



HAL
open science

Politiques économiques d'intervention de l'Etat

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Politiques économiques d'intervention de l'Etat. Analyse des politiques économiques, Université Pierre Mendès France Grenoble, 2004. hal-02569057

HAL Id: hal-02569057

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02569057>

Submitted on 11 May 2020

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.

Politiques économiques d'intervention de l'Etat

Jacques Fontanel

Analyse des politiques économiques
Université Pierre Mendès France Grenoble
Fragments de cours
Grenoble, 2004.

Résumé : L'Etat intervient dans la vie économique en assurant son droit régalien de police, de justice, de défense nationale, d'éducation et de liens avec les institutions internationales. Il doit notamment engager une politique de redistribution des revenus en vue de disposer de ressources suffisantes pour accomplir ses fonctions, une politique sociale pour refuser les inégalités excessives et réduire l'exclusion, conduire une politique de l'emploi (étant lui-même employeur), engager des actions dans les régions pour un développement économique national équilibré et conduire une politique de l'environnement.

The State intervenes in economic life by ensuring its sovereign right to police, justice, national defence, education and links with international institutions. In particular, it must undertake a policy of income redistribution in order to have sufficient resources to perform its functions, a social policy to reject excessive inequalities and reduce exclusion, conduct an employment policy (being itself an employer), undertake actions in the regions for a balanced national economic development and conduct an environmental policy.

Mots clef : redistribution des revenus, inégalités, politique régionale, politique environnementale, politique sociale, politique de l'emploi

income redistribution, inequalities, regional policy, environmental policy, social policy, employment policy, social policy

Les modalités d'action des Etats sont considérables, au moins en principe, même dans une économie de marché. Cependant, les mesures de rétorsion constituent autant d'armes de dissuasion contre le non-respect des normes du marché. L'Etat doit intervenir pour maintenir le socle du capitalisme, à savoir la propriété privée (par les lois la protégeant), la concurrence (par les mesures antitrust), le respect du profit (par la politique fiscale) ou l'ouverture internationale (par l'adhésion aux grands principes et aux organisations qui fondent aujourd'hui l'ordre international). Dans certains cas, son action est recommandée, notamment lorsqu'on fait appel notamment :

- aux biens publics nationaux (défense ou police) ou internationaux (éducation, paix ou environnement),
- aux transferts obligatoires qui créent les solidarités nécessaires au maintien du système national et international,
- aux externalités (protection de l'environnement ou des minorités),
- à la lutte contre les grandes incertitudes.

Ainsi, l'Etat procède souvent, notamment par le canal des impôts et des dépenses publiques à une politique de redistribution des revenus. Ainsi, une piscine publique favorise la satisfaction d'un besoin des classes moyennes ou pauvres, alors que la subvention du train à grande vitesse avantage plutôt les entreprises et les revenus aisés. De même, pour conserver une certaine cohérence et développer les solidarités, le gouvernement se doit de protéger les plus faibles revenus, pour des raisons personnelles d'abord (réélection) et plus collectives ensuite (le refus des émeutes ou des insatisfactions sociales, au fond très coûteuses pour la collectivité). L'Etat agit aussi en termes d'emploi ou de protection sociale et il propose de lutter contre les externalités négatives que le marché ne sait pas contrôler.

I. – La redistribution des revenus

Les revenus sont la récompense du travail, du talent, du mérite, mais aussi des exploitations et de la chance. La préoccupation économique fondamentale des individus est l'accroissement de leur bien-être et celui-ci passe de plus en plus, dans un monde marchand, par l'amélioration des revenus.

La répartition du revenu national constitue l'un des enjeux essentiels de la vie économique et il est donc normal que l'Etat soit partie prenante, soit parce qu'il est l'émanation des groupes dominants, soit parce qu'il se doit d'arbitrer les conflits de répartition susceptibles de remettre en cause le bien-être collectif et la paix sociale. Les revenus sont généralement le résultat d'une rémunération des facteurs de production et dans une économie libérale ils découlent du jeu plus ou moins libre du marché. Cependant, dès l'origine, l'Etat est juge et partie. C'est lui qui fixe les règles de droit et c'est donc lui qui considère que c'est le propriétaire du capital qui dispose du bien produit par l'ensemble des facteurs de production.

A. Le rôle de l'Etat

A partir du moment où l'Etat est lui-même un employeur, où on lui donne la responsabilité des politiques de protection sociale, il exerce un rôle central dans la répartition des revenus. La politique des revenus est justifiée généralement par la lutte contre l'inflation. Le gouvernement, dans sa lutte contre la hausse des prix, souhaite contrôler la fixation des revenus. Cette attitude est due principalement aux effets d'annonce qui font que, du fait des solidarités salariales et de l'idée selon laquelle à travail égal, les individus doivent percevoir un salaire égal, les catégories de salaires ont tendance à être coordonnées dans toutes les activités économiques, même s'il existe d'importantes différences de productivité entre les secteurs et les régions. Les rémunérations ne répondent pas à des considérations purement économiques. En outre, le rôle économique de l'Etat modifie la répartition effective des revenus, soit par les dépenses (les choix de dépense et leur intérêt pour les groupes sociaux ou les individus étant différents), soit par les recettes (avec la fiscalité progressive et l'application de l'imposition indirecte). Les instruments du gouvernement ne se limitent pas aux accords contractuels de rémunération, ils s'étendent aussi aux taux de transfert et d'imposition. La politique de la répartition dépasse l'idée de la politique des revenus. Elle se situe parfois en amont de la formation des revenus directs et elle ne s'applique pas exclusivement aux revenus monétaires.

