



HAL
open science

L'organisation de l'action économique de l'Etat

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. L'organisation de l'action économique de l'Etat. Les fondements de l'action économique de l'Etat, Université Pierre Mendès France Grenoble, 2000. hal-02879678

HAL Id: hal-02879678

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02879678>

Submitted on 1 Jul 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.

L'organisation de l'action économique de l'Etat

Jacques Fontanel

In

Les fondements de l'action économique de l'Etat

Université Pierre Mendès France Grenoble

Grenoble, 2000

Résumé : L'organisation de l'action de l'Etat a fait l'objet de nombreuses recherches. Elle dépend du niveau de développement d'un pays, de ses atouts et de ses faiblesses. Parfois, l'action de l'Etat est nécessaire pour relancer l'activité économique, dans d'autres cas l'introduction d'un peu plus de rapports marchands permet de réduire les effets d'une gestion bureaucratique. Il faut tenir compte des contraintes économiques et sociales et se fixer des objectifs de croissance soutenable. Il s'agit ensuite de déterminer les objectifs et d'engager des procédures de préparation à la décision compatible avec une politique économique idoine, reliant étroitement les objectifs et les réalisations.

Summary : The organisation of State action has been the subject of much research. It depends on a country's level of development, its strengths and weaknesses. Sometimes, state action is necessary to revive economic activity; in other cases the introduction of a little more market relations can reduce the effects of bureaucratic management. Economic and social constraints must be taken into account and sustainable growth objectives must be set. It is then a matter of determining the objectives and initiating procedures to prepare for the decision compatible with an appropriate economic policy, closely linking objectives and achievements.

Mots clés : Etat, politique économique, préparation à la décision économique, planification souple, croissance

State, economic policy, preparation for economic decisions, flexible planning, growth

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

Tout pays doit faire face aujourd'hui à une politique ambiguë de compétitivité et de coopération. La politique de compétitivité, c'est la clé de la marge de manoeuvre, celle qui constitue le refus de la dépendance. Cependant, tout pays doit tenir compte à un moment donné de la synergie qui peut naître d'une action conjointe avec d'autres pays, soit sur le plan européen, soit sur le plan international. Ce qui caractérise depuis 20 ans l'évolution de l'économie internationale, c'est l'accroissement de cette coopération. C'est grâce à la coopération monétaire internationale que, depuis 1973, on gère tant bien que mal le régime des changes flottants. La France présente des atouts, mais aussi des faiblesses, qui doivent être pris en compte par le décideur public. Il s'agit ensuite de déterminer les objectifs et d'engager des procédures de préparation à la décision compatible avec une politique économique idoine, reliant étroitement les objectifs et les réalisations.

I. Les atouts et les freins de l'économie de la France

La France a de nombreux atouts : démographie, administration, compétitivité de l'économie. Sur la question démographique, la France est mieux placée que d'autres partenaires européens, où la baisse du taux de natalité est plus forte. Une politique nataliste est nécessaire. Dans ce dessein, il faut penser à une politique démographique qui tienne compte des nouvelles considérations de société et favoriser une politique familiale favorable aux naissances. Il existe en outre dans l'administration et l'économie françaises des hommes dynamiques qui comprennent l'intérêt de l'Union Européenne. Ils ont favorisé l'émergence d'une réelle volonté politique d'intégration économique qui est maintenant largement majoritaire dans le pays. La France a compris l'intérêt de mener une politique de compétitivité. Elle est donc conduite à faire des choix, à adopter certaines spécialisations et à adapter ses structures. Il ne s'agit pas simplement d'avoir une bonne politique de la monnaie, du crédit, du budget, il faut encore être capable d'avoir une politique d'adaptation structurelle qui soit efficace.

Le système d'imposition en France est inadapté, il est même scandaleux. La TVA qui est l'impôt le plus répandu, alors qu'il frappe plus les revenus faibles que les revenus élevés, va dans le sens de l'électoratisme français ; lorsque l'on augmente la TVA, on ne touche pas l'impôt sur le revenu, on frappe les produits importés et l'on détaxe les produits exportés mais tout le monde, riche ou pauvre, paye. C'est un impôt insensible. L'impôt sur le revenu devrait constituer la base des recettes de l'Etat, mais les cycles électoraux rendent difficiles l'application de sa généralisation. Il est, en outre, anormal de dispenser

la moitié des foyers fiscaux d'une contribution au fonctionnement des services publics, des équipements collectifs, c'est-à-dire en concentrant sur les entrepreneurs la charge de cet impôt sur le revenu avec des taux d'imposition marginaux qui vont à l'encontre de la propension au travail. Bien entendu lorsque l'on parle de l'impôt sur le revenu, il faut tenir compte des cotisations sociales payées par les entreprises et les particuliers.

