à la charge de la population active. Pour Lester Thurow³⁶, il faut engager 250 000 dollars d'investissement pour l'éducation, les infrastructures et les équipements jusqu'à ce que l'Américain soit assez vieux pour travailler. Il s'agit donc bien d'un endettement pour les générations futures, ce qui limite évidemment l'idée que l'on peut se faire de la dette intergénérationnelle. En outre, les dépenses sociales bénéficient à l'ensemble de la société, elles représentent une amélioration incontestable des "entitlements". Pourtant, lorsque l'on conteste les transferts de l'Etat, ce sont les dépenses à caractère social qui sont les premières visées.

Pour Lester Thurow³⁷, le standard de vie américain demande, sur la durée d'une vie, 700 tonnes de minéraux, 4000 barils de pétrole, 25 tonnes de produits alimentaires et 28 tonnes de produits animaux. La certitude, c'est que les populations des pays pauvres ne pourront pas, dans un avenir proche, obtenir un niveau de consommation comparable. Ce qui crée une zone d'incertitude sur leur capacité à accepter, sans réagir, de telles divergences. La Banque mondiale estime qu'il y aura plus de 8,5 milliards d'habitants en 2030, contre 5,7 actuellement, mais dont 2,8 milliards supplémentaires naîtront dans des pays avec moins de 730 dollars annuel par habitant. Quatre homme sur cinq vivront dans un pays en développement en l'an 2000. Les politiques de planning familial ne sont efficaces

³⁴ Rudman W.B. and Tsongas P., The Concord Coalition, Initial statement, September 1992

³⁵ Kotlikoff L.J. (1993), Generational Accounting : Knowing who pays, and when, for what we spend, Harvard Business Review, May-June, p. 105

³⁶ Lester Thurow (1996), The future of capitalism, Op. Cit. p.90.

³⁷ Lester Thurow (1996), The future of capitalism, Op. Cit. p.90.

que dans les pays où un véritable processus de développement est engagé. La persistance de la faim est seulement un problème de répartition des disponibilités. Les excédents agricoles menacent le monde, mais la malnutrition qui touche l'Asie et l'Afrique est invalidante³⁸. En Amérique Latine les inégalités sociales, notamment l'inégalité de la structure foncière, expliquent la malnutrition dans un continent d'abondance agricole. Il faut donc privilégier l'autosuffisance alimentaire indirecte. Les matières naturelles peuvent venir à manquer, il faudra désaliniser l'eau et engager des investissements que seuls les pays riches pourront financer. Les entreprises produisent certes de la richesse, mais leur production tend à réduire le pouvoir d'achat et donc la demande. Elles sont incapables de transformer cette richesse en nouveaux droits pour les hommes. Il faut donc les contrôler et l'Etat est alors disponible pour transformer le processus en un processus viable.

F) Les coûts décroissants

Les marchés ne ressemblent pas toujours aux schémas néoclassiques. Si on analyse par exemple le secteur de la santé, il est aisé de constater qu'il n'est pas libre à l'entrée. Il y a beaucoup de pouvoirs sur ce marché, qui suppose parfois la prise en compte de concernés publics ou des externalités positives (les vaccinations, par exemple). Cependant, lorsque la demande n'est pas contrainte par le pouvoir d'achat privé, elle provoque d'incontestables tensions inflationnistes. Des règles professionnelles limitent l'opportunisme du monopole du savoir, mais elles n'empêchent guère l'augmentation systématique des coûts de la santé. Pour les télécommunications, il faut un mélange de compétition et de pouvoir monopolistique. Ce secteur favorise au mieux les industries oligopolistiques. Pour l'électricité, il en va de même, mais les anciennes formes de régulation ne fonctionnent plus très bien. Il faut des régulateurs, qui ne doivent pas être captifs des chercheurs de rentes. Il revient au secteur public d'intervenir, pour limiter les pressions sur les prix. Il est donc faux de dire que le meilleur remède est l'absence de régulation. Il faut mettre en place une régulation " incitative ", dans laquelle les objectifs collectifs prendraient avantage sur le système des prix. Ainsi, les secteurs de la pollution, de l'électricité ou de l'assurance de santé notamment supposent une régulation sociale, qui ne peut être assurée par un marché libre

L'économie de marché développe une contradiction. La concurrence n'est jamais pure et parfaite, elle est fondée sur des inégalités de pouvoir sur les marchés. Or, le plus fort peut avoir la tentation d'éliminer les plus faibles et donc de devenir un monopole, c'est-à-dire de mettre en place l'antithèse de la compétition. Avec la

³⁸ Brunel, S. (1995), *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale*, Collection Major, Presses Universitaires de France, Paris.

création des sociétés anonymes, l'entreprise américaine a toujours démontré une souplesse et une faculté d'adaptation exceptionnelle. La législation antitrust a cherché à restaurer la concurrence et le libre fonctionnement du marché (loi Sherman, 34, loi Clayton en 1914), mais elle n'a pas empêché l'essor des conglomérats, qui constituent la base même de la puissance économique américaine. L'Etat fédéral a donc accepté la concentration, lorsqu'elle pouvait être contrôlée. Taylor et Ford (faire une voiture mondiale et obtenir des économies d'échelle) ont façonné les entreprises américaines. Maintenant, Ford s'allie avec Mazda et Kia (Corée), elle fait du "juste à temps" sur la base de zéro stock et des flux tendus, avec "zéro-défaut" et la diminution du temps de travail. À côté de la maîtrise technique, la capacité d'organisation joue désormais un rôle de premier plan, tant pour les entreprises que pour les collectivités. La compétitivité et l'efficacité sont autant le fruit de la compétence organisationnelle que de la maîtrise technologique. En France, l'Etat a plutôt cherché à renforcer le pouvoir des entreprises nationales dans la compétition internationale. Il a ainsi fourni des aides non négligeables pour la fusion des entreprises.

Paul Krugman souligne, à juste escient, la nécessité pour le marché d'avoir un degré de régulation significatif pour fonctionner avec efficacité. Le modèle concurrentiel repose sur l'hypothèse selon laquelle il existe un grand nombre de producteurs. Pourtant, une firme qui produit 1000 unités peut le faire à un prix inférieur de celui de 10 firmes produisant 100 unités chacune. Dans ces conditions d'application des économies d'échelle, un processus de concentration apparaît inéluctable, conduisant éventuellement à l'émergence d'un pouvoir oligopolistique. Quand les producteurs sont nombreux, il existe une pression à la baisse des prix ; quand les producteurs sont peu nombreux, les firmes cherchent à obtenir des prix supérieurs pour augmenter leurs bénéfices. La situation n'étant alors plus optimale, il convient d'opérer un choix entre les économies d'échelle et le refus des pouvoirs oligopolistiques. L'Etat devient inexorablement l'arbitre entre ces deux modalités contradictoires de fonctionnement de l'économie de marché. Il va même se réserver parfois, sous forme de monopole, l'exclusivité de la production de biens et services particuliers ou mettre en place des lois anti-trusts.

Pour Michel Crozier, l'Etat moderne doit d'abord être modeste et lutter contre ses tendances à l'hypertrophie. Il ne peut remplir ses missions que s'il ne les étend pas à l'ensemble des activités de l'ensemble de la société. On peut en fait transposer la formule de la subsidiarité définie à propos des domaines d'intervention de l'Union Européenne. La capacité de l'Etat à convaincre de la nécessité et de la légitimité de son action est la condition première de son efficacité. Selon la formule "moins d'Etat, mieux d'Etat", celui-ci doit développer ses capacités à s'occuper efficacement des questions qui lui reviennent. La délimitation de celles-ci ne peut être établie une fois pour toute, elle est déterminée par

l'évolution des activités et des interdépendances qu'elles font naître. L'Etat doit rationaliser et moderniser sa gestion (approche du "management public"), en partant d'une définition claire des objectifs poursuivis et des moyens à utiliser. Les formes de gestion de l'éducation nationale sont certainement inadaptées. Il faut donc réinventer une autre forme d'organisation dans laquelle l'Etat exercera différemment son indiscutable rôle. Dans ces conditions, l'action de l'Etat peut incontestablement améliorer la gestion de l'économie nationale, au moins à court terme. Dans une économie capitaliste, les politiques économiques sont fondées sur les insuffisances du fonctionnement du marché. Cependant, l'action de l'Etat doit être contrôlée et faire l'objet d'une grande rigueur de gestion.

II.2. L'Etat, garant de l'intérêt général ou de certains intérêts particuliers

L'Etat n'a pas disparu de la scène internationale, on est même passé de 50 à 225 Etats de 1949 à 1996. L'idée dominante est à l'Etat minimal et toute réaction à cette idéologie conduit à une spéculation négative. Le secteur privé les sanctionne. Lors des accords de Maastricht, la spéculation a pris un chemin malsain, conduisant à la dépréciation de la lire et de la livre et réduisant la vitesse de l'union monétaire. L'embryon décisionnel des Etats européens est difficile à mettre en place dans une période de chômage et de récession. La globalisation et la régionalisation sont moins des états de fait que des pratiques permettant la réorganisation des économies des pays industrialisés en faveur des entreprises les plus internationalisées.

A) La légitimité de l'Etat

La politique d'un Etat ne peut se limiter aux objectifs économiques. D'autres éléments de la vie sociale ont une importance considérable, quand bien même cette deuxième moitié du XXe siècle a été marquée par l'importance des facteurs économiques dans les fonctions de préférences, révélées ou non, des gouvernements. Ainsi, les objectifs d'éducation, de santé, de démocratie, de liberté, de droits de l'homme, de responsabilité, de sécurité et d'indépendance nationales, souvent difficiles à "quantitativiser", n'en restent pas moins essentiels dans la définition d'une vie collective optimale. Or, ces arguments de la fonction de préférence sont parfois contradictoires, au moins à court terme. C'est ainsi que la satisfaction de la sécurité nationale peut impliquer un effort économique national susceptible de remettre en cause le développement économique du pays. Les politiques économiques ne peuvent être décidées indépendamment des

orientations générales que l'Etat entend donner à la société. Cependant, depuis plusieurs années, quelques économistes cherchent à introduire l'idée selon laquelle la notion de développement dépasse la seule analyse des variables économiques. François Perroux (1954) parlait déjà à ce propos de la nécessité de "nourrir les hommes, soigner les hommes et libérer les esclaves". Amartya Sen (1981) introduit l'idée de politiques économiques fondées sur la notion d'*entitlement*, terme difficilement traduisible qui indique l'ensemble des droits et des titres rendus disponibles aux citoyens dans une société donnée. Cette conception de l'action économique inclut toutes les dimensions humaines concernées par le développement économique, comme la croissance, bien sûr, mais aussi les soins médicaux, les droits de l'homme, l'environnement, les conditions de travail, etc. Les services spécialisés des Nations Unies, en comparant les niveaux de développement des différents pays, calculent un indicateur du développement humain ; celui-ci combine dans une formule mathématique simpliste des variables démographiques, socioculturelles et économiques, c'est-à-dire l'espérance vie à la naissance, le taux d'alphabétisation et le produit national brut par habitant. On pourrait ajouter d'autres critères, concernant l'urbanisation, la défense ou le nombre de calories par habitant. Il est intéressant cependant de remarquer que la politique économique est à la fois dépendante d'autres considérations sociales prises en charge par l'Etat et que le concept de développement économique n'engage pas les seules variables économiques.

L'Etat a perdu les attraits que lui conférait la défense qu'il était présumé assumer des intérêts généraux. Avec les critiques formulées aux gestions étatiques et le retour du libéralisme pur et dur, l'Etat a progressivement eu "mauvaise réputation" en tant qu'agent économique. La centralisation du pouvoir politique est jugée souvent fatale à l'économie de marché et donc au développement économique³⁹. Or, ce n'est pas tant la force de ce pouvoir qui a condamné celui-ci que sa nature rentière, ses abus permanents. L'Etat n'encourage pas la production des richesses. Il lui crée même des obstacles croissants. Un pouvoir central fort n'est pas en contradiction avec l'essor de l'économie. Colbert, un bon mercantiliste, a interdit les exportations de grains du royaume, afin de ne pas renforcer l'économie de ses ennemis potentiels, ce qui a provoqué une dépression de la production nationale (évidemment contraire à son objectif). Il appliquera la politique qui sera suivie, bien plus tard, par les Etats-Unis à l'encontre de son adversaire systémique, l'URSS. Les intendants généraux ont pendant longtemps exploité l'économie française. Après le "regain" de l'action de l'Etat pendant la révolution keynésienne, la fin des Trente Glorieuses a conduit à développer des slogans plus libéraux, comme "moins d'Etat", pour "mieux d'Etat", ou "Etat

³⁹ Baechler, J. (1971), Les origines du capitalisme, Gallimard, Paris.

moderne, Etat modeste⁴⁰. Maintenant, avec les critiques formulées à ses dirigeants, l'Etat n'est plus qu'un groupe de pression, certes encore dominant dans les Nations constituées, mais souvent dominé par d'autres groupes " entristes ". La question est de savoir si l'Etat-Nation est devenu prisonnier de forces qui le dépassent et qu'il ne peut pas contrôler. Des changements spectaculaires ont eu lieu : le commerce international a connu un essor plus rapide que celui des productions nationales ; les marchés se mondialisent quantitativement et qualitativement, les firmes se proposent de réguler les secteurs par des accords, pour éviter les conflits. Les FMN cherchent à dégager des règles de droit privé pour la concurrence internationale, sans faire appel aux organisations économiques internationales. Les Etats ont toujours eu, qu'ils le veuillent ou non, une responsabilité particulière dans le développement de l'économie nationale. C'est le grand problème de cette fin du XXe siècle qui a perdu ses valeurs humanistes et qui accepte un Etat dont la principale action économique est d'être à l'écoute des managers qui défendent les intérêts du libéralisme.