La crise économique a peu à peu modifié les comportements économiques. Ainsi, les syndicats ont accepté l'idée selon laquelle les clauses d'indexation ne sont possibles que dans des cas limités s'adressant aux plus démunis (SMIC) et les gouvernements se sont interrogés sur l'opportunité d'un accroissement continu des prélèvements obligatoires, réduisant progressivement les degrés de liberté des choix du secteur privé. En situation de concurrence, l'optimum économique est défini lorsque sur le marché du travail, la rémunération du travail est égale à la productivité marginale et au coût marginal subi par le travailleur (en termes de fatigue et de disponibilité de temps). Cette situation n'existe que si l'économie se situe au plein emploi et s'il y a parfaite mobilité des facteurs de production. Les conditions effectives nécessaires à l'optimum ne sont jamais réunies. Ce qui conduit à l'exis-

tence de rentes ou de surplus, qui ne sont justifiés que par des situations de monopole, de domination ou de raretés spécifiques.

B. Les fondements d'une politique de répartition

Si l'accroissement des revenus est plus rapide que celui de la productivité, il en résulte des tensions inflationnistes, dont les expressions, sectorielles, régionales, catégorielles ne sont pas homogènes, contrairement à ce que laisse entendre l'information de l'indice général des prix.

L'idée selon laquelle la productivité doit être la référence centrale à l'évolution des revenus est assez bien acceptée par les économistes. Elle s'exprime globalement de quatre manières concurrentes :

- la baisse des prix (en faveur des consommateurs),
- l'augmentation des rémunérations des salariés,
- l'augmentation des profits des entrepreneurs et des entreprises et
- le gonflement de l'épargne.

Pour Davidson, la baisse des prix avantage le consommateur, mais elle ne récompense pas les travailleurs, elle réduit le potentiel de financement des investissements et elle suppose l'augmentation des dettes des entreprises. Pour Wicksell, les salaires doivent progresser au rythme de la productivité, ce qui tendrait à maintenir des prix stables. Dans ce contexte, il est supposé que la répartition précédente était optimale et que les rémunérations du travail, en tendant à s'établir au-dessus de leur productivité, sont les seules causes de l'inflation. Ce qui pourrait justifier une police des salaires tenant compte de la productivité de chaque secteur. Enfin, l'augmentation des profits pose le problème de l'utilisation de ce profit, de la part qui restera dans l'entreprise sous forme d'autofinancement et de la part attribuée aux propriétaires sous forme de récompense de leur gestion.

La politique de contrôle des évolutions salariales ne peut se réaliser exclusivement sur la base des productivités sectorielles et salariales. D'une part, la productivité du travail est fluctuante en fonction du taux d'utilisation des capacités productives. Par exemple, en période de récession, la productivité du travail diminue, du fait de la sous utilisation du capital. La productivité du travail constitue plus un résultat obtenu a posteriori plutôt qu'une norme de référence permettant de fonder une politique des salaires. Il faut tenir compte de la productivité globale des facteurs de production. D'autre part, le lien entre salaire et productivité n'est pas toujours justifié au niveau de l'équité. En effet, pour des raisons de politique économique ou de choix de société, certaines activités peuvent être solidement avantagées par la conjoncture ou le pouvoir en place, conduisant à accroître la productivité apparente des travailleurs des branches privilégiées. L'étude de la productivité des facteurs a été abordée par les comptes de surplus qui décrivent l'évolution du volume de la production et celles des volumes de facteurs de production utilisés. Il est intéressant de s'interroger sur la répartition de ces

gains de productivité qui peuvent être redistribués aux consommateurs, aux travailleurs et aux entrepreneurs propriétaires. L'analyse néo-classique s'applique à cette réflexion, avec les hypothèses habituelles qui ne sont guère propices à la mise en place de procédures de négociation acceptables par les agents économiques.

En se centrant sur la seule liaison entre le salaire et la productivité, la politique des revenus tend à occulter l'importance du partage entre le profit et le salaire, qui, pour autant, reste un facteur déterminant du consensus social. Ainsi, l'inflation est d'abord le résultat des luttes pour le partage du revenu national. Dans ces conditions, les tensions inflationnistes ont aussi pour cause toutes les actions sectorielles, catégorielles ou globales tendant à agir sur le partage du revenu national. L'Etat exerce d'abord une influence déterminante sur la répartition des revenus par l'impôt. 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 notamment 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 : niveau de revenu, niveau d'endettement, situation familiale, etc.

La politique des revenus ramène son action à un arbitrage entre les gains de productivité et la hausse des salaires et elle s'appuie sur l'idée selon laquelle il y a une répartition secondaire qui infléchit la répartition primaire établie sur le marché. La politique de la répartition cherche à élargir la vision sommaire de l'inflation et du partage des revenus issue de la politique des revenus. L'Etat peut exercer une action intéressante de redistribution par les dépenses publiques comme facteur de substitution de la consommation ou de l'investissement privés. Notamment, une faible substituabilité entre consommation privée et consommation publique se traduit généralement par une forte pression 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. Or, la progressivité de l'impôt est mal acceptée en France et la fraude est très importante, au même titre que les exemptions fiscales particulièrement favorables aux possédants. Les impôts indirects sont faiblement redistributifs, notamment parce que l'épargne échappe à la TVA. Notons que les prélèvements obligatoires sont aussi faiblement redistributifs, car les cotisations sont plafonnées. Cependant, la redistribution fonctionnelle des prestations sociales n'est pas négligeable, puisqu'elle représente, en France, plus du tiers

du revenu disponible des ménages (vieillesse, santé, famille, emploi, divers). Il y a donc une solidarité entre actifs et personnes, âgées, malades et bien-portants, famille et collectivité, entre chômeurs et personnes ayant un emploi. C'est une solidarité de risques et non une solidarité de réorganisation de la hiérarchie sociale.