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

L'exaltation de la réussite individuelle dans l'économie de marché a conduit à un refus de l'idée même d'un intérêt général et son expression publique, au profit du culte de l'argent, comme critère du mérite social. Ce qui favorise la corruption et la multiplication des affaires. L'individualisme croissant remet en cause les solidarités. L'individu veut transférer sur l'Etat qu'il récuse les conséquences de ses choix. Il refuse ainsi le risque. Tout accident a un responsable et fait l'objet d'un contentieux. La société américaine rend difficile l'exercice de certains métiers. Le risque, c'est la privatisation des gains et la collectivisation des pertes. La solidarité est souvent invoquée par ceux-là même qui refusent généralement l'action de l'Etat lorsque leurs propres intérêts sont satisfaits.

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

La liaison étroite entre travail et production s'est distendue. On peut croître sans créer d'emploi, par des investissements de productivité. On oppose souvent la croissance française sans emploi à la croissance américaine, avec la multiplication des " fast food jobs ". Les emplois qualifiés sont protégés et bien

payés, les emplois précaires sont mal rémunérés et risqués. Or, on assiste au développement de ces derniers.

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

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

Les principes

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

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

- Un deuxième objectif est le maintien de l'équilibre extérieur du pays sur la moyenne période. Il peut très bien se faire que pendant un temps déterminé, un pays accepte un déficit de sa balance des paiements courants, celui-ci étant beaucoup plus important et significatif que le déficit de la balance commerciale.

En France, c'est une vieille coutume mercantiliste qui nous fait regarder uniquement le déficit de la balance commerciale ; en vérité dans une économie moderne, les services, les invisibles qui sont pris en compte dans la balance des paiements courants, sont souvent aussi importants que les produits échangés. La balance des paiements courants peut enregistrer pendant un certain temps un déficit, mais il faut que celui-ci puisse être progressivement résorbé. Le déficit peut être accepté pour susciter un accroissement des capacités de production et pour améliorer l'offre de produits compétitifs. La politique d'acceptation d'un déficit limité et d'un certain endettement doit être directement liée à une politique d'adaptation structurelle, pour que l'offre puisse devenir, ultérieurement, davantage compétitive. En tout état de cause, l'endettement ne peut pas se poursuivre au-delà d'une certaine limite, celle qui tient à la confiance des prêteurs. Les Etats-Unis, s'endettant en dollars, sont peu soucieux de la croissance de leur endettement puisqu'ils remboursent en dollars. "One dollar is one dollar". Mais on ne peut ignorer le risque de change. Aujourd'hui les Américains s'en rendent bien compte, dans leurs relations avec les Japonais qui financent pour une large part le déficit de la balance des paiements des Etats-Unis. Comme toujours, en économie, ce sont les phénomènes se produisant sur une certaine durée qui comptent, et non pas les phénomènes à court terme. Ce qui me paraît particulièrement grave à l'heure actuelle, c'est la courte vue, la myopie des décideurs et de ceux qui traitent plus généralement des problèmes économiques.

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

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

Les contraintes

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

- D'abord les contraintes internationales qui sont d'une part celles de l'économie dominante, d'autre part celle des accords que, en toute connaissance, chaque pays a signé avec d'autres pays, se créant ainsi des obligations. La contrainte internationale est claire lorsque l'économie dominante impose sa loi dans certains domaines. Ainsi, les taux d'intérêt américains sont des taux d'intérêt directeurs pour les pays développés comme pour les pays en développement. C'est la situation du budget américain, de la balance des paiements américaine, du financement de l'endettement américain, c'est la situation fondamentale de l'épargne aux U.S.A., qui expliquent les niveaux des taux d'intérêts et leur évolution. C'est cela qui est à l'origine des mouvements de capitaux à court et long terme et détermine les taux de change. Au moment où le déficit américain s'aggrave, le dollar monte dans des conditions tout à fait stupéfiantes parce que les mouvements de capitaux vont vers les Etats-Unis. Devant ces phénomènes, il n'y a pas grand-chose à faire, sinon à être suffisamment solide pour résister sans encourir trop de dommages, en attendant les effets correctifs en moyenne période.