La remise en ordre de l'économie mondiale rencontre deux difficultés ; d'abord, l'idéologie dominante laisse les Etats se dessaisir de leurs responsabilités, via la mondialisation et la régionalisation. On assiste à un déclin du politique, avec le désordre, l'iniquité et la violence qui risquent de s'en dégager. Ensuite, la crise de l'Etat trouve son origine dans la crise économique qu'une globalisation économique et financière n'a fait que renforcer. L'Etat n'est plus le garant de la cohérence sociale, du fait des inégalités, des exclusions. La démocratie médiatique est la conséquence de l'asthénie de l'Etat. Le politique perd de sa substance, alors même qu'il faudrait le réhabiliter.

Les normes établies par les sociétés doivent résister à l'opportunisme à court terme et donner au marché et à la société une place plus saine. Ainsi, la politique est un élément essentiel de la vie sociale. La qualité de la vie politique est le bien public le plus fondamental. Le choix entre la liberté américaine et la dictature de Singapour est, à ce titre, exemplaire. Pour Douglas North, une administration publique compétente et un bon gouvernement sont des sources d'avantages compétitifs pour les Nations. Le manque de légitimité des Etats des pays du Sud et de l'Est constitue une faiblesse incontestable, qui favorise la mise en place de maffias, de milices, de pouvoirs arbitraires. En Russie, le plus difficile n'est pas de " marchéiser ", mais plutôt de construire un nouvel Etat. La liberté et la propriété ne sont pas des états de la nature, mais le fruit de gouvernements efficaces. Des institutions civiques fortes aident le développement économique. Or, il se développe une démocratie médiatique. La problème n'est plus de penser mais de se faire voir. La télévision est le pain et les jeux modernes de la Rome

⁴⁰ Crozier, M. (1979), Etat-modeste-Etat moderne, Fayard, Paris.

antique. La télévision, selon Popper, est une menace grave pour la démocratie. Le paradoxe de la démocratie, c'est qu'elle permet le triomphe de l'opinion publique, elle-même contrôlée par les médias. La démocratie supposait la nécessité de convaincre l'autre, maintenant il suffit de plaire. La tentation de la séduction conduit à une manipulation délibérée. L'Etat est désarmé de l'intérieur, par la surenchère médiatique. C'est l'heure du désenchantement.

Jusqu'à une période récente, le souci était de rappeler la vanité du pouvoir. Le roi avait des contraintes spécifiques et parfois la mort était le prix à payer de son échec. En Afrique, le pouvoir est rarement personnalisé. Le pouvoir a eu plusieurs formes, mais il s'est aussi déstructuré. Les pouvoirs autocratiques de l'indépendance ne trouveront que peu de résistance, avec l'idéologie du socialisme, confondu avec le "communautarisme" africain. La question est de savoir si la démocratie est une condition du développement. C'est d'abord une manière d'être de la société. Pour le gouvernement tunisien, la vraie démocratie commence dans la famille, avec les droits des enfants et de la femme. C'est plus la cohérence et l'homogénéité du corps social qui est facteur de développement que les modes particuliers de gouvernement. La crise des années 1970 est d'abord une crise de cohérence et de confiance. La règle commune sauve cependant de l'arbitraire. La société politique ne vise pas l'unanimité, ce sont les contradictions et les conflits qui donnent la vie, mais elle définit les règles de résolution des conflits. Enfin, se pose le problème des minorités. On parle d'utilisation du droit de veto, qui pourtant est équivalent à l'application du critère de Pareto. Pour Hobbes, la seule tactique viable de la minorité est la rébellion ou l'accès à une autre nationalité. Dans les régions administratives semi autonomes, on assiste parfois à un vote avec les pieds qui consiste pour les individus à abandonner les régions dans lesquelles les décisions sociales vont à l'encontre de leurs préférences.

Les économistes utilitaristes ont développé l'idée du commerce des voix. Les individus comprennent que leurs intérêts sont parfois opposés et qu'il n'est pas nécessaire de laisser développer des situations de conflit. Dans ces conditions, ils peuvent vendre leurs voix, en s'assurant qu'au moins quelques-unes de leurs préférences deviendront des décisions sociales. "Si vous m'aidez à obtenir la majorité sur mon programme ou mes idées favorites, je vous aiderai à obtenir la majorité pour les vôtres. Le marchandage du vote permet de définir un "meilleur deuxième monde". Or, pour lever cette option, le coût de l'information serait énorme. Ce qui donne encore une chance au maintien de la démocratie représentative. Mais pour combien de temps ? Toute démocratie ne peut survivre qu'en prenant appui sur un nombre élevé de citoyens intégrés et formés. La loi engendre la confiance, mais ce sont les pratiques nouvelles qui donnent un sens à celle-ci.

B) L'Etat dépensier

L'Etat keynésien a sans doute poussé la machine un peu loin. L'objectif de la simple satisfaction non optimale ("satisficing") des théoriciens des organisations (Simon) a servi de prétexte au manque de rigueur. On a trop dopé le moteur. Mais la rigueur a établi des règles qui oublient des fondements de l'économie en donnant pour base les grands équilibres. Le déficit budgétaire achoppe sur le problème de l'endettement et de taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance de l'économie. Une coordination internationale apparaît de plus en plus nécessaire. La politique budgétaire n'est plus de l'ordre des dépenses publiques globales, mais de leur structure.

Pour Keynes, l'Etat permet le plein emploi, mais pourquoi donc n'assurerait-il pas avec autant d'efficacité l'allocation des facteurs de production. Le problème, c'est le fameux "no bridge", toute macroéconomie supposant une microéconomie sous-jacente. Pour Hénin⁴¹, "la politique économique, en se limitant à l'action sur les agrégats ou des moyennes, se condamne à ne jamais compenser que des effets, sans s'attaquer à la résolution des déséquilibres partiels dont les désajustements manifestent l'ampleur".

D'autre part, la politique budgétaire peut conduire à des comportements des agents privés dont les effets vont à l'opposé de ceux qui sont souhaités par l'Etat dans son action. L'effet d'éviction n'intervient que s'il y a inélasticité de l'offre de fonds prêtables et si le partage entre consommation et épargne reste stable, ce qui semble être le cas. Il y a plusieurs types d'effets d'éviction, selon leur forme, le caractère plus ou moins direct de leur transmission ou la période d'influence.

L'éviction à court terme⁴² se caractérise par plusieurs types de transmission de l'effet d'éviction.

- L'éviction à court terme associée au plein emploi indique que toute augmentation des dépenses publiques dans cette situation particulière conduit inéluctablement à une réduction des dépenses privées, au terme d'un processus inflationniste. Cependant, une telle action publique ne paraît guère rationnelle, puisque normalement son intervention ne se justifie qu'en situation de sous-emploi. Dans le cas d'un comportement ultra rationnel doté d'une anticipation quasi parfaite de la situation économique, les agents économiques peuvent compenser l'accroissement des dépenses publiques par une réduction d'un même montant de la consommation privée. Dans ces conditions, la politique budgétaire

⁴¹ Hénin, P.Y. (1981), Théories des déséquilibres et régulation macroéconomique, Etudes sur l'économie du déséquilibre, Economica, Paris.

⁴² Barre, R?, Fontanel, J. (1991), Principes de politique économique, PUG, ECO+, Grenoble.

est inefficace, surtout si l'on suppose que dans une économie de marché, le secteur privé est supposé plus efficace que le secteur public.

- L'éviction par les prix ou le taux d'intérêt a souvent été mise en évidence pour condamner les politiques budgétaires déficitaires actuelles des Etats. Ainsi, une augmentation des emprunts de l'Etat pèse sur les marchés financiers, puisque la demande d'emprunt croît, alors même que l'offre est constante. Dans ces conditions, les effets privés et publics viennent en concurrence sur les marchés financiers, favorisant une hausse des taux d'intérêt, qui sera suivie d'une augmentation des prix. Cette situation accroît les risques de perte de compétitivité de l'économie nationale et elle conduit à des conflits sociaux. Keynes avait minimisé cet effet d'éviction, pensant que les pouvoirs publics étaient capables de développer l'offre de titres sur le marché financier, de façon à permettre une compensation des évolutions de l'offre et de la demande de fonds prêtables. L'éviction par le rationnement intervient chaque fois que les emprunts publics se traduisent par une diminution de l'offre de fonds prêtables disponibles pour le secteur privé, dans une situation de capacités de financement limitées.

- Le déficit budgétaire peut être à l'origine d'anticipations inflationnistes qui favorisent une augmentation de la demande de monnaie et un relèvement du taux d'intérêt. Il s'agit d'un effet d'éviction par les comportements.

L'effet d'éviction à moyen terme est généralement associé au déficit du commerce extérieur. La relance de l'activité économique par l'accroissement des dépenses publiques provoque assez rapidement une détérioration des échanges extérieurs, car l'offre intérieure n'est pas toujours bien adaptée à cette nouvelle demande. Dans ces conditions, les effets favorables de l'action publique risquent alors d'être compensés par un effet négatif d'une augmentation des importations et par une dévaluation, avec tous les effets liés de l'accroissement des tensions inflationnistes. Les "néo-cambridgiens" insistent sur cet effet d'éviction qui pourrait être réduit dans le cadre de relances coordonnées des pays mutuellement interdépendants.

L'éviction à long terme (ou thèse de Bacon et Eltis) souligne le caractère improductif de l'activité économique de l'Etat. En supposant que l'emploi du secteur public n'augmente pas la capacité productive d'un pays et si la compétitivité d'un pays est dépendante d'abord de l'importance de la population active dans le secteur productif, l'accroissement du rôle et de l'importance de l'Etat dans l'économie a un effet pervers évident, c'est-à-dire la diminution de la capacité productive et exportatrice du pays. Cette analyse est fondée sur les hypothèses qui ne sont pas toujours acceptables, comme le caractère improductif de toute activité publique, l'accroissement obligatoire des emplois publics à la suite d'une augmentation des dépenses publiques ou le caractère interne des activités publiques qui négligent les potentiels nationaux d'exportations (ce qui est

démenti dans la recherche, la prospection des marchés et le développement des marchés "politiques", notamment).

Certains économistes rendent responsables les prélèvements obligatoires (P.O.) de la faiblesse de la croissance économique et de l'ampleur du chômage. Pour Laffont⁴³, c'est le système de P.O. qui est dans une large mesure à l'origine du chômage français parce qu'il atténue ou supprime les incitations productives aussi bien des salariés que de leurs employeurs ”.

- Il provoque un affaiblissement de l'incitation au travail, notamment des plus fortunés ou des mieux payés (qui, dans la terminologie libérale sont nécessairement plus productifs que les autres). Or, l'excès de l'offre de travail est bien suffisant comme ça pour ne pas retenir cet argument.

- Il conduit en outre à la réduction de l'épargne, compte tenu notamment de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Or, aucune étude sérieuse n'a fourni de conclusions fiables. Il n'empêche que pour la libre circulation des capitaux, l'imposition optimale est l'imposition zéro.

- Il affaiblit l'investissement et la compétitivité des entreprises, dans le cadre de la mondialisation notamment. Il est sûr que tout prélèvement réduit les modalités d'autofinancement et de modernisation, mais l'investissement dépend aussi des taux d'intérêt et de l'évolution de la demande, de l'ensemble des charges salariales, de la compétitivité des entreprises, de la qualité des infrastructures, du climat social, de l'efficacité des réseaux de distribution, des délais de livraison, etc. Ce n'est qu'un élément parmi d'autres et pour la France on ne peut pas dire que le taux de salaire soit pénalisant par rapport à celui de ses concurrents étrangers. D'ailleurs, le manque de création d'emplois du fait de l'augmentation des salaires n'est pas toujours vérifié. Avec une réduction des emplois au bénéfice du capital, les entreprises peuvent accroître leurs marges bénéficiaires, faire des placements financiers ou accroître les investissements. Dans ce cas, le problème du chômage est encore moins résolu.