L'intervention de l'Etat au niveau des revenus primaires constitue un facteur de dérèglement des mécanismes de l'économie de marché. Elle tend souvent à créer de nouvelles contraintes, à protéger des avantages acquis, à freiner les initiatives, à limiter le taux de croissance de la productivité en élargissant la « marge organisationnelle », à limiter la flexibilité des rémunérations. De même si les transferts sociaux sont indispensables, la question reste posée de savoir s'ils ne sont pas susceptibles, au-delà d'un certain seuil d'avoir plus d'effets pernicieux que d'avantages pour l'ensemble de la collectivité. La diversité des protections sociales, des régimes de retraite, des contraintes législatives ou réglementaires implique une révision progressive de ces mécanismes de transferts sociaux. Les instruments ne se limitent plus aux appels à la modération, à des réglementations plus ou moins précises des salaires, à une programmation des prix. Ils concernent l'ensemble des moyens qui exercent une influence sur la répartition des revenus, notamment le poids des impôts au niveau macroéconomique et personnel, les dépenses fiscales, les transferts et les dépenses publiques. Ainsi, s'il est avéré que l'investissement dépend du profit, la répartition entre les salaires et le profit exerce une influence considérable sur la croissance et l'action de l'Etat n'est alors plus négligeable dans son action redistributrice. La politique de la répartition doit être intégrée dans la politique générale du gouvernement, à la fois à court et à long terme. Elle doit se donner pour objectif d'éviter que l'inflation crée des situations injustes, notamment la récupération par un groupe social d'un avantage acquis par un autre groupe social, grâce à l'inflation. Elle se propose d'éviter les blocages à l'innovation et à la concurrence et de favoriser la croissance sans inflation.

C. L'exemple de la France

Les pouvoirs publics disposent d'importants moyens pour influencer l'évolution des rémunérations, notamment en France, le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), les salaires publics, les négociations collectives, la législation.

Le SMIC (1971) est le fils du SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti) institué en 1950 comme minimum vital à assurer à toute personne ayant un emploi. Le SMIG était indexé sur les prix dès 1952. Or, ce système a eu un effet pervers, celui de retarder systématiquement la progression de ce salaire minimum par rapport à l'augmentation du salaire moyen. Le SMIC visait non seulement à assurer une garantie de pouvoir d'achat, mais aussi une participation au développement économique de la Nation. Pour ce faire, l'indexation était maintenue et améliorée (par une

diminution de l'intervalle de temps de prise en compte du processus inflationniste), alors qu'une assurance annuelle de progression du pouvoir d'achat était créée, ainsi qu'une incitation aux revalorisations autonomes en cours d'année. Cette politique permet d'améliorer le revenu des travailleurs et de réduire l'éventail des rémunérations. Le SMIC est souvent accusé d'avoir un effet de contagion sur l'ensemble des salaires et donc de provoquer des dérapages inflationnistes, et ce d'autant que près de 2 millions de personnes sont directement concernées. En outre, les revalorisations du SMIC touchent les entreprises qui ont des ouvriers non qualifiés, les mettant dans une situation concurrentielle encore plus délicate. Enfin, le SMIC est une source de rigidité sur le marché du travail, notamment en période de chômage classique. Pourtant, c'est un instrument essentiel de solidarité nationale.

L'Etat peut agir en tant qu'employeur. Le secteur public emploie près de 6 millions de personnes (si l'on compte les entreprises publiques), soit pratiquement un salarié sur trois, dont la moitié exercent leurs activités en tant que fonctionnaires. Or, la politique de l'Etat dans ce domaine est relayée par les collectivités locales et le secteur public. Les entreprises publiques peuvent jouer un rôle pilote. Ceci a pu être réalisé dans le cadre de politiques sociales comme la revalorisation de la condition des travailleurs manuels, le resserrement des hiérarchies sociales (l'Etat donnant lui-même l'exemple) ou de politiques contre l'inflation comme les recommandations d'éviter certaines augmentations de rémunération. L'Etat peut recourir à la loi pour limiter la progression des plus hautes rémunérations.

En matière de revenus non salariaux, l'action de l'Etat est plus diffuse. Les pouvoirs publics peuvent agir directement sur les différents types de revenus. Pour les agriculteurs, la politique des prix agricoles est définie par la Politique Agricole Commune. En cas de baisse des revenus, il existe des aides directes, car le monde agricole demande de plus en plus de garanties de revenus, face aux vicissitudes climatiques et économiques. Le contrôle des prix et de la concurrence, l'ouverture des frontières sont autant de politiques indirectes susceptibles d'atteindre les revenus de certaines catégories non salariées.

La politique de redistribution a surtout un objectif de politique économique global. Les politiques sociales se proposent de réduire la pauvreté et, plus généralement, les inégalités. Elles proposent d'abord la réalisation d'un niveau de bien-être suffisant de la population la plus démunie de la société.

II. – Les politiques sociales

Les politiques sociales prennent des formes diverses. Sans entrer dans le détail du financement de la Sécurité Sociale, il est intéressant de mettre en évidence le rôle effectif ou potentiel de l'Etat dans cette organisation, no-

tamment dans le cadre des cotisations sociales et de la lutte contre l'exclusion sociale.

A. Les cotisations sociales en France

La loi oblige, à côté même de l'imposition, le prélèvement des cotisations sur les revenus, dont les plus importantes en France, bénéficient au régime de Sécurité Sociale. Les cotisations sociales, même si elles ne sont pas gérées directement par l'Etat, appartiennent indirectement à la politique publique. Elles constituent les prélèvements obligatoires les plus importants dans la société française. Le principe de la participation des employeurs et des salariés au financement de la protection sociale est ancien et l'imputation de la charge des cotisations fait l'objet de débats qui, au fond, ne sont pas toujours étayés par un raisonnement économique dénué de toute arrière-pensée politique.