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

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

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

- La dernière série de contraintes est d'ordre psychologique. Les mentalités, c'est la chose la plus difficile à faire évoluer. Lorsqu'un pays, comme

la France, a été pendant trente ans habitué à la croissance, lorsqu'il pense qu'on peut l'obtenir en augmentant le déficit budgétaire, en dévaluant le franc et en abaissant les taux d'intérêts, et lorsque soudain, on lui explique que les circonstances internationales et nationales ne permettent plus une croissance et une augmentation des salaires réels aussi rapides que par le passé, et exigent une politique plus stricte de contrôle de la masse monétaire et le retour à une situation budgétaire moins déficitaire, il ne l'accepte pas facilement car ce sont toutes ses habitudes qui changent : la politique est menée à contre courant. Mais, au bout d'un certain temps, les mentalités elles-mêmes finissent par changer. En France, elles ont évolué au cours de la crise des quinze dernières années, sur deux points essentiels. Le premier a été la reconnaissance du rôle de l'entreprise et du rôle du profit, considéré non pas comme le revenu de l'homme aux écus mais comme un critère essentiel de l'efficacité de l'entreprise et comme une ressource permettant, en partie, le financement des investissements. Le deuxième a été la compréhension par les salariés de l'exigence d'un arbitrage entre le rythme d'évolution des salaires et le rythme d'évolution du chômage. On ne peut pas avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre. Au bout d'un certain temps une augmentation trop rapide des salaires se traduit par une diminution de l'effectif total des salariés et par le chômage.

Les instruments

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, la politique générale de l'Etat, notamment dans le domaine de la sécurité nationale, peut avoir des incidences économiques importantes, comme le développement d'un complexe militaro-industriel ou au contraire la mise en place d'un processus de conversion des industries d'armement.

La connaissance de la théorie économique est indispensable pour mieux appréhender la réalité, pour mieux la comprendre et pour mieux éclairer la décision. Mais il serait vain de penser qu'à partir de la théorie on peut faire une politique. Il y a eu naguère chez les économistes une formule à propos des techniques modernes de l'analyse de l'économie que j'ai beaucoup appréciée : "Radar is not navigation", le radar, ce n'est pas la navigation. La théorie économique informe, comme le radar, mais quand vous êtes responsable et

quand vous devez faire “ sauter l'omelette ”, alors c'est la navigation qui compte et les choses ne sont pas aussi simples que l'explique la théorie économique. Pour François Perroux, la théorie pure de l'économie est une théorie "pure et simple". La théorie économique, dans le jeu des forces qui s'affrontent, met l'accent sur la compétitivité globale de l'économie, dont l'amélioration aujourd'hui est indispensable. Une économie ne trouvera de ressources qu'en elle-même. Elle ne pourra assurer sa compétitivité et le progrès social qui lui est intimement lié que si elle sait adopter une gestion équilibrée, si elle sait développer l'investissement et si surtout elle pratique un encouragement systématique à l'adaptation. La forme la plus importante de l'investissement dans le monde d'aujourd'hui, c'est l'investissement immatériel, l'investissement humain ; c'est la formation des hommes et en particulier l'éclairage des mentalités et des esprits par une meilleure compréhension des faits et des mécanismes de la vie économique et sociale ; c'est cela qui peut conduire, dans l'avenir, à la fois au progrès économique et au progrès social. Il n'est pas besoin pour cela d'être une économie de grande dimension. Une économie moyenne peut très bien faire face à une telle situation de même qu'une petite Faculté peut avoir un grand rayonnement : "small is beautiful ”.

II. Les objectifs économiques

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

- La politique de croissance a fait l'objet de nombreux débats concernant le type, les déterminants et la régularité de la croissance. D'abord, une longue réflexion a suivi les crises pétrolières des années 70 sur les coûts de la croissance économique contemporaine (pollution et dégradation de l'environnement, explosion démographique, technologies lourdes et centralisées, aggravation des inégalités notamment dans la relation entre le Nord et le Sud, épuisement des ressources naturelles). Les partisans de la "Croissance Zéro" revendiquaient un autre type de développement, moins inégalitaire, moins gaspilleur, moins tourné vers les considérations matérielles. Le Rapport Brandt a défini un programme d'urgence autour du transfert de ressources en faveur des pays pauvres, d'un programme alimentaire mondial, d'une nouvelle stratégie énergétique internationale et d'une réforme de l'ordre économique international. Ces débats ne sont pas clos. Lorsque le type de croissance est déterminé, à court terme se pose la question des cycles économiques. Les fluctuations de la croissance ont fait l'objet de nombreuses théories dont les plus récentes mettent en avant la