- L'Etat exerce d'abord une influence déterminante sur la répartition des revenus par l'impôt. La neutralité n'est qu'un principe abstrait étant entendu que, dans la perspective d'un patrimoine fondamentalement privé, les Etats doivent se procurer des ressources et que celles-ci sont plus disponibles chez les riches que chez les pauvres. Il en découle la nécessité d'une redistribution des revenus, seulement pour doter à court terme l'Etat des ressources nécessaires aux activités publiques. L'Etat peut exercer une action intéressante de redistribution par les dépenses publiques comme facteur de substitution de la consommation ou de l'investissement privé. Notamment, une faible substituabilité entre consommation privée et consommation publique se traduit généralement par une forte pression

⁴³ Laffont, J.J. (1993), Le Figaro, 10 Septembre 1993

inflationniste par les coûts (augmentation des salaires). Il n'empêche que la redistribution des revenus par les dépenses publiques reste nécessairement un objectif limité, puisqu'elles doivent être financées par des impôts qui limitent alors l'action économique des unités décentralisées. L'augmentation des impôts peut avoir plusieurs sources : la volonté délibérée du gouvernement, les processus inflationnistes, les dépenses nouvelles, qui elles-mêmes sont redistributrices. Cependant, selon le type d'impôt utilisé, les réactions sociales seront différentes. Ainsi, il est traditionnellement plus facile d'augmenter les impôts indirects que les impôts sur les revenus, même si, les uns comme les autres, auront une incidence directe sur les modalités réelles de la distribution des revenus. On peut considérer, par exemple, qu'une augmentation des impôts directs peut avoir une incidence positive sur la quantité de travail offerte par le travailleur pour compenser la réduction de son revenu. Il y a donc deux effets contradictoires : un effet de substitution du travail au loisir du fait du moindre intérêt financier du travail et un effet revenu qui pousse les travailleurs à accroître la quantité de travail réalisée pour compenser la perte de revenu. Cela dépend de la situation concrète du travailleur, en tenant compte du niveau de revenu, du niveau d'endettement, de la situation familiale, etc. Il faudrait aussi ajouter la perte d'intensité éventuelle du travail pour marquer son caractère trop faiblement incitatif après déduction fiscale et donc des pressions inflationnistes importantes dues à des rétributions constantes pour une productivité réduite.

Avec le vieillissement de la population, le niveau élevé des chômeurs, l'importance de l'endettement, le problème des universités ou des tribunaux, il est difficile de réduire les dépenses. On pourrait privatiser certains services publics, notamment de protection sociale, mais on ne réduirait pas pour autant le coût du service, tout en augmentant les inégalités et l'exclusion sociale, en plus des mécontentements politiques. Ne s'agit-il pas d'une erreur de cible ? Ce ne sont pas les pays qui ont les taux de pression fiscale les plus élevés qui enregistrent les performances économiques les plus mauvaises. Il n'y a même plus aucune corrélation entre ces deux variables, contrairement à ce qui existait un quart de siècle plus tôt. On sait en outre, que ce sont les pays qui ont la pression fiscale la plus faible qui sont en même temps les moins développés. La loi de Wagner avait déjà mis en évidence au siècle dernier la corrélation entre la croissance des dépenses publiques et le taux de croissance de l'économie nationale. Plus le niveau de vie est élevé, plus la capacité contributive est élevée. La pression fiscale n'est pas le problème principal de l'Europe. Elle réduit au contraire les inégalités, elle n'est pas responsable des mutations technologiques, de la concurrence internationale, de la durée de travail, des échanges de capitaux. Autrement dit, s'il est vrai que de nombreuses dépenses publiques conduisent au financement d'activités faiblement productives, ce n'est pas tant le montant des prélèvements

obligatoires que leur utilisation qui doit être mis en avant, étant entendu que, dans un système d'économie de marché, l'action de l'Etat est nécessairement limitée par les règles de l'initiative privée et des contraintes de la concurrence, notamment internationale.

C) L'activité improductive de l'Etat

La question qui revient comme un leitmotiv concernant l'action de l'Etat est la suivante : “ Le secteur public est-il ou non improductif ? ”. Si la réponse est positive, il est certain que les administrations dans leur ensemble seront perçues au mieux comme des activités secondaires, au pire comme des fonctions parasites. Dans ces conditions, les fonctionnaires sont alors considérés comme une charge pour la collectivité. Plusieurs remarques s'imposent :

- L'improductif ne produit rien, ce qui n'est pas le cas du fonctionnaire, mais plutôt celui du rentier. On sait d'ailleurs que celui-ci, par l'intermédiaire de ses avoirs et des fonds de pension, est très valorisé dans le système économique mondial, alors même que son efficacité économique à long terme est pour le moins discutable.

- Si seule la production de biens est importante, tous les services publics et privés seraient supposés superflus. Cette analyse, d'origine marxiste, semble actuellement bien dépassée par les réalités, à moins de considérer que la grande majorité de la population est un fardeau pour les producteurs. On s'en retournerait ainsi à une conception industrielle de la “ physiocratie ”, qui ne voyait de productif que les produits de la terre.

- Or, les services sont nécessaires, irremplaçables. Il n'y a pas d'investissement sans sécurité. Ainsi, dans une version “ soft ”, les services ne seraient pas productifs, mais utiles à la production. Cette conception n'est pas recevable, puisque la productivité d'un bien dépend de tous les facteurs qui concourent à sa production. Ainsi, l'impôt sert à construire les routes, sans lesquelles de nombreuses activités économiques seraient rendues impossibles. L'infrastructure participe donc directement à la production, elle accroît donc le potentiel de la production et elle participe à la productivité globale. Elle est créatrice de richesse. L'enseignant produit des personnes éduquées qui accroîtront ensuite la productivité générale du pays. Par contre, il est toujours possible de mettre en évidence des productivités différenciées et de remarquer que certains services exercent des influences contrastées ou discutables sur la vie économique. Ainsi en est-il des excès bureaucratiques des Etats. Une fonction publique mal organisée et pléthorique peut effectivement constituer un frein à l'activité économique.

L'Etat est productif lorsqu'il fournit des services utiles à la collectivité. Le principal problème, c'est la difficulté à mesurer cette productivité additionnelle, qui ne s'accompagne pas d'indicateurs marchands. On peut mesurer l'importance des prélèvements obligatoires mais pas leurs avantages. On pourrait imaginer rendre " marchands " certains biens collectifs, mais il existe de fortes réticences à ce propos. Si les citoyens désirent une réduction des impôts, ils souhaitent parallèlement le maintien, voire l'accroissement, des services fournis par l'Etat. C'est la situation particulière dans laquelle les comportements de type " passager clandestin " s'expriment, celle qui explique l'importance de la fraude fiscale.

Pour Alain Euzéby⁴⁴, la mesure des prélèvements obligatoires n'est pourtant pas un bon indicateur du degré d'intervention des pouvoirs publics, ni de leur fardeau, ni du degré d'efficacité de la gestion des administrations publiques. Les deniers publics ne sont pas mieux gérés parce qu'ils sont moins importants. Tout dépend des contreparties. Les P.O. ne disparaissent pas du circuit. Ils financent des " aménités positives ". Les Etats-Unis subissent une détérioration des infrastructures, des services publics, des inégalités, des tensions dans les villes et des surcroûts de dépenses des ménages, du fait même de l'aversion au recours à l'agent économique public. Dans ce pays, l'assurance maladie est privée, mais les coûts médicaux sont plus élevés, et donc les primes d'assurance plus importantes que les parts obligatoires des employeurs et employés français. 37 millions de personnes (soit 15 % de la population) n'ont aucune couverture publique ou privée.

Les théories de la croissance endogène cherchent à réhabiliter les interventions de l'Etat. Même Barro et Lucas ont mis en évidence les effets positifs des dépenses publiques sur la croissance à moyen et long terme.

C) L'Etat, miné par le pouvoir privatisé

La théorie du Public Choice, très influente dans la science politique, conteste les présupposés économiques de l'intérêt collectif que représente l'Etat. Si la compétition conduit dans le domaine économique à une situation optimale, dans le domaine politique elle favorise la constitution de " petits monopoles " du pouvoir. Les élus n'ont en tête que leur réélection, alors que les votants cherchent à obtenir des " rentes " permettant d'obtenir un usage gratuit des dépenses publiques. Le peuple est mythique, seuls existent des intérêts que l'on cherche à faire passer pour collectifs. Dans ces conditions, il ne faut pas croire à l'action d'un Etat porteur des aspirations et des besoins de la Nation. La " privatisation " du ou des pouvoirs publics biaise constamment l'action de l'Etat, sans pour autant

⁴⁴ Euzéby, A. (1994), Les prélèvements obligatoires sont-ils excessifs ?, Droit social, Avril.

qu'interviennent des effets compensateurs des marchés, produisant ainsi des irréversibilités préjudiciables à l'ensemble de la société. Il est donc préférable, autant que possible, de laisser fonctionner normalement les mécanismes régulateurs à long terme du marché.

Dans cette perspective, la relation entre l'Etat et les firmes multinationales (FMN) n'est pas complètement rompue, au contraire. Pour la firme globale, ce qui est bon pour elle est bon pour le monde entier. Agents essentiels de la production des richesses, les FMN donnent une priorité à la technologie, à la croissance des outils et à l'élargissement horizontal ou/et vertical de leurs activités. Elles exercent un nouveau rôle fondamental de Leviathan. Les Etats peuvent plus réagir qu'anticiper et ils suivent plus qu'ils ne mènent. Les firmes globales ont des perspectives à long terme de façon à réduire les risques dans les investissements technologiques. En cas de profits éventuels, les FMN recherchent l'ouverture des marchés, pour bénéficier d'une demande croissante et d'économies d'échelle. Quand ce n'est pas le cas, elles revendiquent une protection. L'Etat leur est nécessaire pour couvrir le coût des infrastructures, pour délivrer des incitations fiscales pour la R&D et les innovations, pour accorder des privilèges aux entreprises " nationales " pour les contrats publics, pour définir une vraie politique industrielle d'aide et enfin pour fournir le nécessaire support et assistance aux entreprises localisées sur le territoire national pour survivre à la concurrence internationale. Les Etats conservent leur rôle social en déléguant aux entreprises le développement socio-économique du pays. Il y a une séparation accrue entre le pouvoir économique et le pouvoir politique au niveau mondial. Dans le cadre de la globalisation, l'entreprise privatise et souvent internationalise le rôle de l'Etat.

D) L'Etat technocratique

L'Etat est miné à la fois de l'intérieur par sa relative incapacité à faire respecter les droits qu'il a établis, mais aussi par sa difficulté à conduire les différentes couches sociales au pouvoir à définir un intérêt collectif qui ne soit pas le maquillage d'intérêts plus particuliers, voire personnels. En ce sens, le pouvoir technocratique est critiquable, car il légitime le rôle politique de plus en plus exclusif d'une catégorie sociale supposée compétente, mais intéressée d'abord par ses privilèges et ses intérêts de caste. Le FMI et la Banque mondiale exercent des droits régaliens sur l'ensemble de la planète. Max Weber estimait que la pensée technocratique l'emporterait et l'URSS a illustré cette prédiction. Or, l'ordre total aboutit à la mort. Le technocrate défend, sous le couvert d'un intérêt collectif qu'il définit de plus en plus lorsqu'il est capable d'influencer le monde politique ou même d'en être une partie intégrante, ses intérêts de caste. Pourtant, il n'est pas à même de définir une politique publique satisfaisante pour plusieurs raisons.

1) Le technocrate est rompu à la gestion ordinaire de l'Etat. Cependant, il n'est formé que pour passer les concours, c'est le fort en thèmes, qui ne connaît pas vraiment les problèmes de société. Il est de ce fait incapable de penser à la durée, au global et à la complexité. Il n'est pas maître des cohérences. Lorsqu'il touche aux compétences stratégiques, impliquant des choix fondés sur de nombreux critères, la gestion du technocrate est souvent à courte vue et ses erreurs sont alors colossales. Tchernobyl en est un exemple.

2) Les erreurs d'analyse des compétences technocratiques sont pour le moins courantes. Les fameux " observateurs privilégiés " n'ont pas prévu la destruction du mur de Berlin, l'implosion de l'ex-URSS, la guerre du Golfe, etc. La technocratie anémie et pervertit la volonté politique par son caractère à la fois élitiste et unilatéral.

3) Il refuse les conflits au nom d'une compétence discutable et pourtant homogène. Il n'a aucun intérêt au débat public, car pour lui la démocratie est une perte de temps. Il développe alors la stratégie du secret, lequel s'avère trop souvent contre-productif et se présente comme un jeu de dupes pour les citoyens. Il est vrai que le technocrate et le bureaucrate ont des avantages importants à la mise en place de l'idéologie du secret, comme fondement de leur pouvoir et facteur de réduction du contrôle démocratique.

4) Le technocrate a tendance à la surproduction, aux budgets discrétionnaires et aux avantages personnels multiples qui pourraient s'apparenter à de la corruption s'il ne se les était légalement octroyés. Il représente plutôt une caste mandarinale, fondée sur une compétence auto octroyée et agréée par les membres de cette nouvelle aristocratie.

5) Le mimétisme technocratique ne fait que croître, anémiant ainsi le dialogue démocratique. Le mandarinate et l'ENA s'avèrent souvent aussi suffisants qu'insuffisants, comme en témoigne la merveilleuse affaire du Crédit Lyonnais.