Il a souvent été reproché au système des cotisations de peser lourdement sur la compétitivité des entreprises. Notamment, le système français implique un coût élevé pour les entreprises, en tout cas plus élevé que dans la plupart des autres pays occidentaux. En fait, la cotisation à la charge des employeurs se présente comme un salaire indirect. Ce qui est important, ce n'est pas une partie du coût, c'est le coût total de la main d'oeuvre. On constate ainsi, au sein de la CEE, que les pays à fortes charges sociales sont aussi les pays où les salaires directs sont relativement les plus faibles. En France, les cotisations sociales patronales sont assises sur les seuls salaires ; dans ces conditions, elles apparaissent comme un impôt sur l'emploi qui favoriserait le chômage. Cette substitution capital/travail est déterminée par les progrès techniques, par le coût total de la main d'oeuvre et par l'action de l'Etat en matière d'investissement. Si les cotisations sociales participent directement à la détermination du choix des techniques, elles n'exercent une forte influence que sur les activités économiques à fortes possibilités techniques de substitution entre le travail et le capital.

En revanche, les cotisations sociales pèsent davantage sur les activités de main d'oeuvre et il a souvent été réclamé une répartition plus équitable des cotisations sociales à la charge des employeurs. Cette question pose à nouveau le problème de l'incidence et de la comparabilité des coûts, étant entendu que les entreprises très mécanisées ont à faire face à des coûts de maintenance et de fonctionnement importants.

En outre, le plafonnement de l'assiette des cotisations patronales est défavorable à l'emploi car il décourage les offres de travail à temps partiel, il incite les entreprises à allonger, par le paiement d'heures complémentaires, la durée du travail plutôt qu'à embaucher de nouveaux salariés et il alourdit artificiellement le coût de la main d'oeuvre peu qualifiée. La suppression du plafond favoriserait la lutte contre le chômage, notamment de la main d'oeuvre faiblement qualifiée. Le plafonnement des cotisations est socialement injuste, car les cotisations sociales proportionnelles jusqu'au plafond,

deviennent dégressives au-delà. Il freine comparativement à l'ensemble des salaires la progression des salaires en deçà du plafond.

Enfin, les cotisations sociales portent sur les revenus professionnels, à l'exclusion des revenus du capital (loyers, revenus de placements financiers). Elles ne concernent donc pas l'ensemble des forces productives qui pourtant perçoivent des prestations sociales (familiales et médicales). A l'heure actuelle, il y a une certaine ambiguïté quant à la signification des cotisations sociales. Soit les individus se voient imposer un effort de prévoyance, sous forme de salaire indirect, qui leur garantit des revenus de remplacement en cas d'inactivité forcée, soit ils bénéficient d'une garantie sur le minimum social, faisant alors appel aux idées d'assistance et de solidarité nationales. Pour cette dernière interprétation, le financement par l'impôt est alors adapté, car il n'y a pas de lien direct entre les prestations versées et les revenus professionnels des bénéficiaires. Avec la contribution sociale généralisée (CSG), l'Etat introduit une certaine fiscalisation des cotisations sociales, pour des raisons qui tiennent d'abord à l'équilibre du système général de la Sécurité Sociale. Cette politique économique du gouvernement n'est pas toujours perçue telle quelle du fait de son caractère administratif et réglementaire. Pourtant, traditionnellement, les gouvernements modifient les taux et les droits avec toutes les conséquences économiques et sociales que ces décisions exercent sur l'activité économique.

B. Le refus de l'exclusion

Les associations caritatives ont mis en évidence l'importance de la pauvreté en France. Si le système de santé de la France est l'un des meilleurs du monde, il n'empêche pas pour autant des déséquilibres dans la consommation des soins. En droit, il n'existe pas d'exclus du système de protection sociale du fait de la généralisation du système à toutes les catégories sociales. En pratique, l'exclusion existe du fait d'un dysfonctionnement de l'administration en charge de la protection sociale, dû principalement à la complexité et à la lourdeur du système mis en place. La France est, avec la Grande-Bretagne, l'un des rares pays à avoir conçu un système complet et cohérent de protection sociale en matière de santé. Chaque assuré relève obligatoirement de l'assurance maladie s'il exerce une activité économique minimale ou s'il est conjoint, concubin ou enfant d'un assuré. Le chômeur indemnisé, le retraité, le stagiaire de formation professionnelle sont assimilés aux salariés mais il ne s'agit pas d'une contribution sans condition, notamment de vérification des droits (ce qui élimine le droit aux prestations en nature). Ne relevant d'aucun régime obligatoire, quelques personnes disposent d'une assurance personnelle, gérée par le régime général des salariés, dont l'adhésion n'est pas obligatoire et qui est subordonnée à l'acquittement d'une cotisation.