politique monétaire (Friedman), les anticipations rationnelles (Lucas, Sargent, Wallace) ou les décisions politiques influencées par des considérations électorales (Norhaus). Pour permettre un lissage à court terme de la croissance, l'intervention de l'Etat n'est pas revendiquée de la même manière, puisque certains théoriciens considèrent que c'est l'action même des pouvoirs publics qui est à l'origine des principales fluctuations. Enfin, il est fondamental de connaître les déterminants macroéconomiques de la croissance. De manière traditionnelle, les facteurs de production (travail, capital et progrès technique) sont les variables explicatives de la fonction de production de la pensée néoclassique. Actuellement, les économistes insistent sur le rôle de l'investissement, mais ils considèrent que tout investissement n'est pas bon pour la croissance économique. Plusieurs théories du développement ont servi de base aux politiques économiques contemporaines :

- L'import-substitution (Prebisch, 1950) qui consiste à remplacer les importations par des productions locales. Le danger de cette procédure réside dans la non-prise en compte des avantages comparatifs, de l'absence d'économies d'échelle suffisantes pour une production locale qui implique souvent de nouvelles importations de consommations intermédiaires ou de brevets et l'absence d'effets d'entraînement ou d'effets de synergie.
- La croissance par les exportations suggère qu'il faut utiliser les avantages comparatifs et fabriquer pour l'exportation. Les exportations entraînent la croissance en augmentant le revenu en situation de plein emploi, en influençant positivement l'emploi en situation de chômage et en faisant bénéficier des économies d'échelle. L'idée d'un cercle vertueux des exportations a été contestée, notamment l'accumulation du surplus est dangereuse pour l'équilibre interne et les importations notamment stratégiques peuvent se développer, créant alors une zone de dépendance excessive.
- Le développement doit être fondé sur l'industrie qui développe les rendements d'échelle croissants et favorise les effets cumulatifs. Il faut donc favoriser les interrelations entre productivité, économie d'échelle et progrès technique.
- Les thèses dualistes selon lesquelles l'économie comprend un secteur arriéré et un secteur moderne sans liens entre eux proposent un déplacement progressif de la limite entre les deux secteurs et la mise en place d'actions permettant une osmose. Pour ce faire, il faut développer la mobilité des travailleurs, normaliser les salaires quels que soient les secteurs et favoriser les industries les plus compétitives.
- La thèse de l'improductivité des services publics conduit ses partisans à proposer une action minimale de l'Etat, incapable de gérer la vie économique (Baumol, Bacon et Eltis, Laffer).
- Les autres objectifs sont aussi conditionnés par la croissance. Le chômage est susceptible de remettre en cause les acquis de la croissance (extension du chômage de longue durée, accroissement des inégalités, régions sinistrées). Or, il existe actuellement une remise en cause de l'objectif de plein emploi, avec

l'antagonisme persistant entre inflation (frein à la compétitivité) et chômage, l'affaiblissement du lien entre la croissance et l'emploi (caractérisé par les coûts fixes que représentent certains emplois peu productifs), la transformation de la relation investissement-production-emploi (avec de plus en plus d'effets de substitution entre investissement et emploi, notamment dans les services), et l'apparition d'une économie souterraine (sur laquelle l'Etat n'a pas toujours des moyens d'action efficaces). Dans le cas où une politique économique serait revendiquée, il s'agirait alors d'améliorer la formation, la flexibilité du travail, les bases locales de l'emploi.

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

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

sacrifices que les pays industrialisés pourraient consentir aujourd'hui seraient rémunérés amplement par une stratégie internationale d'allègement de la dette.

III . La préparation à la décision

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

Les modèles de décision

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

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

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

Il existe plusieurs types de modèles, mais la principale distinction réside entre les modèles d'optimisation et les modèles de simulation. Avec les modèles d'optimisation, le décideur politique étant rationnel, il est supposé qu'il cherche à maximiser une fonction de préférence ou de satisfaction. L'utilisation des instruments de politique économique constitue un indicateur précieux des choix

théoriques du gouvernement. Ainsi, les gouvernements keynésiens privilégieront toujours l'accroissement des dépenses publiques en cas de sous-emploi, alors que les monétaristes préféreront l'utilisation des allègements fiscaux ou des instruments monétaires. Plusieurs considérations générales peuvent être faites :

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

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

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

La rationalisation des choix publics

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

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

1) Les critères

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

- L'analyse coût-efficacité évite a priori les problèmes d'agrégation et de valorisation rencontrés par l'analyse coût-avantage, car elle conserve sous leur

forme physique les informations sur les effets, tout en visant à maximiser un intrant pour un extrant connu ou à choisir le rapport extrant/intrant le plus élevé.