La technocratie, qui a incontestablement quelques mérites techniques, de savoir et de savoir faire, ne doit pas envahir progressivement les espaces démocratiques. Formés dans le même moule, les technocrates sont incapables de penser une société imaginative, suffisamment citoyenne pour établir des contre-pouvoirs informés. L'économie est bivalente, à la fois productrice de richesses, mais aussi destructrice de temps. La technocratie doit être contrôlée, mais il ne faut pas en profiter pour tuer l'Etat et refuser les biens publics. Il faut lutter contre la corruption, les malversations, mais aussi les monopoles privés

E) L'Etat miné par la corruption et la prévarication

Le crime et la polarisation sociale sont des risques importants, au même titre que l'insécurité économique produite par un marché imprévisible et distant

- La libéralisation du commerce crée de nouvelles opportunités pour les firmes multinationales américaines dans les marchés émergents et les pays de l'Est. C'est une réponse positive à la décennie d'efforts du gouvernement américain et du FMI pour convaincre les Etats de supprimer leurs quotas d'importation et de décroître les taxes d'importation. Malgré la libéralisation, les contrôles d'importation subsistent, notamment dans les pays émergents. Certaines "joint-ventures" connaissent de graves difficultés du fait même de la contrebande. Ce fut le cas de Wilkinson en Egypte, de Ford et General Motors en Russie. Le monopole négocié avec l'Etat n'a pas de signification, sans un meilleur contrôle de la contrebande. Il faut parfois réduire les prix en réponse à la compétition de la contrebande. Il ne faut pas nécessairement éliminer les droits de douane, il faut les rendre raisonnables. Les accords entre Hong-Kong et la Chine ont conduit, jusqu'à une période récente, à proposer un commerce Etats-Unis--Hong-Kong - Chine, pour éviter les droits de douane différents entre ces pays. On assiste à un accroissement du nombre de vendeurs informels. Les douanes polonaises estiment la contrebande des produits de consommation à 20 % des importations légales. Pour les douanes indiennes, le passage illégal de l'or, de l'argent et des biens de consommation durables dépassent 20 % du PIB. En 1995, la moitié des ordinateurs vendus au Brésil font l'objet de contrebande ("smuggling"), laquelle s'adresse aussi bien aux produits légaux, qu'aux produits illicites. C'est une part importante de l'économie informelle (le quart de l'emploi au Costa Rica, la moitié au Mexique et les deux tiers en Bolivie et au Pakistan). Avec la libéralisation, ce processus encore très significatif devrait être réduit.

- Les théories sur le crime organisé qui structure certaines sociétés sont encore insuffisantes pour fournir des informations intéressantes sur les effets de la haute délinquance sur le pouvoir de l'Etat et celui du marché. Dans de nombreux pays, les groupements maffieux exercent une influence sur le pouvoir politique, ils se dotent d'instruments puissants de contrôle de la société et ils investissent certains marchés, en utilisant des moyens délictueux au regard de la loi. Ils assistent les nouveaux venus des sociétés paysannes dans leur assimilation dans des sociétés urbaines plus sophistiquées et ils se proposent, par la force souvent, de servir de médiateurs entre les communautés et l'Etat, tout en assurant une protection. Le crime organisé intervient dans les canaux traditionnels de la distribution. La société criminelle commence dans des activités qui ne remettent pas en cause l'intérêt dominant de la société⁴⁵. Les riches vont même souhaiter se procurer les biens de contrebande légaux ou non. Le crime organisé emploie la violence pour éliminer la compétition, augmenter la discipline des subordonnés et le contrôle des consommateurs. Son émergence commence à devenir un

⁴⁵ Gillespie, K. & McBride, J.B. (1996), Global Implications, The Columbia Journal of World Business, Winter.

phénomène universel. Il y a une diversification des activités criminelles et un accroissement des niveaux de violence, avec un développement de la corruption auprès de ceux qui devraient faire respecter les lois

- Les entreprises multinationales sont ingénieuses pour tromper les gouvernements sur l'acquittement de leurs contributions normales, en multipliant les comptabilités, les prix de cessions internes frauduleux, les fausses factures " *offshore* ". Un gouvernement ne devrait prendre pour acquise la loyauté d'aucune entreprise, car tout est une question de prix. L'action des Etats reste significative dans les domaines de la sécurité physique des gens, mais les groupes maffieux, comme en Russie par exemple, semblent prendre le dessus sur la définition de la sécurité publique.

F) L'Etat, dessaisi de ses valeurs sociales et des solidarités

L'individualisme excessif ne peut conduire qu'aux conflits individuels, au recours permanent à l'injustice et aux drogues. Sans alternative, les gens vivront dans des ghettos, ils limiteront leurs voyages aux places sans danger et ils accepteront l'idée de la pauvreté chronique. Il y a un éclatement des communautés, une dialectique sournoise du rejet et de l'absorption. La crise de l'immigration est le signe du mal-être de la société française. On assiste à une perte des valeurs sociales et une réduction des solidarités.

- Pour Marglin⁴⁶, la religion du PNB a détruit les valeurs religieuses et familiales. La croissance élargit les choix dans certaines dimensions, mais elle en limite d'autres. Les marchés deviennent de plus en plus incertains, conduisant à des crises fondées sur la méconnaissance et la panique. Si pour Reich⁴⁷, la globalisation, continue à générer les marchés, les profits et les rentes, elle est aussi à la base de la prospérité de la minorité fortunée.

- Les délocalisations ne se font pas en faveur des pays pauvres et on assiste à une véritable " métropolisation " de l'économie mondiale. Avec Braudel, il faut distinguer les économies urbaines des économies territoriales, celles-ci s'adossant à celles-là. Il y a un accroissement des inégalités territoriales et les villes ne veulent plus de cette redistribution. New Delhi ne veut plus payer pour l'Inde. En outre, les firmes prennent de plus en plus de distance par rapport à leurs territoires traditionnels. La puissance financière britannique ne fonde plus son action sur les intérêts de la Grande-Bretagne, et même l'Allemagne, pourtant traditionnellement plus économiquement nationaliste, connaît des vagues de délocalisation (Volkswagen ou Mercedes, par exemple). La dissociation des espaces des firmes et celui des régulations politiques est le phénomène central de la mondialisation. Il

⁴⁶ Marglin, S. (1984), *The Wealth of Nations*, *The New York Review*, XXXI, 12, 19 July.

⁴⁷ Reich, R.B. (1992), *The Work of Nations*, Vintage Books, New York.

y a alors crise des médiations qui reliaient les dynamiques de valorisation des capitaux et les dynamiques de la reproduction sociale.

Le capitalisme oublie le futur. Le contexte social est absent, notamment l'éducation, la religion, le service public, la famille, la législation, etc., sauf s'ils produisent du profit. Toute société a besoin d'un mélange de gestion individuelle et de contrôle social. Mais tout est de toute manière socialisé. Le capitalisme prêche toujours la théologie de la consommation. Il a résolu historiquement ses contradictions internes en utilisant le secteur public pour faire des investissements en infrastructure, R&D et éducation que les initiatives privées étaient incapables de mettre en place à l'échelon d'une grande nation. Le capitalisme privé compte sur les retombées publiques, en présentant souvent l'excuse, de moins en moins acceptable, des menaces militaires. Dans le nouveau capitalisme d'activités de matière grise, la technologie publique est centrale. Or, la technologie ira là où on pourra la recevoir, car elle a de moins en moins de localisations naturelles. Personne ne peut gagner sans communications et transports compétitifs. Quand le gouvernement est sollicité pour entreprendre ses investissements sociaux à long terme, il est essentiel pour le secteur privé. Les entreprises n'estiment plus avoir d'obligations à long terme avec leurs forces de travail. Il existe alors un conflit permanent, qui n'existait pas sous cette forme juste après la seconde guerre mondiale. Le contrat social est rompu et cela provoque des tensions. L'économie mondiale simultanément permet, encourage et force les entreprises à se délocaliser ; celles-ci, qui vont bénéficier d'une réduction des coûts, souhaitent aussi ne pas payer les frais de déménagement. Or, les compagnies qui fonctionnent doivent constituer des équipes, d'autant plus performantes qu'elles sont unies vers un même objectif, ce que ne reconnaît pas le capitalisme. Un nouveau contrat social, avec la suppression des emplois à vie avec des salaires croissants, est constitué sur la base d'une certaine garantie du travail, de façon à investir sur le travailleur en matière de compétence et de connaissance. C'est le concept " d'employabilité à vie ", les salariés étant préparés aux nouveaux emplois. On n'en a pas moins perdu le sens des solidarités.

G) L'Etat serviteur

Tout au long de l'histoire américaine, les intérêts commerciaux ont toujours exercé un rôle central de la politique étrangère, vice-versa⁴⁸. Cependant, au moins officiellement, les objectifs de la Nation n'ont jamais été uniquement commerciaux, l'Etat américain n'a pas été marqué profondément par le mercantilisme, et il s'est souvent déclaré favorable aux marchés libres, à la liberté

⁴⁸ Garten, J.E. (1997), Business and Foreign Policy, Foreign Affairs, May/June

politique, à la démocratie et à la paix. Si les grands objectifs généraux subsistent, il n'en va plus de même dans le domaine économique. L'Etat américain pèse de tout son poids pour que les intérêts des entreprises américaines soient reconnus dans le monde entier. Si les négociations agressives (NAFTA, GATT, Japon) étaient absentes des débats dans l'élection de 1996 fondée sur la libéralisation des marchés, le gouvernement de Clinton n'en est pas moins convaincu de l'utilité d'appliquer une politique commerciale active. Les objectifs de l'Etat sont doubles dans la nouvelle configuration d'un marché mondial. D'abord, la capacité du gouvernement fédéral de conduire une politique étrangère dans un monde préoccupé de stabilité économique est a priori réduite et il n'est pas sûr que Washington ait les hommes et l'argent pour exercer l'action qu'il avait autrefois. Cependant, même si les milieux d'affaires ont l'argent, la technologie et le management, ils ont besoin encore plus qu'hier de l'Etat, particulièrement dans un monde dans lequel à la fois les gouvernements sont sensibles aux grands contrats à l'étranger et les entreprises soucieuses de régler les problèmes des droits de l'homme, des pratiques de travail, de la protection de l'environnement ou de la corruption qui affaiblissent leur force compétitive. La coopération s'impose alors.

La politique de Washington a été volontairement tournée sur l'ouverture des marchés extérieurs. Elle a toujours été plus réticente pour ouvrir son propre marché intérieur. L'histoire montre même que de nombreuses fois la politique étrangère est venue en soutien des intérêts des entreprises ou des intérêts privés (United Fruit en Amérique Latine). Lorsque Bush va au Japon pour représenter les automobiles américaine, il fait peu de cas du multilatéralisme qu'il prône dans le cadre du GATT. Plus récemment, les trois grandes (Big Three) sociétés d'automobiles ont poussé le gouvernement Clinton jusqu'à la guerre commerciale avec le Japon. N'étant pas une puissance coloniale, les Etats-Unis ont toujours eu des agents d'influence et de contrôle dans les banques et entreprises à l'étranger, plutôt que dans le secteur militaire. Le nouveau paysage est caractérisé par la globalisation des affaires américaines, la fragilité économique-politique des partenaires commerciaux et la tension accrue entre les valeurs largement répandue en Amérique et les autres buts économique-politiques des autres Etats. Les Américains sont de plus en plus reliés aux marchés étrangers, avec 16 millions d'emplois liés aux exportations. Les marchés émergents (Mexique, Brésil, Argentine, Afrique du Sud, Pologne, Turquie, Inde, Chine, Corée du Sud, ASEAN) connaissent des changements politiques et économiques tumultueux. La question est de savoir si la croissance économique et la stabilité politique vont rester compatibles. Or, Washington a un rôle important pour définir les droits de l'homme, les pratiques du travail, la protection de l'environnement, etc). Le gouvernement américain vient alors en appui des affaires des entreprises nationales, pourtant constituées sous forme de FMN.

En outre, les entrepreneurs, les managers, les banquiers participent au plus haut niveau de la politique de l'Etat. La Constitution donne au Congrès le contrôle sur la politique commerciale, ce qui conduit à un lobbying illimité et constant des entreprises. Ainsi, la pression concurrentielle reste toujours forte entre les firmes nationales et les filiales des FMN. On a dû établir des " prix de transferts " des multinationales, pour réduire les effets de la guerre fiscale ou cambiaire, sans pour autant empêcher les hostilités. Les USA ont procédé à des redressements fiscaux pour Toyota, Nissan et le Japon a fait de même pour Coca-Cola. Chacun essaie de refiler le " mistigri " du chômage. Chaque fois qu'un grand pays estime que ses intérêts sont contraires, il tente de contourner les règles fixées par les institutions internationales. Les Etats-Unis invoquent souvent la règle qu'ils contournent quand cela les avantage. Pour les chinois, les règles ne sont que des compromis momentanés. Ce qui est valable pour les relations économiques internationales, le reste pour les liaisons de solidarité et de conflit entre l'Etat et les grands intérêts économiques américains. La globalisation complique les liens entre Washington et le monde des affaires national. Le rôle des firmes comme agents de la politique étrangère s'accroît, mais inversement l'Etat est au service des intérêts privés qui ont un intérêt pour une communauté nationale. Si Boeing ne joue pas avec les règles de la Chine, Airbus le fera. Se pose alors la question de la définition de la firme américaine, afin de savoir quelle firme Washington peut aider ou soutenir. Avec les marchés émergents, Washington peut aider à libéraliser les marchés, à protéger la liberté intellectuelle, à modifier les règles de régulation et à encourager les réformes économiques. Le gouvernement offre des informations et des soutiens aux entreprises, mêmes petites et moyennes. La politique américaine dépend largement des investissements directs, qui soutiennent indirectement les actions diplomatiques de l'Etat. La réciprocité est vraie.