Cependant, la complexité des démarches administratives, la mauvaise information, une insuffisante coordination, les changements réguliers des

procédures et des droits conduisent à une exclusion de fait. Il conviendrait d'expliquer clairement aux chômeurs leurs droits, notamment lorsqu'ils arrivent en fin d'indemnisation. Une partie non négligeable de la population défavorisée sous-utilise ses droits, recourant d'abord à l'aide sociale collective, même de type caritative, avant de faire les démarches nécessaires à la mise en place de l'assurance personnelle, dont l'initiative des démarches appartient à l'assuré. L'approche par catégories, qui est celle de la protection sociale en France, n'est pas satisfaisante, car elle crée indirectement l'exclusion de tous ceux qui ne sont pas retenus. C'est ainsi que les femmes seules ou les handicapés ont dû appartenir à une catégorie pour obtenir leurs droits. Par contre, ceux qui n'ont pas d'emploi, n'en ont jamais eu ou ont abandonné l'idée même d'en avoir, les errants, les jeunes exclus du système scolaire échappent à cette présentation catégorielle. La lourdeur et la longueur des démarches sont dissuasives pour les exclus. Il conviendrait d'unifier le système de prise en charge des soins, car il y a de nombreux inconvénients à la multiplicité des intervenants (mauvaise administration, insuffisante coordination des collectivités locales, des caisses de sécurité sociale ou de l'Etat, trop faible responsabilisation de chaque institution, etc.). La dualité des systèmes de prise en charge, sécurité sociale et aide sociale ne se justifie plus et il faudrait développer les exonérations du ticket modérateur sous condition de ressources et donc sans part contributive. Les expériences de mutuelles menées localement ont connu un succès certain. L'Etat peut veiller à instituer légalement ces principes dont les effets économiques ne seraient évidemment pas négligeables.

Le revenu minimum d'insertion (RMI) se propose de combiner l'assistance et l'insertion ; il est fondé sur l'idée selon laquelle l'aide matérielle offerte aux allocataires est susceptible de leur ouvrir la voie d'une plus grande autonomie sociale et professionnelle. Trois modalités d'insertion ont été prévues. L'insertion sociale vise à aider les individus marginalisés faiblement insérables sur le marché du travail, par des actions d'apprentissage de la vie sociale et de motivation. L'insertion professionnelle se propose de développer la formation des allocataires, en vue d'améliorer leur probabilité d'emploi. L'insertion économique favorise la création d'emplois d'intérêt général dans le secteur public et associatif et la mise en place de dispositifs d'insertion dans le secteur privé. Plusieurs difficultés ont pourtant empêché le fonctionnement normal du RMI, notamment la complexité du dispositif, la pluralité des acteurs concernés et le non-exercice du droit. En outre, dans le domaine de l'insertion, la forte mobilisation des acteurs locaux attendue ne s'est pas produite et l'engagement dans la formation a été insuffisant. Il n'en reste pas moins vrai que ce revenu constitue un effort important de refus de l'exclusion.

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. Avec la contestation des syndicats, la protection sociale est à redéfinir.

C. La politique de l'emploi

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 équivalents. 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.

La politique de l'emploi est devenue un corollaire de la politique sociale. Avec le progrès technique toujours peu contrôlé socialement, le chômage risque de progresser dans les années à venir, étant entendu que les créations d'emplois ne semblent pas vraiment connaître des taux de croissance comparables. La situation de l'emploi dans les pays occidentaux n'est pas prête d'être automatiquement guérie par les mécanismes spontanés du marché. Il apparaît donc nécessaire de mener une stratégie publique pour réduire les effets économiques et sociaux du chômage. Pour ce faire, il est nécessaire d'en comprendre les causes et les remèdes éventuels.

1) Les gains de productivité ne sont pas nécessairement créateurs d'emplois. C'est dans les secteurs à faible productivité (commerce, hôtels, restaurants, banque, services des entreprises) que les Etats-Unis ont pu créer leurs emplois. Si l'accroissement global de la productivité de l'économie française est souhaitable, elle ne peut être recherchée dans tous les secteurs économiques, notamment dans ceux qui n'ont pas à supporter une concurrence internationale excessive. Les industries très compétitives qui façonnent le monde économique contemporain ne sont pas très productrices d'emplois. L'Etat français a traité tous les secteurs de la même manière et il a saupoudré ses efforts. Avant la naissance de l'Union européenne, il était possible de distinguer les activités à fort niveau de compétitivité internationale déterminées à s'étendre sur les marchés internationaux et à y prospérer et les activités centrées sur la satisfaction de la demande intérieure, plus soucieuses d'une bonne gestion des ressources nationales résiduelles. Il était alors possible de développer un système productif à deux vitesses. Aujourd'hui, les contrôles de l'Union Européenne rendent impossibles une telle politique nationale.

2) L'augmentation du nombre d'emplois n'est pas un sous-produit de l'investissement global d'une Nation. Il est clair que les relations macro-économiques dans ce domaine n'ont qu'une signification réduite, étant entendu que les types d'investissements et les activités dans lesquelles ils se réalisent sont les variables explicatives les plus significatives de l'évolution du chômage. En outre, l'investissement n'est pas nécessairement lié au développement des marges des entreprises, car il faut pour ce faire que le revenu investi dans les nouvelles capacités de production soient plus intéressantes financièrement que les revenus des prêts ou des placements financiers. L'investissement peut clairement contribuer à réduire la main d'oeuvre nécessaire dans le processus de production, notamment lorsque les investissements portent sur la rationalisation des processus de production. Au fond, les industriels ont cherché à accroître la substituabilité entre le capital et le travail, au détriment de ce dernier. En outre, l'augmentation de l'investissement peut s'accompagner d'un déficit du commerce extérieur, du fait de la

faiblesse de la compétitivité industrielle nationale dans les biens d'équipement. Enfin, l'investissement réduit la consommation (et donc la demande de production nationale) ou pousse à l'endettement intérieur, ce qui dans le premier cas a un effet récessif et dans le second cas un effet inflationniste. Une relance indifférenciée de l'investissement n'est pas souhaitable, il est préférable de choisir ses créneaux et d'accepter des activités à faible utilisation de capital à forte demande intérieure, même à un coût plus élevé, en vue d'améliorer la qualité des investissements engagés dans les secteurs économiques soumis à une très forte concurrence internationale. Dans ces conditions, la détaxation du capital n'est pas un remède au chômage, ni même à l'amélioration de la productivité. En taxant trop fortement la main-d'œuvre par rapport au capital, l'Etat a favorisé les processus de production hautement capitalistes dans tous les secteurs de l'économie. Ainsi, par rapport aux pays de l'OCDE, la France depuis une vingtaine d'années a surtaxé la main d'œuvre par rapport au capital, pourtant suffisamment rare pour empêcher les entreprises à l'utiliser davantage. Il faudrait donc maintenir la sélectivité à l'accès au capital, en accroissant notamment les taxes, sans réduire pour autant « l'effet d'attractivité ». Si l'on réduit le rapport coût de la main-d'œuvre/coût du capital, il est clair que le chômage devrait tendre à diminuer.

