HAL
open science

Les outils analytiques de la politique économique de l'Etat

Jacques Fontanel

To cite this version:

Jacques Fontanel. Les outils analytiques de la politique économique de l'Etat. Evaluation des politiques publiques,, Université Pierre Mendes France Grenoble, 2004. hal-02826649

HAL Id: hal-02826649

https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02826649

Submitted on 15 Jun 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.

Les outils analytiques de la politique économique de l'Etat

Jacques Fontanel

In

Evaluation des politiques publiques,
Université Pierre Mendes France Grenoble
Grenoble, 2004

Résumé : Les outils analytiques de la politique économique de l'Etat s'expriment d'abord par l'application de modèles de décision fondés sur des objectifs économiques, avec l'application d'outils économétriques ou de simulation). Elle propose ensuite une volonté de rationalisation des choix budgétaires, avec le PPBS (Planning, Programming, Budgeting System), le MBO (Management by Objectives) et le ZBBS (Zéro-Base Budgeting System). Enfin, il s'agit de mettre en place une planification souple à plus ou moins long terme pour tenir compte des contraintes du développement durable et soutenable ainsi que des impératifs de solidarité avec les générations à venir.

The analytical tools of the State's economic policy are first expressed through the application of decision models based on economic objectives, with the application of econometric or simulation tools). It then proposes a desire to rationalise budgetary choices, with the PPBS (Planning, Programming, Budgeting System), the MBO (Management by Objectives) and the ZBBS (Zero-Base Budgeting System). Finally, it is a question of setting up flexible planning in the more or less long term to take into account the constraints of sustainable and durable development as well as the imperatives of solidarity with future generations.

Mots clés : Modèles économiques, Politique publique, Rationalisation des choix publics, PPBS, MBO, ZBBS, planification.
Economic model, Public Policy, Public Choice rationalisation, planning

La préparation à la décision s'exprime notamment par l'utilisation de modèles de décision, par l'application de principes de rationalisation des choix budgétaires et par la mise en place d'une planification[1].

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 1970 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 Zero » 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 crois-

---

[1] Barre R., Fontanel J., (1989), *Les principes de politique économique*, Eco+, PUG, Grenoble.

sance 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. Dans ce dessein, 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 revendiquer 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, si ce n'est des moyens indirects). Dans le cas où une politique économique serait revendiquée, il s'agit maintenant 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 dominantes 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, comme l'inflation pétrolière. Les politiques de lutte contre l'inflation impliquent généralement les contrôles de la masse monétaire et des revenus.

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 distin-

guer 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, le modèle économique sera la « boite 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'optimation et les modèles de simulation. Avec les modèles d'optimation, 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 allégements 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 intéressant 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'efficience 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 qui ne soit pas préalablement testée sur un modèle de décision.

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 manœuvre 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. Trois méthodes de choix sont traditionnellement utilisées : 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 ardus 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.

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 substituabilité des fins et des moyens existe.

– La méthode MBO s'est étendue progressivement dans l'administration fédérale américaine au début des années 1970 ; 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 tu-

telle. 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.

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.

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, dans le but 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 malaisé le fonctionnement d'un plan qui ne comprenait 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 ».

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 la 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 macroéconomiques. 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, dans ce dessein, 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.

– Les résultats du Plan français n'ont pas été à la hauteur des espérances qu'il avait fait naître au début des années 1960. 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 œuvre 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.

Bibliographie

Barre, R., Fontanel, J. (1991), Principes de politique économique, PUG, Presses Universitaires de Grenoble. Grenoble

Davis, O ., Whinston, A. (1965), Welfare Economics and the Theory of the second best, Review of Economic Studies, January.

Eisner, R. (1994), the Misunderstood Economy, Harvard Business School Press, Boston.

Euzéby, A., Euzéby, C., Fontanel, J. (1980), Une nouvelle méthode de rationalisation des choix budgétaires susceptible d'intéresser la défense :le zero-base budgeting", Arès, Défense et Sécurité, Grenoble, Lyon.

Euzéby, A., Herschtel, M.L. (1990), Finances publiques, une approche économique, Dunod, Paris.

Fontanel, J. (1977), Simulation macroéconomique appliquée. Un essai pédagogique. Préface Pierre LLAU, Diffusé par les Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble,

Fontanel, J. (1980), Le couple informatique - recherche économique, Revue d'Economie Politique, Septembre-Octobre 1980

Fontanel, J. (1991), I contratti militari in Francia, in "Administrazione militare e spesa per armamenti in Europa" (Marcello De Cecco e Mario Pianta), Il Mulino, Bologna.

Fontanel, J. (2000), Les fondements de l'action économique de l'Etat, Université Pierre Mendès France, Grenoble. 2000, Côté Cours. Hal-02077845

Fontanel, J. (2001), L'action économique de l'Etat, L'Harmattan, Paris.

Fontanel, J. (2004), Analyse des politiques économiques », Université Pierre Mendès France, Grenoble.

Greffe, X. (1987), Politique économique. Programmes, instruments, perspectives, Economica, Paris.

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

Jospin, L. (1998), Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques.

Thurow, L. (1981), The zero-sum game, Morrow and Morrow. NBoston.

Tinbergen, R.E. (1961), Techniques modernes de la politique économique, Dunod, Paris.

Weber, L. (1988), L'Etat, acteur économique, Economica, Paris.

Whynes, D., Bowles, R. (1986), La théorie économique de l'Etat, Editions universitaires, Paris.