H) L'Etat concurrencé

On assiste simultanément, du fait des difficultés financières de l'Etat, à une décentralisation et à une régionalisation des biens collectifs. Il y a simultanément globalisation et localisation. On parle alors de " glocalisation " pour exprimer la synergie entre les institutions locales infra-nationales et la compétitivité des marchés internationaux⁴⁹.

a) La "glocalisation"

⁴⁹Courlet, C. (1997), Globalisation et frontière, in Crise et Puissance, Colloque International en hommage à Louis Reboud, CUREI, Espace Europe, Grenoble.

La frontière bouscule la logique naturelle des localisations, empêchant ainsi la réalisation de l'optimum. La fiabilité des grands outils techniques dépend de la qualité du dialogue entre les concepteurs et les exploitants, entre ces derniers et les responsables de la maintenance. L'économie est dominée par l'incertitude (marchés, techniques, concurrents) et la vitesse. Pour y répondre, il faut d'abord répartir les risques, développer des procédures réactives, flexibles et externaliser une part croissante de la main-d'œuvre et des activités. Une décentralisation et une déconcentration des activités politiques et sociales sont nécessaires, pour prendre en charge les aspirations des citoyens locaux⁵⁰. La ville fonctionne comme un commutateur, qui ouvre et ferme, permet ou interdit. Ensuite, pour la rapidité, il faut entreprendre un apprentissage. C'est le secret des districts à l'italienne. Enfin, les tissus urbains sont de puissants réducteurs d'incertitude à moyen terme, avec l'apparition d'un fort pouvoir d'achat et d'une bonne qualité du travail et avec le faible coût de désengagement.

"Apparaît ainsi un nouveau clivage : le global et le local. On évoque alors les districts industriels, les systèmes productifs localisés, les îlots d'innovation, l'économie-monde étant vue comme un vaste archipel. Il s'agit d'un développement selon une logique complexe de réseaux multidimensionnels. Cette logique bouscule aujourd'hui une approche spatiale qui se traduisait dans le domaine des relations économiques par une logique de proximité et d'emboîtement qui est celle des poupées russes. Cependant, de manière spontanée, il y a de fortes chances que le global s'appuie sur le local pour mieux l'ignorer, voire le détruire... La nouvelle frontière entre le global et le local fait appel à une valorisation renouvelée de l'espace-territoire dans laquelle d'ailleurs l'Etat ne doit pas être absent"⁵¹. Les effets de réputation et de confiance, facteurs extra-économiques, jouent un rôle crucial. Ces mécanismes, de type communautaire, restent puissants dans les grandes métropoles. Pour la France, la solidarité n'est pas une récompense à la réussite économique, elle est une condition. La frontière a de multiples fonctions, elle permet au capitalisme de séparer, de différencier, de réguler, de privilégier.

L'Europe connaît une recrudescence des revendications régionales, en Belgique, en France (Corse, Basques), en Irlande, en Espagne, en Italie, etc. On peut même parler de micro-nationalisme. Il faut dire que les disparités régionales à l'intérieur des pays de la Communauté européennes sont considérables, ce qui oblige les habitants à souhaiter une intervention locale plus présente et pertinente. La Belgique s'est même dotée d'une véritable organisation fédérale, proche de celle de l'Allemagne⁵². Les accords de Schengen offrent un exemple de confiance

⁵⁰Fontanel, J. (1979), *Ecologie, économie et plurigestion*, Les Cahiers de l'Ecologie, Editions Entente, Paris.

⁵¹Courlet, C. (1997), *Op.Cit.* pp.212-213.

⁵²Buzelay, A. (1996), *Op.Cit.* p.76 et s.

et de solidarité entre les partenaires, mais l'Union ne sera probablement jamais un Etat centralisé classique. La redistribution n'est pas facile à réaliser, car les disparités sont considérables et variées. L'intégration économique risque de conduire à une régulation sociale en régression, une perte d'efficacité des instruments nationaux de politique économique et l'émergence d'effets déstabilisateurs pour l'intégration sociale. Autrement dit, la glocalisation peut apparaître aussi comme un processus rival de celui de la globalisation. Dans ces conditions, le statut des FMN sera de plus en plus difficile à définir, entre les tentations de les attirer pour sauvegarder l'emploi et celle de refuser l'accès de leur produit sur le marché intérieur pour les mêmes raisons.

b) La globalisation

La souveraineté des Nations est en péril, non pas du fait de l'économie internationale, mais du fait du poids des FMN qui ont une influence accrue pour supprimer tous les obstacles à leur puissance et à leur richesse, qui modifient les politiques économiques à leur seul profit et qui s'approprient la culture politique à des fins personnelles. Les marchés financiers exercent une véritable dictature et aucun pays ne peut s'y soustraire, dans un contexte mondial d'endettement et de dollarisation. La coordination des politiques constitue une solution, mais les contradictions d'intérêt prévalent encore. On veut bien s'en sortir, mais tout seul. Pour alimenter le reste du monde, la balance des paiements américaine doit être déficitaire. Tout se passe comme si les marchés financiers décidaient des taux d'intérêt et donc du destin de tous les hommes. À terme, la création d'une vraie banque mondiale centrale serait le signe de la reconquête du politique sur le financier.

Pour Ricardo Petrella⁵³, les marchés globaux détruisent l'économie nationale et le capitalisme national. La question est de savoir si la globalisation ne conduit pas à mettre en place de nouveaux instruments de politique économique. L'Etat-Nation, comme structure médiante, exerce une influence décisive sur le choix des vainqueurs et des perdants dans une économie internationale hautement volatile. Les économies modernes doivent fournir les ingrédients essentiels de la compétitivité (éducation, santé, formation professionnelle, recherche-développement, infrastructures, politiques de compétition). Tous les gouvernements sont pourtant sous la pression de dépenses publiques excessives.

Pour Wallerstein⁵⁴, le capitalisme a besoin des Etats, pour des raisons à la fois politiques (diviser pour régner) et économique (interdisant l'apparition d'une

⁵³ Petrella, R. (1996), Globalization and internationalization: the dynamics of the emerging World Order, in Boyer et Drache Ed. pp. 62-83.

⁵⁴Wallerstein, E. (1974), Sous-développement et dépendance, Esprit, Février.

autorité mondiale qui entraverait le système capitaliste et permettant les restrictions artificielles nécessaires du marché à certaines formes de profit). La régulation mondiale (et surtout régionale) ne remplace pas encore la régulation nationale. Les organisations internationales (OMC ou FMI) sont au cœur de ces actions géo-économico-politiques. Les décisions prises pour l'OMC devraient d'après ces organisations rapporter au monde entre 140 et 274 milliards de dollars jusqu'à 2002. Ce qui est impressionnant certes, mais ne représente, au mieux, que 1 % du PNB mondial. Ces gains sont trop faibles pour être significatifs. La régionalisation modère peu la concurrence et le maintien de l'emploi. Elle est sécuritaire. L'OMC, qui sert surtout aux grandes nations pour s'ouvrir les marchés des pays les plus faibles, défend un marché ouvert, mais c'est la régionalisation qui semble l'emporter. Le principe de la subsidiarité dans l'Union Européenne donne une marge de manoeuvre importante aux Etats pour leur politique sociale, mais avec l'absence de politique budgétaire et monétaire active il n'y a plus d'essence dans le moteur. La régulation internationale n'est concevable que dans un monde dans lequel des Etats/Nations cohérents et sécuritaires coordonnent leurs activités régulatrices et ont confiance dans leur capacité à assurer le respect des lois à l'intérieur de leurs frontières, avec l'aide des autorités locales ou régionales qui font le pont sur le fossé croissant entre le citoyen et l'Etat moderne.

Pour les marxistes, la frontière exprime la limite que repousse sans cesse le capitalisme, dans sa soif existentielle d'impérialisme et d'absorption. Le développement des rapports marchands suppose la destruction des rapports de production non capitalistes. Compte tenu de l'étendue de l'ouverture des marchés dans les pays anciennement socialiste, on comprend l'importance du processus actuel de la globalisation, notamment dans les économies en transition.

La marchandisation pure n'est pas la panacée, sauf dans les théories économiques dont on veut tirer plus de connaissances qu'elles n'en expriment réellement. L'uniformisation des structures n'est pas encore réalisée. Il existe au moins trois types de capitalisme :

Le capitalisme américain est dominé par l'exigence de rentabilité, l'importance du contrat, le pouvoir du juge, et le poids des financiers ;

- Le capitalisme rhénan développe le souci de l'action dans la durée et le règne des conventions collectives. En France le système est hybride ;

- Le capitalisme chinois suppose la recherche du profit rapide, le fort soutien d'un Etat dominé par le communisme et le poids des parrains.

Pour Bienefeld⁵⁵, un retour à de plus forts Etats-Nations n'est pas une utopie, mais un phénomène inévitable. La seule question est de savoir quelles formes prendront ces Etats et si la restauration de cette souveraineté peut être

⁵⁵ Bienefeld, M. (1996), in Boyer et Drache, Op. Cit.

suffisamment rapide avant que la globalisation conduise le monde dans l'âge noir de l'instabilité, du chaos et du conflit.

III.3. L'arme économique et son application dans l'histoire contemporaine

Les actions de l'Etat s'étendent dans tous les domaines de la vie sociale. L'économie n'échappe pas à cette évolution. Si pendant des années l'économie a été une préoccupation essentielle de l'action de tous les Etats, il ne faut pas pour autant oublier qu'elle ne peut s'exercer indépendamment des autres valeurs défendues par les gouvernements (sécurité, éducation, santé, etc...). Les phénomènes économiques jouent un rôle déterminant dans les relations humaines, mais leur compréhension et surtout le champ de leur contrôle par les hommes et le rôle des Etats s'est singulièrement amenuisé. Il arrive que les Etats se servent des armes économiques pour influencer l'action d'autres Etats. Dans ces conditions, la politique économique est dépendante de l'action générale de l'Etat dont les objectifs ressortissent au domaine politico-stratégique et non plus à la seule sphère économique. Dans la situation économique internationale actuelle, l'idée de l'arme économique ne répond pas seulement à la volonté ponctuelle d'un Etat d'affaiblir un pays ennemi, elle s'applique aussi à toutes les situations de concurrence, de compétition, de conflits dans lesquelles l'objectif d'une au moins des Parties n'est pas d'accroître immédiatement son bien-être, mais plutôt de développer sa puissance économique et stratégique relative par rapport aux autres Parties. Ainsi, l'économie retrouve sa place dans l'ensemble des comportements humains et relations sociales. Il ne s'agit plus d'optimiser une production ou le bien-être à court terme, mais plutôt d'établir des rapports de force entre les groupes organisés. Deux paradigmes s'opposent dans l'analyse économique, celui qui place l'économie dans les propagateurs de la paix et ceux qui la considère comme un facteur et un instrument de conflit.

A) Le paradigme pacifiant de l'économie

La guerre et les conflits sont habituellement négligés par les économistes. Pourtant leurs analyses évoluent en fonction des hypothèses de concurrence retenues.

a) Les théories de l'échange concurrentiel

Pour les théories de l'échange concurrentiel, l'économie de marché engendre un monde de paix. Les unités économiques individuelles sont théoriquement

impuissantes à créer des rapports de domination. Leur comportement rationnel, fondé sur une conception productiviste et compétitive de l'homme, permet des échanges équivalents sur le marché. La concurrence n'est pas une situation conflictuelle, car elle assure la liberté des parties, l'égalité des situations et l'équivalence des prestations. En fait, la concurrence suscite à terme la complémentarité des intérêts des coéchangistes et elle favorise l'émergence d'un monde pacifique. Le conflit économique est alors écarté d'un univers dominé par les justes lois de la concurrence capitaliste, d'autant que l'Etat, limité à son rôle gendarme, n'exerce dans le domaine économique qu'une influence limitée aux grands équilibres macro-économiques fondamentaux à court terme. De David Ricardo à Adam Smith, la tradition économique conclue à l'harmonie des intérêts économiques internationaux dans le cadre de l'économie de marché. L'Etat est souvent encore perçu comme la somme d'agents poursuivant collectivement leurs intérêts strictement individuels. Dans ce contexte, l'intérêt général est conçu comme la somme des intérêts de tous les individus formant la collectivité. Il y a nécessairement une harmonie des intérêts entre les individus et les Etats. Au plan international, la prise de conscience des intérêts commerciaux est un facteur déterminant de la paix. Même en temps de guerre provoquée par des facteurs politiques ou militaires, les belligérants ont encore intérêt à commercer pour accroître leur développement économique. Il est cependant intéressant de noter que cette théorie, présentée ici de manière un peu caricaturale, est étroitement dépendante des hypothèses de départ. En effet, rejetant toute idée de conflit dans le concept de concurrence, pour n'en retenir que les éléments de complémentarité (et non ceux d'exclusion) et négligeant le rôle économique de l'Etat, la théorie classique ne peut alors découvrir la possibilité d'une arme économique dans un univers a-conflictuel dans lequel aucun agent central, représentant un groupe social, peut exercer un pouvoir économique centralisateur.