3) Le chômage n'est probablement pas une conséquence de l'action de l'Etat. Les déficits publics et leur action jugée négative sur la compétitivité internationale des économies nationales ne sont pas nécessairement une cause de l'accroissement du chômage. Cette thèse libérale est contredite par les faits, car les pays qui ont le mieux réussi à juguler le chômage sont les pays à forts déficits budgétaires. Sans relance de la demande intérieure, il est difficile d'imaginer une réduction du chômage. Mais cette politique est difficile à mettre en oeuvre sans une coordination des Etats de l'OCDE.

4) Les lois sociales protégeant les travailleurs ne sont pas nécessairement un facteur de chômage, car elles n'entravent pas, sauf cas exceptionnel des privilèges, l'amélioration de la productivité. Ainsi, les Etats-Unis souffrent d'un démantèlement progressif de la protection sociale. Il faut inciter les travailleurs à agir conformément aux intérêts de l'entreprise, en ne menaçant pas leurs emplois, ce qui devrait les conduire à ne pas rejeter les progrès de productivité additionnels, à jouer le jeu de l'entreprise par une préoccupation constante de son avenir et à solliciter une formation de reconversion ou de recyclage. La flexibilité de l'emploi présente des avantages immédiats comme la souplesse à l'embauche et la réduction des gains de productivité (augmentation de l'emploi à volume de production constant). Cependant, cette flexibilité n'est pas une panacée. La question des 35 heures a fait l'objet de nombreuses discussions et d'ébats. Il est vrai qu'elle a réduit la flexibilité de l'emploi en France et ses effets ne s'avèrent positifs que pour le bien-être des bénéficiaires. La question est de savoir si ce bien-être supplémentaire ne sera pas menacé par la perte de compétitivité de la main-d'œuvre française à plus long terme. Aujourd'hui, l'économie française souff-

fre à l'évidence d'un manque de flexibilité qui réduit la confiance des opérateurs internationaux. Ce n'est pas tant la norme des 35 heures qui pose problème que son caractère obligatoire et ses modalités d'application. Déjà, dans l'affaire Siemens, les entreprises multinationales commencent à faire un chantage à l'emploi. La question est donc de savoir comment restaurer la flexibilité sans remettre en cause les acquis de la lutte sociale. Le dilemme n'est pas encore résolu.

5) L'action de l'Etat doit se faire dans le cadre d'une orientation précise. Il est clair que les secteurs à forte concurrence internationale (industries aéronautiques et spatiales, chimie organique et pharmaceutique, logiciels, automobiles, par exemple) doivent chercher constamment à renforcer leurs investissements de rationalisation et de productivité et à limiter le coût de leur capital, alors que les autres secteurs (comme les services personnels, les services sociaux ou les services administratifs) devraient disposer d'un rapport du coût de la main-d'œuvre par rapport au capital plus faible et en constante régression. En outre, les politiques de rigueur fiscale et salariale n'ont pas permis une croissance économique suffisante pour combattre la montée du chômage.

III. – Les politiques régionales

La dimension régionale est souvent omise dans la réflexion macro-économique qui conduit les politiques économiques des Etats. Or, les coûts d'un développement inégal et asymétrique, la crise économique qui incite les pouvoirs publics à des interventions plus fines, destinées à découvrir des gisements de productivité et les difficultés de régulation macroéconomique sont autant de facteurs qui obligent les Etats à proposer des politiques régionales. Il s'agit surtout de mobiliser les énergies locales pour créer les conditions d'effets cumulatifs susceptibles de favoriser le développement économique régional. Une mauvaise répartition régionale du développement est à l'origine des coûts de désertification et d'agglomération.

Les coûts de la désertification de certaines régions s'avèrent très importants ; ils concernent principalement l'absence d'économies d'échelle, la sous-utilisation des ressources locales, le coût élevé par habitant des investissements publics et une mauvaise gestion des terres.

Les coûts d'agglomération sont aussi très élevés, comme l'augmentation des rentes foncières et immobilières, les coûts exorbitants d'aménagement ou les rendements décroissants des investissements collectifs. Un investissement à Paris conduit à une accélération de l'inflation, alors que le même investissement en Corrèze est sous-utilisé. Les pouvoirs publics doivent donc intervenir pour réduire ce déséquilibre coûteux et injuste.

L'aménagement du territoire n'en reste pas moins une politique très difficile à mener. Elle repose sur des aides ou des exonérations d'impôts en faveur des entreprises qui créent des emplois dans les régions déficitaires.