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

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

2) *Les méthodes*

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

- Le PPBS (en France, on parle de RCB ou Rationalisation des Choix Budgétaires) est une méthode de préparation et de suivi du budget qui, des effets attendus et recherchés à long terme des dépenses publiques, déduit des programmes d'action cohérents à moyen terme exprimés, in fine, en dépenses annuelles. La fonction "Planning" concerne la formulation du problème, la prospective économique et sociale, la recherche des objectifs, l'analyse des moyens et la relation entre les moyens et les objectifs. La fonction "Programming" s'interroge sur l'évaluation des programmes alternatifs (analyse coûts-avantages), le choix des programmes, l'élaboration d'une structure de programmes et la mise en place d'un plan pluriannuel. La fonction "Budgeting" cherche à traduire budgétairement le plan pluriannuel. Ces trois fonctions ne suffisent pas d'ailleurs à définir le PPBS. Il convient aussi de contrôler l'exécution du budget, de mesurer les effets des programmes (indicateurs de résultats et d'impacts), d'interpréter les effets et d'être en mesure de prendre des actions correctives. Ces différentes fonctions sont constamment reliées, au moins dans les remises en cause des objectifs, études, analyses ou modalités d'exécution. Normalement le système PPBS doit disposer d'un système de contrôle suffisamment efficace pour procéder à tout moment aux révisions

nécessaires. La mise en relation des fins et des moyens disponibles se réalise concrètement au niveau public comme au niveau privé par l'utilisation d'un programme. En pratique le problème des critères de choix se pose dès lors qu'une certaine substitution des fins et des moyens existe.

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

- La méthode ZBB (en français le budget “ base zéro ”) s'inscrit dans le prolongement des procédures précédentes en visant à expliciter la liaison entre des objectifs quantitatifs et des moyens alternatifs, à substituer un budget d'objectifs au traditionnel budget de moyens et à utiliser le système des recommandations ascendantes chères au MBO. Cependant, à la différence des méthodes antérieures, la méthode du ZBB souhaite procéder à un réexamen systématique, à intervalles réguliers, de toutes les autorisations de crédits budgétaires de façon à juger périodiquement de l'opportunité de maintenir ou d'abandonner un programme public. Chaque unité décentralisée distingue et évalue les différents niveaux d'implication budgétaire des programmes qu'il soumet à son autorité de tutelle. Ainsi, les autorités centrales peuvent effectuer un choix mieux informé des contraintes du terrain. L'introduction du ZBB a pour perspectives de rompre avec le système du budget cumulatif et les effets d'inertie ou de cliquet, de lutter contre le mythe de la croissance inéluctable des dépenses publiques et de faciliter les arbitrages en période de faible croissance. La logique du ZBB est liée à la volonté de modifier les priorités dans les objectifs étatiques sans avoir à augmenter, de manière substantielle, le volume global des dépenses de l'Etat. Cette méthode s'inscrit dans une perspective libérale. Elle comprend deux phases fondamentales : l'identification des unités décisionnelles et des modules de décision et l'évaluation et le classement par ordre de priorité des modules de décision. Le ZBB est aussi un instrument de justification des crédits demandés ; tous les responsables des unités décisionnelles (dont l'identification n'est pas toujours évidente) sont amenés à définir et à analyser leurs objectifs, à s'interroger sur leurs priorités et sur les moyens alternatifs pour atteindre ces objectifs. La méthode implique une déconcentration des processus décisionnels et une plus grande responsabilité des fonctionnaires impliqués dans la préparation du budget. Elle constitue une amélioration sensible de la gestion des activités administratives et donc un moyen d'accroître l'efficacité de la gestion des deniers publics. Introduite en 1979 aux Etats-Unis, cette méthode a connu un échec relatif, du fait de la complexité inhérente à son application et au faible enthousiasme de

l'administration Reagan à l'appliquer. Si l'identification des unités décisionnelles n'a pas semblé poser de problèmes insurmontables, le classement par priorités des modules de décision s'est révélée très difficile.