b) Les situations de concurrence imparfaite

En situation de concurrence imparfaite, formée de monopoles, oligopoles, monopsones ou oligopsones, les situations de lutte entre groupes organisés font leur apparition dans le paradigme économique. Le monopole maximise son profit en fonction de la demande. Il détermine un prix qui, compte tenu des coûts qu'il doit supporter, lui permet d'obtenir le profit le plus élevé pour la période en cours. La demande est une donnée qui s'impose à lui, au moins à court terme. Le monopole n'est pas en conflit avec la demande. Ils expriment tous deux les résultantes de comportements rationnels, a-conflictuels, même si leurs intérêts sont opposés. En fait, dans la relation entre les consommateurs et le monopole toutes les règles d'action sont connues et acceptées. Il y a un caractère inéluctable au résultat

économique obtenu du fait de l'impuissance des agents économiques à agir différemment de la fonction qui lui est attribué. Ainsi, le monopole fait des surprofits, parce que c'est sa fonction de monopole qui le conduit à agir en ce sens. Le jeu social est parfaitement connu, il n'y a pas de place pour les luttes ou les conflits qui ne peuvent prendre leur source que dans l'incertitude, l'insuffisance d'information et la possibilité, pour un agent économique, de modifier son comportement. Très paradoxalement, dans ce monde capitaliste libéral, l'homme économique n'a aucune liberté, puisque ses actions satisfont d'abord la fonction qu'il doit remplir. D'une certaine manière, l'homme est analysé comme une machine désirante, au sens qu'en donnent Deleuze et Guattari (1). "Il ne vit pas la nature comme nature, mais comme processus de production. Il n'y a plus ni homme, ni nature, mais uniquement processus qui produit l'un dans l'autre et couple les machines... Si bien que tout est production..." Dans ces conditions, le monopole ne cherche pas à nuire à un adversaire, il remplit sa fonction de production de surprofits, face à une demande qui évoluera en fonction de ses propres caractéristiques et comportements. Ce raisonnement vaut pour toutes les situations de compétition imparfaite. Même le duopole ne conduit pas à la guerre économique entre les deux entreprises rivales ; en effet, la théorie économique ne tient pas compte des tentatives de collusion ou de coopération des duopoleurs et elle suppose même qu'ils s'ignorent. L'arme économique suppose une volonté de différence, la concurrence imparfaite suggère plutôt des comportements qui s'adaptent rationnellement aux conditions économiques réelles sans se préoccuper des résultats de ceux qui ont des intérêts économiques divergents ou opposés. Dans ce contexte, le résultat économique est perçu sous sa forme absolue, alors que l'arme économique se préoccupe d'abord des résultats relatifs des opposants. Dans ces conditions, l'arme économique n'existe pas.

c) L'arme économique est cependant présente

L'arme économique n'est pourtant pas exclue du raisonnement des Classiques. La recherche de la puissance économique conduit à des luttes sociales, dont les conséquences peuvent ensuite aller jusqu'à l'utilisation des armes. Trois variables économiques peuvent expliquer le caractère militaire de l'économie : 1) la richesse que confère le développement économique constitue un facteur important de la puissance des Etats ; 2) l'esprit de monopole ; 3) la non-substitution possible d'une marchandise monopolisée par un Etat peut favoriser l'émergence d'effets de domination.

- Les Etats économiquement puissants peuvent se doter d'une puissance militaire considérable. Compte tenu du fait que les dépenses militaires sont improductives,

leur excès conduit à un appauvrissement de la Nation. La puissance économique est un facteur nécessaire (mais non suffisant) de la puissance militaire.

- Adam Smith condamne l'esprit de monopole et la colonisation qui réduisent la liberté et donc le développement des richesses des Nations.

- David Ricardo considère pourtant que l'utilisation des armes économiques n'est souhaitable pour les belligérants que dans le cas de produits non substituables, pour lesquels la loi des avantages comparatifs ne joue pas. Dans le cas de l'Angleterre, il estime qu'une coalition européenne serait incapable d'éviter un approvisionnement par les pays neutres, sans compter les pertes commerciales que les agresseurs subiraient et de l'incitation à la production de blé en Angleterre. Par contre, un embargo sur un produit qu'il n'est pas possible de produire dans le pays agressé peut être efficace. Cependant, si l'économie peut constituer un instrument de puissance, elle n'en est pas moins d'abord déterminée par la production des richesses, les conflits apparaissant comme une dégénérescence de la rationalité économique.

Les théories des relations économiques internationales expliquent parfois les relations internationales comme des relations de compétition.

- La théorie de la croissance par les exportations considère que toute croissance d'un pays se traduit par la recherche d'une compétitivité accrue, susceptible de limiter la croissance des activités économiques des autres pays. Les exportations d'un pays constituent des importations pour les autres pays, ce qui, pour des pays à structures de production substituables sont autant de fuites du multiplicateur. La compétition entre les Nations est alors une lutte pour le niveau de vie, l'emploi ou la croissance, étant entendu, à court terme, que le jeu est à somme nulle et que ce que l'un gagne, l'autre le perd inexorablement.

- Les Etats cherchent à équilibrer leurs soldes extérieurs et l'idée de l'excédent est même souvent une manifestation de bonne santé économique dont les gouvernements aiment à se prévaloir. Les intérêts des Nations peuvent alors diverger, notamment lorsqu'il s'agit de définir des accords commerciaux et de négocier des droits de douanes. L'Etat agit pour satisfaire l'exigence de la croissance économique et dans ce dessein, il agit sur le taux de change, sur les subventions à l'exportations ou les droits de douane à l'importation, sur les contrôles qualitatifs et quantitatifs (contingentement), etc. Dans ces conditions, ces mesures qui renforcent l'économie d'un pays se fait au détriment des pays exportateurs ou importateurs et l'existence d'un conflit est alors mis en évidence. Pourtant, ce conflit d'intérêt n'est pas un conflit militaire, c'est le résultat de la compétition réelle. Les Nations ne cherchent pas à se nuire, elles souhaitent plutôt se développer. Il n'y a pas de combat contre un ennemi, mais recherche d'un développement économique par les moyens de la concurrence praticable. Les décisions de politique économique ne sont pas des armes, car elles ne cherchent pas

vraiment à détruire ; elles s'efforcent de protéger ou de construire. Pourtant, à partir du moment où l'on parle de protection d'une entreprise nationale, on parle aussi de défense et dans ces conditions la distinction entre les moyens de la compétition praticable et les armes économiques de défense devient délicate. Si l'analyse reste fondamentalement a-conflituelle, elle n'en est pas moins plus concerné par le vocabulaire stratégique de défense des intérêts légitimes d'une Nation.

B) Les théories du conflit

On constate que le paradigme de paix élaboré par les analyses classiques et néo-classiques n'est pas retenu par toutes les théories. Au contraire, pour les mercantilistes et l'école historique allemande, l'économie participe au rapport de force entre les Etats, la puissance économique et la force militaire s'épaulant pour exercer des effets de domination sur les pays faibles. L'arme économique dont il est le plus souvent fait état, est le protectionnisme qui, défensif chez List est résolument offensif chez les mercantilistes. L'arme est aux mains des Etats et ceux-ci l'utilisent pour des objectifs plus généraux que les simples contraintes économiques.

a) Les théories mercantilistes

Les théories mercantilistes soulignent la nécessité d'un Etat économiquement fort et unifié autour du Prince. Elles identifient la richesse à l'accumulation des métaux précieux et elles recommandent une politique d'autarcie économique. Cette attitude permet d'accumuler les moyens de la guerre. L'indépendance économique traduit la volonté de se suffire à soi-même pour mieux dominer les autres. L'objectif fondamental de l'activité des hommes n'est pas dans la recherche du bien-être, mais dans le développement de la puissance du Prince. Les mercantilistes ne recherchent pas l'optimum économique, surtout si celui-ci conduit un Etat voisin à accroître son pouvoir. L'économie est un champ privilégié d'affrontements. La puissance de l'Etat est relative, elle dépend non pas seulement de sa propre richesse mais aussi de celle des voisins. La défense d'un pays passe par la faiblesse des autres Princes. Il est donc préférable de choisir la situation qui accroît l'avantage comparatif du Prince par rapport à celle qui accroîtrait plus rapidement la richesse de son concurrent que la sienne propre. En outre, la défense d'un pays encourage le sentiment national et la guerre victorieuse est un moyen parmi d'autres de s'enrichir. La richesse et le pouvoir de l'Etat impliquent la permanence d'une guerre économique internationale. Notamment, les mercantilistes recommandent aux pays riches d'accroître leurs dépenses militaires et les menaces qu'ils exercent sur leurs voisins plus pauvres, de façon à ce que ceux-ci, lancés dans une course aux

armements épuisante, soit rapidement une proie facile sans même l'intervention des forces militaires. Cette conception de la puissance est très moderne. Dans ce contexte, l'économie dans son ensemble est un instrument du pouvoir du Prince. C'est une arme essentielle qui favorise la constitution d'un trésor de guerre et qui accroît le pouvoir du Prince. L'économie est une arme.

b) Le protectionnisme nécessaire à l'unité nationale

Pour List, l'existence de nations conduit inéluctablement à la lutte des peuples, au moins tant que les frontières naturelles ne sont pas dessinées. L'économie cosmopolite présentée par les classiques confond l'objectif du bien-être avec celui de l'économie politique qui limite ses ambitions à la prospérité des Nations. La puissance et la richesse nationales vont de pair, mais la puissance est le plus sûr garant de la richesse à long terme. Si la coopération internationale est souhaitable, elle ne peut se réaliser que dans une situation de sécurité des Etats. Ce n'est pas l'essor du commerce qui est un facteur de paix, mais l'union des peuples qui permet le développement des échanges. L'accroissement de l'effort militaire favorise la puissance et à terme, le développement économique. Si la guerre est un fléau, le protectionnisme (qui est pourtant un acte de guerre) et la défense nationale sont des instruments performants pour l'essor des forces productives. Le "laissez faire" conduit inexorablement à la domination des Nations les plus fortes. Dans ces conditions, tant que les frontières naturelles ne sont pas définitivement dessinées, l'économie est au centre des intérêts divergents et des conflits des hommes et des Nations. Elle est une arme importante, dont les Etats peuvent disposer au même titre que les matériels militaires.

c) Les relations internationales dominées par la lutte des classes

Pour Marx, la lutte des classes est le moteur de l'évolution historique des sociétés humaines ; elle manifeste l'évolution divergente des forces productives et des rapports sociaux de production. Dans ce contexte, un processus révolutionnaire surgit, transformant des rapports sociaux de production et les rendant compatibles avec le niveau de développement des forces productives. La violence n'est pas condamnable en soi, elle a permis la mise en place des rapports sociaux capitalistes et elle sera une nécessité pour leur remise en cause. L'Etat, instrument de la classe dominante et détenteur du monopole de la violence, joue un rôle fondamental dans l'accumulation primitive et dans la pérennité des rapports sociaux capitalistes. Dans ce contexte, les conflits sont au cœur même de la sphère économique. La guerre civile est inscrite dans les fibres mêmes du capitalisme.

- Au plan international, l'impérialisme domine, notamment grâce aux conquêtes militaires. Pour Rosa Luxembour, l'impérialisme naît de la surproduction permanente du capitalisme. La nécessité des débouchés extérieurs pour écouler la production qui ne répond à aucune demande solvable, afin de réaliser la plus-value, conduit aux conflits armés, à la guerre ou à la domination. Peu à peu, les Etats impérialistes se trouveront en compétition, du fait de la réduction progressive des zones pré-capitalistes libres. L'affrontement militaire entre les grandes nations est inéluctable, si elles veulent s'assurer les débouchés nécessaires à leur survie. L'économie est moins un moyen de la guerre qu'une cause de celle-ci.

- Pour Lénine, l'impérialisme n'est pas une nécessité permanente du capitalisme, c'est le dernier stade historique du développement du mode de production capitaliste. La baisse tendancielle du taux de profit conduit à l'émergence d'un excès de capital qui ne peut s'investir dans les pays capitalistes du fait d'une rentabilité insuffisante. L'exportation de capital apparaît alors comme un remède provisoire qui permet de lutte conjoncturellement contre la baisse tendancielle du taux de profit. Une suraccumulation du capital se développe et les nations capitalistes développées luttent pour la conquête de sphères d'expansion des capitaux. Cet antagonisme conduit à la guerre mondiale. Si l'économie n'est pas à proprement parler une arme, c'est au moins une cause fondamentale de la guerre entre les grandes puissances. On ne peut pas vraiment parler d'armes économiques, car le capitaliste comme le prolétaire, la nation développée comme la nation colonisée, chacun joue son rôle sans avoir, sauf au niveau de la révolution, de libre-arbitre. Dans ces conditions, l'économie n'est pas une arme, mais plutôt une cause de guerre. Elle ne serait une arme, que s'il était possible, de manière délibérée, d'agir sur elle pour contraindre l'ennemi potentiel. En réalité, ceux qui ont le pouvoir économique créent les conditions de leur disparition. Si l'économie est une arme, elle s'exerce contre celui qui la domine. Bien sûr, il est possible de parler de l'action syndicale comme d'une arme économique, mais il faut bien admettre que son rôle ne s'exerce qu'à court terme dans la sphère proprement économique, car à long terme, c'est le changement même de l'économie (facteur éminemment politique) qui est en jeu.