Cependant, l'aide doit être suffisante pour inciter les entreprises à s'engager dans une région souvent sous-équipée et relativement éloignée des centres de décision nationaux et internationaux. Les premiers schémas d'aménagement du territoire français ont été fondés sur la théorie de la polarisation, qui repose sur l'idée selon laquelle il faut créer de nouveaux pôles économiques susceptibles de désengorger les agglomérations économiquement saturées. Il s'agissait donc de mettre en oeuvre des métropoles d'équilibre et des zones d'accueil capables de décongestionner les grandes capitales urbaines, en transformant un grand pôle national en plusieurs petits pôles régionaux, plus facilement maîtrisables et moins sujets à l'émergence des rendements décroissants. Pour ce faire, il fallait que les activités déplacées soient « motrices » et qu'elles s'installent, dans le long terme, dans un milieu propice au développement des effets cumulatifs. Or, les grandes entreprises ont parfois accepté de décentraliser quelques unes de leurs activités, notamment lorsque la réduction des coûts afférents s'avérait très intéressante, mais elles ont rarement délocalisé leurs centres de décision et d'innovation. Dans ces conditions, les emplois offerts aux régions défavorisées sont devenus de plus en plus déqualifiés et le centre a maintenu sa domination sur l'ensemble de la région. En fait, cette stratégie n'a pas eu tout le succès souhaité, probablement parce que la décision venait « d'en haut », c'est-à-dire du centre lui-même.

Le développement régional ne peut se passer des initiatives individuelles ou collectives des acteurs locaux. Il s'agit de développer des effets de synergie qui n'altèrent pas les spécificités locales et qui utilisent au contraire leur potentiel. Les régions ne sont pas également à même d'assumer une telle politique « par le bas », qui risque de déboucher sur une stratégie dépourvue de réflexion d'ensemble et de toute harmonisation des activités. C'est pourquoi elles ne peuvent se passer d'un schéma d'ensemble incluant aussi les contraintes nationales dans leurs projets. Le développement local dépend de son tissu économique, social et culturel et il ne correspond pas nécessairement aux espaces administratifs existants. Les collectivités locales doivent intervenir, d'autant qu'elles peuvent plus aisément faire appel aux capacités des entreprises régionales et susciter une politique de formation et d'information nécessaire à l'ensemble des acteurs économiques régionaux. Si la politique d'aménagement du territoire ne peut se faire indépendamment de l'aide de l'Etat et d'un schéma directeur résultant d'une négociation entre les pouvoirs publics nationaux et les acteurs locaux, il est aussi illusoire de croire qu'elle peut se passer des initiatives des collectivités locales et régionales. C'est pourquoi la politique régionale qui fait appel à des investissements à long terme, à une incitation nationale et à une réflexion concertée sur le développement régional doit s'inscrire dans le cadre de la planification incitative, telle qu'elle avait été définie au début des années 1960 en France.

IV. – Politique de l'Environnement

Les politiques de l'environnement font l'objet de nombreux débats dans les pays occidentaux, mais leurs effets économiques sont généralement assez difficiles à mettre en évidence. Il est vrai qu'en matière notamment de pollution, l'Etat fixe des lois ou des règles administratives dont l'impact économique est difficile à mesurer en termes marchands. Les coûts de l'environnement sont souvent l'exemple privilégié des effets externes et réciproquement, on peut dire que l'analyse des effets externes est le fondement des politiques de l'environnement. L'exemple d'application le plus connu est le Principe « Pollueur-Payeur », qui est recommandé par l'ensemble des organisations internationales. Il s'agit d'internaliser les effets externes liés à l'environnement afin de lutter contre la pollution et de faire payer les responsables de celle-ci. L'idée d'un marché des droits à polluer a été présentée par Dales. Elle suppose que l'Etat est capable de fixer a priori un niveau optimal de pollution jugé tolérable, compte tenu des contraintes économiques. L'Etat émet alors des bons qui représentent autant de « droits à polluer ». Ce marché serait soumis au libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, il mettrait en présence l'Etat, les pollueurs et les pollués et le marché pourrait être contrôlé par une politique de type « *open-market* » engagée par les pouvoirs publics. Ce mécanisme présente les inconvénients de toute solution marchande, avec la recherche, par les grandes entreprises, du monopole de disposition des droits en vue de modifier le contenu même de la concurrence et la spécificité de la concurrence internationale non concernée directement par le surcoût de la prise en compte de l'environnement.

La France vient de se doter d'un Plan National pour l'Environnement ambitieux qui précise les orientations à long terme et les réformes institutionnelles nécessaires dans les dix années à venir. Ce Plan repose sur quatre principes essentiels :

- l'environnement est un droit,
- l'écologie est devenue un marché,
- les risques ont changé d'échelle passant du local au global, du court terme au long terme, du certain à l'incertain,
- et enfin l'Etat a perdu son monopole de la définition des politiques économiques au profit des institutions internationales et des collectivités locales.

Il s'agit maintenant non plus de se prémunir seulement contre l'accident nucléaire ou de la pollution accidentelle des eaux, mais aussi de se préoccuper de la modification des climats, de la déforestation massive, de la gestion des déchets industriels, de la conservation des sites ou de la mise en place de technologies propres. Il n'est plus possible d'avoir une conception hexagonale de la politique de l'environnement. Les deux dernières décennies ont connu une production d'énergie nucléaire croissante, un quadruplement de la longueur des lignes électriques 400kw, un triplement de la consommation

de pesticides, un doublement du parc automobile. Le bruit des transports, l'acidité forte, la qualité des eaux de rivière, la salubrité des plages, les déchets ménagers ont accru les niveaux acceptables de pollution et la crise économique a eu pour effet de masquer cette évolution. C'est ainsi que les émissions de dioxyde de soufre et les permis de construire sur la Côte d'Azur ont augmenté respectivement de 10% en 1989 et de 75% en 5 ans.

En outre, il existe un décalage croissant entre la demande sociale et les moyens mis en œuvre ; il n'y a pas suffisamment d'information et de consultation sur des éléments essentiels de la vie quotidienne. Les responsables de la politique de l'environnement n'ont pas en outre les moyens de faire appliquer les nombreuses législations existantes (à peine 10% des infractions sont effectivement sanctionnées en matière d'eaux, par exemple). La politique française ne peut plus se contenter d'améliorations marginales, elle doit changer de méthodes et d'échelle. Trois options ont été envisagées :

– *la politique d'assurance minimale* des périodes de crise, qui consiste à limiter les risques majeurs et à faire face aux urgences, néglige les perspectives à long terme et conduit à des impasses économiques et écologiques ;

– *la politique de la « croissance soutenable »*, fondamentalement économique, cherche à tenir compte des incidences écologiques de la croissance ;

– *la politique de la mobilisation de la qualité*, la plus ambitieuse, se propose de valoriser le potentiel dans ses multiples dimensions. Il s'agit donc de réduire les inégalités écologiques, de définir les meilleures technologies possibles à long terme, de valoriser l'environnement comme atout, de réduire les vulnérabilités, de gérer globalement les écosystèmes, de conduire une politique de la qualité, etc.

L'Union européenne donne des directives concernant la lutte contre la dégradation de l'environnement. Cette politique implique un renforcement des compétences du ministère de l'Environnement, la mise en place de relations étroites avec les départements et les collectivités locales et surtout l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, notamment auprès des ministères des Finances et du Budget.

Bibliographie

- Arrow, K. (1963), Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, *American Economic Review*.
- Baechler, J. (1971), *Les origines du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- Barre, R., Fontanel, J. (1991), *Principes de politique économique*, PUG, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1991.
- Braguinsky, S. (1998), Les facteurs structurels et la politique industrielle de l'économie russe, in *l'avenir de l'économie russe en question*, J. Fontanel Ed. PUG, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Cahiers Français (1998), *Les politiques économiques*, Documentation française, n°284.
- Chatelus, M., Fontanel, J. (1993), *Dix grands problèmes économiques contemporains*, *Economie en Plus*, PUG, Grenoble, 2nd. Edition, 1994
- Cohen, E. (1996), *La tentation hexagonale : la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Fayard, Paris.
- Coriat, B., Orsi, F. (2003), *Marchés financiers et innovations : une configuration soutenable*. *Problèmes économiques* 12 novembre.
- Crozet, J.Y. (1991), *Analyse économique de l'Etat*, Armand Colin, Paris.
- Crozier, M. (1979), *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, Paris.
- Eisner, R. (1994), *The misunderstood economy*, Harvard Business Press, Boston.
- Fontanel, J. (1988) *L'impact économique du programme IDS*, Arès, Défense et sécurité, 1988 Grenoble, 1988 (12 pages).
- Fontanel, J. (1989), *Les technologies militaires et le développement économique contemporain*, ARES "La vérification du désarmement", Volume XI, Grenoble, 1989/1.
- Fontanel, J., Borissova, I, Ward, M. (1995), *The principles of arms conversion in the case of Russia*, *Defence and Peace Economics*, 1995, 6.3.
- Fontanel, J. (1998), *L'avenir de l'économie russe en question*, PUG, Presses Universitaires de Grenoble. Grenoble.
- Fontanel, J. (2000), *Les fondements de l'action économique de l'Etat* Université Pierre Mendès France, Grenoble. 2000, Côté Cours,
- Fontanel, J. (2001), *L'action économique de l'Etat*, L'Harmattan, Paris.
- Fontanel, J. (2002), *Globalisation économique et sécurité internationale*. Introduction à la géoéconomie. Collection "Côté Cours", Grenoble, 2nd. Edition, 2004.
- Fontanel, J. (2002), *Les technologies militaires dans le développement économique contemporain in Globalisation économique et sécurité internationale*. Introduction à la géoéconomie. (Edition Jacques Fontanel, Avant-propos de K.Arrow), Côté Cours, Grenoble, décembre 2002.
- Fontanel, J., Samson, I. (2002), *L'Etat, un agent économique contestable, mais irremplaçable*, Humanisme et entreprise, Neuilly-sur Seine.
- Fontanel, J. (2003). *State and market in a context of economic globalization: Pax Economica*. *Market and State*, Economic Academy Moscow, Jun 2003, Moscou, Russia
- Fontanel, J. (2004), *La politique antitrust et les législations économiques*, in *Analyse des politiques économiques*, Fragments de cours. UPMF.
- Fontanel, J. (2004) *Géoéconomie de la globalisation*, Collection « Côté cours », 1^e édition : EAD, UPMF, Grenoble.
- Grefte, X. (1993), *Comprendre la politique économique*, Economica, Paris.
- Grefte, X. (1994), *Economie des politiques publiques*, Dalloz, Paris.
- Haut Conseil de la coopération internationale (2002), *Biens publics mondiaux et coopération internationale*, Karthala, Paris.
- Jaffe, A.B. (2000), *the US patent system in transition ; policy innovation and the innovation process*, *Research Policy*, 29.
- Kaul, L. (2000), *Biens publics globaux, un concept révolutionnaire*, *Le Monde diplomatique*, Juin.
- OECD (2003), *Steering and funding of research institution*, Editions OEDD (Japan, USA, Germany, United Kingdom).
- Reich, R.B. (1992) *The work of Nations*, Vintage Books, New York.

- Passet, R. (2000) *la tentation néolibérale*, Fayard, Paris.
- Porter, M. (1987), *the competitiveness of Nations*, McMillan, New York.
- Sen, A. (1983) *Development : Which way now ?*, *Economic Journal* Vol 93.
- Stiglitz, J.E. (2002), *La grande désillusion*, Fayard, Paris.
- Thurow, L. (1980), *The Zero-Sum Society*, William Morrow and co, New York.
- Thurow, L. (1998), *The future of capitalism*, Penguin Books.