C) Les instruments et stratégies

L'hypothèse de l'existence d'une arme économique est étroitement liée à la reconnaissance des conflits entre les intérêts des hommes. La fameuse main invisible supprime l'idée même de l'arme économique. D'autre part, l'Etat joue un rôle essentiel, en ce sens que maître de la violence, il est, en théorie au moins, le seul à utiliser les mécanismes économiques à des fins non exclusivement économiques. Ce qui revient à dire, enfin, que les théories de l'arme économique ne

se limitent pas à une réflexion purement économique, mais elles élargissent leur champ d'investigation sociale à l'ensemble de la réalité sociale. L'arme économique est souvent inscrite dans les conflits guerriers, puisque l'économie fournit les moyens militaires de lutte contre l'ennemi. La stratégie internationale implique la prise en compte de toutes les dimensions de la vie sociale, dont l'économie fait partie. Les armes économiques sont utilisées en vue d'affaiblir l'ennemi potentiel. La stratégie directe (ou militaire) est rendue difficile du fait de la puissance des forces nucléaires et de la doctrine de l'équilibre de la terreur. Au niveau des superpuissances, les degrés de liberté sont peu nombreux. Les Etats sont donc encouragés à avoir une stratégie de "manoeuvre indirecte" qui se définit comme l'exploitation de la marge étroite de liberté échappant à la dissuasion nucléaire par d'autres moyens.

a) Les stratégies

Il y a de nombreuses stratégies.

- Il s'agit notamment de ne pas livrer à l'ennemi des armes qui pourraient se tourner contre l'exportateur. L'idée est qu'il ne faudrait vendre que les produits qui n'amélioreraient pas autant la croissance économique du pays receveur que celle du pays vendeur. Autrement dit, l'échange inégal est revendiqué, souhaité, espéré. Toute fourniture de technologie sensible doit être étudiée et refusée si le secteur militaire adverse est susceptible d'en bénéficier. Les divergences concernant l'utilité de ces mesures sont nombreuses. Pour certains auteurs, l'embargo sur les céréales n'a aucun effet négatif sur l'économie soviétique, alors que les gouvernements américains ont fait un calcul différent. Pour d'autres auteurs, c'est l'ensemble des technologies de pointe qui devraient être concernées.

- L'appauvrissement par l'effort de préparation à la guerre est souvent présenté comme l'une des raisons fondamentales de l'effondrement de l'économie soviétique. Une course aux armements réduit les potentialités de développement des Etats, mais les plus pauvres s'appauvrissent encore plus rapidement, ce qui accroît la puissance des pays les plus riches. Dans ces conditions, la suprématie d'un Etat est recherchée par des moyens détournés, non pas pour acquérir à court terme la suprématie militaire, mais pour affaiblir l'ennemi au point de le déstabiliser socialement.

- La stratégie de la rupture est manichéenne. L'objectif est de créer des problèmes économiques dans le pays rival afin d'accroître ses difficultés politiques et sociales. La rupture des flux commerciaux ou financiers cherche à déstabiliser le pays qui subit unilatéralement cette décision. L'embargo est un instrument de représailles ou de dissuasion susceptible de modifier le comportement de l'ennemi potentiel. Cependant, cette arme est dangereuse pour celui qui l'utilise. Au total des

expériences modernes, il n'est pas évident que les premières victimes soient celles qui étaient visées. Une rupture prolongée des flux commerciaux peut conduire à une perte définitive de débouchés (notamment, pour l'importateur, par l'implantation de nouvelles productions locales, par la recherche de produits nationaux de substitution et par l'appel à de nouveaux importateurs).

- La stratégie de l'enserrement vise à développer des liens d'interdépendance économique susceptibles de garantir la paix. La dissuasion de l'agression vient des nouvelles solidarités économiques ainsi créées. L'Ostpolitik notamment considère que les liens commerciaux jouent un rôle modérateur sur les idéologies. Cette stratégie, défendue en leur temps par Nixon et Kissinger, si elle est plus facile à mener, fait naître des effets pervers. Comme arme d'attaque son efficacité est nulle et son impact est impossible à mesurer réellement dans l'abstrait.

- La stratégie de la violence politique vise à prendre le pouvoir économique lorsque celui-ci est hostile et à affaiblir progressivement les couches sociales dominantes. Pour ce faire, il faut contrôler les forces politiques de l'appareil de l'Etat et les syndicats. Dans un pays, on peut déposséder les détenteurs du pouvoir économique de manière légale et officielle, notamment par la nationalisation ou par le contrôle des appareils syndicaux.

- La stratégie de la domination conduit les pays dominants à influencer les pays dominés dans leurs décisions militaro-stratégiques. L'arme économique permet à un pays ou groupe de pays de dominer un autre pays grâce au pouvoir conféré par le monopole de la fourniture de biens et services vitaux pour sa survie. Les Etats-Unis utilisent souvent l'arme alimentaire à l'encontre des pays en voie de développement. Ils ont à la fois les moyens de créer la dépendance et la volonté d'utiliser la faiblesse des pays dominés pour améliorer à la fois les termes de l'échange et leur situation stratégique globale. Dans ce cas, l'économie n'est plus la recherche du bien-être, c'est un moyen parmi d'autres d'assurer une domination sociale. L'affrontement étant global et total, toutes les dimensions de la vie nationale sont concernées.

b) Quelques exemples

L'histoire récente a souligné l'importance de cette stratégie oblique. L'Union soviétique a utilisé cette arme à l'encontre de trois de ses amis, la Yougoslavie, l'Albanie et la Chine. Les résultats ont été contestables, puisque ces trois pays ont certes supporté un fort préjudice économique qui les a conduit à renoncer aux objectifs économiques qu'ils s'étaient fixés et à subir le mode de développement que voulait leur imposer leur grand frère, mais ils n'ont pas reculé stratégiquement et politiquement, se mettant ou étant mis à l'extérieur des organismes communs des pays socialistes. L'Organisation des Nations Unies a demandé la généralisation de

mesures de rétorsion à l'encontre notamment de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud. On peut considérer que les évolutions politiques dans ces deux pays sont en partie dues à ces mesures collectives ; les mesures similaires prises à l'encontre de l'Irak ont plus accompagné la solution de la guerre qu'elle n'a influencé celle-ci. Les Etats-Unis ont appliqué l'embargo à l'encontre notamment de trois ennemis potentiels, Cuba, l'URSS et le Nicaragua. Là encore les résultats ont été relativement décevants, puisque si les préjudices causés à ces pays sont incontestables, les résultats politiques, stratégiques et économiques n'ont pas été à la hauteur des ambitions ; notamment l'action à l'encontre de l'Union Soviétique a probablement plus créé de problèmes économiques aux agriculteurs du Middle West que modifié le comportement de l'URSS et a engendré des conflits politico-diplomatiques importants entre les pays industrialisés capitalistes. L'arme économique est courante, elle s'impose aux politiques économiques. Elle est un exemple particulièrement parlant de l'influence de l'ensemble des objectifs gouvernementaux sur les objectifs économiques et donc sur la politique économique. Dans un monde contemporain marqué par l'effondrement des économies socialistes, nulle doute que les considérations politiques et religieuses vont revenir sur le devant de la scène mondiale et s'imposer parfois aux considérations purement économiques.

L'Etat a donc pour fonction de structurer et d'améliorer la situation de la vie économique et sociale d'une Nation. Il dispose ainsi d'instruments de politique économique passifs ou actifs importants qu'il lui faut appliquer ou utiliser avec efficacité, au regard des objectifs collectifs clairement définis. L'action de l'Etat dans la vie économique est inévitable, dès lors que les autorités publiques établissent les règles de fonctionnement de l'activité productive et commerciale. Il est donc intéressant de s'interroger sur les fondements des politiques économiques avant de mettre en évidence la préparation de l'action publique efficace, étant entendu que le principe de l'action de l'Etat n'indique pas pour autant les modalités de celle-ci dans une perspective d'optimisation. Enfin, les gouvernements conduisent à la fois des politiques de régulation conjoncturelle fondées sur la gestion à court terme de l'économie nationale et des politiques structurelles destinées à transformer en profondeur, à moyen ou long terme, les modalités concrètes du système économique national.

L'Etat est responsable de l'organisation publique de la vie économique et sociale et il dispose, pour son action, d'instruments de politique économique importants et indiscutables.

Conclusions

En guise de conclusion, il faut rappeler que l'Etat fait souvent référence au service public non marchand, dans une situation historique qui donne aux valeurs matérielles la priorité des actions des individus et des unités économiques. Dans ces conditions, l'Etat souffre du matérialisme dominant. Cette situation n'est pas sans créer un danger important sur la démocratie qui, dans les pays développés au moins, constitue une valeur défendue par les Etats eux-mêmes : or, ceux-ci ne contrôlent plus les informations, dans un univers qui accepte la perte progressive des solidarités. La réduction du rôle de l'Etat, qui était souvent le garant de ces valeurs, conduit inéluctablement à un monde fondé sur les inégalités et la violence. Le globalisation, destructrice des valeurs de l'Etat, conduit inéluctablement à un regain inquiétant de la violence.

a) Le matérialisme dominant

L'idée selon laquelle la maximisation de la consommation personnelle est centrale dans le bien-être est un principe vieux d'à peine deux siècles. Sans cette croyance fortement ancrée, la structure d'encouragement du capitalisme, au même titre que le concept moderne de croissance, n'a pas de sens. Pour les Egyptiens, "l'autre vie" après la mort était au centre des préoccupations quotidiennes. Le pharaon se préoccupait d'abord de sa vie éternelle et la construction des pyramides prenait alors tout son sens. Les opinions et biens personnels n'étaient pas valorisés, seuls comptaient les biens collectifs sur terre, et la vie éternelle. Les Romains, fameux stratèges et organisateurs, n'étaient que très faiblement concernés par les affaires commerciales (les sénateurs ne pouvaient d'ailleurs exercer une activité de ce type), les subventions alimentaires étaient courantes et le juste prix était la règle. La richesse n'était pas un but, à part la magnificence publique. Les chinois avaient une technologie plus évoluée qu'en Europe (hauts-fourneaux, poudre, canons, papier, ponts à suspension, porcelaine, imprimerie, allumettes, etc), ils auraient pu conquérir le monde. Mais ces technologies, perçues comme une menace par les nobles, étaient contrôlées socialement par les textes canoniques de Confucius qui donnaient la solution de tous les problèmes, en limitant le champ d'application des innovations.

Contrairement à l'Empire romain, le travail est le centre de la vie sociale, le passage à l'âge adulte, le lieu privilégié de réalisation de son identité, l'objet de ses investissements intellectuels et de ses connaissances techniques. Le travail est une fin, celle de la réalisation de l'oeuvre de chaque homme. Il est à la fois son propre

espace de liberté par sa compétence, et le lieu de ses propres aliénations. Le chômage est devenue de ce fait un indicateur essentiel de “ l’horreur économique ”. Comme la croissance économique a été constante, le chômage a favorisé l’émergence d’une nouvelle répartition des revenus, au bénéfice des managers, des actionnaires ou des prêteurs. Les inégalités entre groupes s’expliquent par la faible substituabilité entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés et par la faible application de l’égalisation des salaires à travail qualitativement et quantitativement équivalent. Les salaires individuels ne reflètent pas les capacités individuelles. Dans le monde réel, les salaires sont liés au travail et non au travailleur. Plusieurs causes de différenciation interviennent, comme l’existence des syndicats, la connaissance recyclée, la dérégulation de certaines industries, l’augmentation de la population (notamment immigrée), les droits à la retraite et les programmes sociaux. Les revenus dépendent de critères pas toujours bien élucidés, notamment pour les hauts revenus. S’il existe des îlots de richesse, il existe aussi des océans de pauvreté.

b) La fin des solidarités

La plupart des actions nationales et internationales de solidarités subissent la crise. Selon Gary Becker, le capitalisme a besoin des droits de propriété pour fonctionner, mais pas nécessairement des biens publics. Selon lui, on pourrait tout aussi bien assurer une sécurité privée. Or, pour Thurow, le coût en serait excessif, en l’absence d’une discipline collective difficile à mettre en place, car le capitalisme n’accorde aucune valeur aux idéaux sociaux comme l’honnêteté ou l’égalité. Pourtant, l’être humain est défini aussi par un support social, sans lequel il ne pourrait survivre. Les règles du jeu de l’ordre social ont toujours été définies, afin d’éviter un individualisme exacerbé fortement destructeur de toute valeur et même de toute vie sociale. L’altruisme, comme fondement du développement de sa propre sécurité, existe aussi.

Comme la matière grise constitue l’avantage compétitif décisif, les firmes devraient inclure de plus en plus de force de travail qualifiée dans leur organisation, mais avec la crise, elles font l’inverse. Elles n’ont aucune loyauté envers leurs travailleurs. La question est de savoir comment le système capitaliste peut fonctionner alors que l’intelligence ne peut pas être appropriée. Le salariat a connu le taylorisme (pas encore mort), le toyotisme (avec une culture d’entreprise) et la haute technologie. Ces transformations bouleversent les rapports sociaux. Dans le modèle américain, la gestion de l’emploi est laissée aux mécanismes du marché, même s’il subsiste parfois, dans les procédures de licenciements, la règle des “ derniers embauchés, premiers licenciés ”. Dans le modèle japonais, l’emploi à vie est modulé par le caractère variable des rémunérations et la protection de

l'économie nationale traditionnelle. Enfin, le modèle européen est fondé sur la lutte contre le chômage et les ressources garanties, mais, pour soutenir la concurrence internationale, avec l'acceptation d'une meilleure flexibilité, le recours au chômage technique ou au travail temporaire, la recherche d'une pleine exploitation des outils. La protection sociale est à redéfinir. Le rôle des syndicats est contesté.

L'origine de la dette des pays en développement se trouve dans l'euphorie du commerce des matières premières qui suit le choc pétrolier, conduisant à la substitution des logiques commerciales et financières à celles de l'aide. La crise des paiements du Mexique révèle l'imprudence des emprunteurs du Tiers Monde et de leurs créanciers. Au début de la crise de la dette du Tiers-Monde, les banques supposent une illiquidité temporelle et elles refusent des mesures globales ; cependant, la dette ne fait qu'empirer passant de 1000 à 1500 milliards de dollars de 1985 à 1992. Les premières réductions sont évoquées à Toronto par le G7 en 1988 ; en 1989 apparaît le Plan Brady de programme volontaire d'allègement de la dette, sur la base d'une garantie du gouvernement américain. Si au bout de la période de rééchelonnement (30 ans), pendant laquelle le pays en développement n'a à payer que les intérêts de sa dette, le pays ne peut rembourser le principal, le créancier sera remboursé grâce à des titres spécifiques émis par le Trésor américain. En 1993, 100 milliards de dette ont ainsi pu être restructurées. La crise a été surmontée, même si la dette dépasse encore 2000 milliards de dollars en 1995, malgré les politiques d'austérité financière conduisant à des tensions à la récession et à des coûts sociaux élevés. Cette solution n'a probablement que retardé le problème, mais la solution a été trouvée parce que les banques américains étaient elles-mêmes menacées de faillite. Au fond, charité ordonnée commence par soi-même.

L'Amérique Latine s'est engagée dans la voie d'une libéralisation rapide et risquée, avec un retour aux régimes démocratiques, une intégration régionale accrue, et un assainissement des bases économiques. Cependant, le redressement s'est fait en bradant les patrimoines nationaux, avec une forte privatisation qui a conduit souvent à des fiascos retardés ou à une réduction du service public. Il conduit aussi à un accroissement des inégalités. La démocratie se fait sur un lit d'exclusion sociale, et le développement des 3D (dette, drogue, détournements). Le problème de la dette n'est pas résolu, même s'il ne menace plus la communauté financière internationale, et ce d'autant que les capitaux affluent. L'aisance financière se traduit surtout par un accroissement de la consommation. On peut s'interroger sur la pérennité de ce mouvement.

On peut se demander si l'Afrique est en faillite, avec des résultats économiques et humains désastreux, un PNB inférieur à 350\$ par an, une agriculture représentant encore plus du tiers du PIB et 80 % de ses exportations sous forme de produits primaires, un endettement très préoccupant, une espérance vie faible, et la propension à la balkanisation. Cependant, l'ampleur de l'économie

informelle et des mécanismes de redistribution expliquent que l'Afrique soit moins pauvre qu'il n'y paraît. C'est une économie de plus en plus souterraine, avec des inégalités de revenus extrêmes, caractérisée par l'importance inévitable du clientélisme et la privatisation concrète de la sphère étatique. La crise de l'Afrique s'explique partiellement par la fin de ses rentes des matières premières, de l'aide et stratégique. Cependant, les responsabilités de cette gabegie sont autant internes qu'internationales.

c) La fin du contrôle de l'information

Nous en sommes à l'étape du savoir, avec l'irruption de l'informatique. Toutes les données de la production, de la commercialisation et de la consommation, fondées sur la mondialisation, s'en trouvent modifiées. Les moyens de communication modernes permettent le développement des transports, des communications, de l'information. Le C3 (communications internes, commandes et fonctions de contrôle) est toujours modelé comme au XIXe siècle, mais les communications modernes font de l'organisation actuelle des sociétés des reliques du passé. Les nouvelles technologies de communication transforment le monde des affaires. Elles favorisent la gestion des sociétés multinationales, qui choisissent leurs implantations avec moins de contraintes géographiques et travaillent avec plus d'équipements et de meilleures technologies. Toute la hiérarchie des décisions en est modifiée, par plus de flexibilité et de rapidité dans l'action. L'éducation est amenée à la fois à intégrer l'altruisme (financement public) et l'égoïsme (financement partiel), afin d'éviter que les riches soient les seuls compétitifs. Les investissements éducatifs ont des taux de retour supérieurs à ceux des équipements et installations industrielles. La question est ensuite de savoir quel type d'éducation est nécessaire, à qui et sur quelle échelle. On doit trouver de nouvelles formes organisationnelles. Tout dépend du traitement et de la rapidité de l'information disponible. Il existe maintenant un village mondial électroniquement interconnecté. Toute l'information mondiale est disponible, il faut seulement savoir où la chercher et comment la contrôler.

b) La démocratie en danger

Le concept de démocratie est polysémique et dans l'ancienne Athènes, il permettait l'esclavage, qu'acceptaient d'ailleurs les Pères fondateurs des Etats-Unis. La démocratie et le capitalisme ont des croyances différentes en matière de pouvoir. L'un considère l'égalité des hommes, l'autre pense en termes de substituabilité, d'inégalités, de productivité, de richesses et d'appropriation de ces richesses. Dans les sociétés de marché contemporaines, le pouvoir vient de la

fortune et de la position politique⁵⁶ (le code du pouvoir de Guillaume). Il est toujours possible de convertir le pouvoir économique en pouvoir politique et inversement. Le capitalisme conduit à une distribution égalitaire du pouvoir d'achat. Ce qui est surprenant, c'est pourquoi la distribution des revenus ainsi produite est aussi large en comparaison des autres distributions de caractéristiques humaines, comme la taille ou le poids des hommes. Même en partant sur des conditions égalitaires, le marché convertit rapidement les égalités en inégalités. Bill Gates a certes du talent, mais aussi beaucoup de chance en affaires.

Depuis toutes les périodes, les sphères politiques et économiques croient dans les inégalités congruentes. Le capitalisme les a défendues et a essayé de démontrer leur justesse et leur droit. Pour Herbert Spencer, le capitalisme élimine le faible, c'est pourquoi il est fort. C'est un mouvement eugénique. Des droits inégaux de vote ne sont pas nécessaires dans les démocraties pour préserver les inégalités capitalistes. Il suffit de convaincre ou de financer les élus potentiels. Le pouvoir économique devient une clef du pouvoir politique. La richesse croissante n'est pas utile pour la consommation, mais pour le pouvoir de décision.

Le développement est un processus de croissance des richesses et de diversification croissante des activités économiques, qui donne à l'homme une plus grande maîtrise de son propre destin contre la nature. La question qui se pose est de savoir si la démocratie est un préalable au développement. Un système éclairé autoritaire peut s'avérer plus utile qu'une démocratie corrompue. Il existe un conflit entre l'idée "égalitariste" de la démocratie (un homme, un vote) et l'inégalité revendiquée par le capitalisme, que la société de "welfare" a cherché à réduire progressivement. Avec la mort du socialisme, le capitalisme n'a plus de compétiteur plausible. Les exclus développent de nouvelles valeurs et ils recherchent de nouvelles organisations. Alors que le capitalisme s'allie parfois à eux, les fondamentalistes religieux souhaitent prendre le pouvoir, en rejetant notamment les valeurs marchandes. Le capitalisme réagit généralement bien aux crises sociales, alors que les démocraties sont mal armées, avec des majorités souvent conservatrices. Les changements structurels massifs requis sont toujours combattus par les intérêts acquis. Il est difficile d'avoir une idéologie égalitaire (démocratie) et un système économique provoquant de fortes inégalités. Le capitalisme américain, qui reçoit le plus fort support populaire, est un faible fournisseur de bénéfices sociaux pour les classes moyennes et pauvres. À terme, le soutien populaire risque de manquer au capitalisme, avec l'augmentation des inégalités et l'apparition d'un "lumpen prolétariat". Les nouvelles technologies productives augmentent l'importance des investissements sociaux dans les domaines de l'infrastructure, de l'éducation et de la recherche alors que les valeurs

⁵⁶ Guillaume, M. (1974), *Le capital et son double*, PUF, Paris.

vont vers l'individualisme, moins d'intérêt social dans les investissements communs. Les partis conservateurs n'ont pas d'autre avenir que le passé à l'identique, le futur étant laissé au marché, malgré la dégradation progressive des aménités positives des biens publics. Aujourd'hui, la sécurité intérieure des villes américaines n'est plus assurée et les communes quasi indépendantes pour riches se développent (28 millions d'américains), certaines interdites aux enfants, avec des règles de vie et même de décoration très strictes. Pour Braudel, la différence entre une culture et une civilisation, c'est l'importance de la vie citadine. Or, les villes contemporaines connaissent une crise, sans perspective d'amélioration de la situation. Nous en sommes au même plan qu'au Moyen Age.

Au plan mondial, des politiques de coopération sont nécessaires et elles impliquent la perte d'une partie importante de la souveraineté nationale. Les gouvernements ne peuvent plus agir indépendamment dans la sphère économique, car les taux d'intérêt, les balances budgétaires, les systèmes microéconomiques de régulation publique dépendent dorénavant de la coopération ou de la concurrence. Or, la mondialisation n'est pas un processus démocratique, puisque les bureaucrates européens ou les étrangers exercent une influence considérable sur la vie nationale. La démocratie a besoin d'une utopie, une route vers une meilleure société, une vision qui dépasse les intérêts particuliers étroits/

Il n'existe pas un modèle universel de démocratie, mais le politique doit réinvestir l'économie, avec les refus de la raison technocratique, de la théorie des anticipations rationnelles qui refuse tout volontarisme économique et toute volonté de coordination sociale et d'un individualisme excessif qui rejette les valeurs collectives. C'est un véritable enjeu de civilisation. La globalisation est une procédure dangereuse dans une économie nationale en crise. La compression du temps et de l'espace a forcé les pays à repenser leurs politiques nationales et à chercher une plus grande coopération économique. La concurrence imposée entre les Etats n'est pas souhaitable, surtout quand leurs intérêts résident plutôt dans la coopération. Il faut donc limiter les projets de marchés géants, en ayant une politique coordonnée en matière de santé, d'éducation, de subventions et de soutien régional. Si les communautés intégrées d'Etats ne peuvent être améliorées, il faut les abandonner. Le succès en matière de compétition suppose de vaincre les résistances et de supprimer les obstacles et les compétiteurs, par tous les moyens, même illégaux. Ce qui favorise les grandes multinationales. Tout le système fonctionne sans véritable leader, autre que la prédominance des "valeurs américaines" généralisées. Or, les idéologies alternatives disparaissent, les religions s'affaiblissent ou se divisent. Pendant longtemps le capitalisme a eu une identité avec la peur du communisme. Sans son adversaire, le capitalisme n'a plus d'âme et la démocratie n'est plus une idéologie unificatrice. Tout le monde suit

son propre intérêt. Les nouvelles technologies de l'information rendent encore plus difficile le leadership, car elles réduisent le mystère et l'autorité.

La géographie politique a complètement changé, avec de nouvelles nations et de nouveaux conflits. On parle de plus en plus d'une gendarmerie mondiale. Le développement des régionalismes pose aussi problème, en même temps que se développent des zones économiques d'intégration. Le capitalisme et la démocratie n'ont plus de concurrents. Le futur héros n'est pas le capitaliste " smithien ", ni le petit businessman, mais celui qui construit de nouvelles industries qui font rêver en donnant la joie de construire un royaume économique. Schumpeter pensait que le capitalisme mourrait de la bureaucratisation de l'invention et des innovations et du faible soutien des intellectuels qui aspirent à défendre des causes nobles. Le danger n'est pas que le capitalisme explose comme le communisme, car il ne s'autodétruit pas. La stagnation est le danger, avec son lot de misère et l'absence de solution devant la puissance de l'idéologie de la globalisation libérale sans contrôle public.

Bibliographie sommaire

Barre, R., Fontanel, J. (1991), Les fondements de la politique économique, ECO+, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

Cahiers Français (1998). Découverte de l'économie. Les politiques économiques, La Documentation française, n° 284, janvier-février.

Crozet, J.Y. (1991), Analyse économique de l'Etat, Coursus, Armand Colin, Paris.

Eisner R. (1994), The Misunderstood Economy :What counts and how to count it ?, Harvard Business School Press, Boston, Massachussets

F.M.I. (1998), Examen du programme économique de la Russie pour 1998, F.M.I. Bulletin, Volume 27, n°4, 2 mars, pp. 49-50.

Fontanel, J. Editeur (1998), L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

Fontanel, J. (1998), L'Etat dans le contexte de la mondialisation (en russe)

Revue Scientifique de l'Université de Nijni-Novgorod

Fontanel, J. (1993) Economistes de la paix, Eco+, PUG, Grenoble.

Grefe, X. (1994), Economie des politiques publiques, Dalloz, Paris.

Hénin, P.Y. (1981), Théories des déséquilibres et régulation macroéconomique, Etudes sur l'économie du déséquilibre, Economica, Paris.

Porter, M. (1987), The competitiveness of Nations, MacMillan, New York.

Reich, R.B. (1992), The Work of Nations, Vintage Books, New York.