3) Les applications

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

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

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

- Dans le cadre d'une planification indicative, l'utilisation de la rationalisation des choix budgétaires est un instrument d'harmonisation des décisions publiques à court terme avec les grandes options du Plan. C'est un instrument d'exécution du Plan, notamment en faisant coïncider le délai de remise en question de l'ensemble des choix budgétaires avec l'horizon temporel de la planification, en adaptant les décisions budgétaires aux objectifs d'un plan glissant ou en participant activement à la réalisation des programmes d'actions prioritaires (PAP). Le cadre d'une programmation pluriannuelle glissante est un cadre utile pour étudier la cohérence économique des décisions budgétaires, notamment dans le cadre d'une projection de trois à cinq ans. Il n'empêche qu'une planification glissante risque d'être interprétée comme un carcan supplémentaire de l'action publique et les débats sur les priorités peuvent alors prendre une tournure politique et susciter des effets d'annonce dommageables pour la collectivité.

Ces méthodes n'ont pas eu les résultats escomptés. D'abord, les Ministères ont une administration dont la structure traditionnelle n'est pas toujours adaptée à celles des programmes. L'introduction de ces méthodes n'a pas toujours été précédée d'une analyse approfondie des administrations et il y a eu souvent un rejet de ces méthodes, à la fois pour des raisons d'inertie, de refus de contrôle

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

La planification souple

La planification dans les économies de marché implique une intervention économique d'un niveau supérieur, passant de l'orientation à la régulation. En fait, la planification cherche à mettre en évidence la politique à long terme de l'Etat. En 1946, sous l'influence déterminante de Jean Monnet, afin de faciliter la reconstruction de l'économie exsangue de la France, un Plan de Modernisation et d'Equipement fut institué en France, qui refusait toute conception de planification autoritaire. Il s'agissait de mettre en place une planification souple et concertée ayant pour objectifs, dans sa première phase, de remettre en marche l'appareil productif, de combler les retards techniques et d'arracher l'économie française à l'esprit malthusien qui avait été trop souvent le sien depuis le début du siècle. Le Plan, tel qu'il a été ainsi conçu en France, était un pari : il proposait un jeu collectif auquel étaient conviés tous les agents économiques, en vue de réaliser la conciliation de l'intérêt individuel et de l'intérêt collectif. L'autonomie du chef d'entreprise, la liberté d'entreprendre, les droits inhérents à la propriété capitaliste rendaient malaisés le fonctionnement d'un plan qui ne comprenait et ne comprend toujours aucune sanction en cas de défaillance. Le Plan offre un cadre d'action, mais c'est l'entrepreneur et les autres agents économiques qui décident de jouer à l'intérieur ou à l'extérieur de ce cadre. La condition première et indispensable à la réussite de la planification indicative ou incitative, c'est la confiance inspirée par celle-ci aux milieux d'affaires. Avec le Plan, on passe de la décision "automatique" à la décision "consciente".

1) Les fondements théoriques

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

Le Plan est d'abord un instrument d'information. Il fournit une gigantesque étude de marché et des informations sur l'évolution probable des conditions de la production, sur l'environnement régional, sur les difficultés prévisibles des approvisionnements, sur les augmentations des coûts. Le Plan est un "indicateur de l'avenir". Mais ce potentiel n'a pas toujours été utilisé et lorsqu'il l'a été, il ne l'a pas été à bon escient. D'abord, l'information macroéconomique n'est pas immédiatement adaptable, interprétable et exploitable par les entreprises et les entrepreneurs se laissent guider par des données plus immédiates du fonctionnement du marché ; en outre, les effets d'annonce font en sorte que le contenu de l'information soit démenti par la connaissance que les agents économiques ont de cette information. L'information fournie par le Plan n'a pas toujours été suffisamment claire sur son incertitude (écart-type des informations statistiques notamment), due notamment à l'ouverture de l'économie française. Il est clair que la croissance de l'économie française dépend aussi des conditions de développement économiques des pays fournisseurs ou clients, de l'évolution comparée des taux de change, des modifications des règles internationales du commerce, etc. Enfin, le Plan ne fait que restituer l'information qu'il a reçu des entreprises, des syndicats, des administrations, des banques. Or, des motivations psychologiques, fiscales, sociologiques conduisent souvent les entreprises à sous-estimer leur capacité et

le secret des affaires contrarie fortement les prévisions et la planification économique.

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

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

2) Les résultats

Les résultats du Plan français n'ont pas été à la hauteur des espérances qu'il avait fait naître au début des années 60. D'abord, ses orientations et directives étaient suivies principalement par les grandes entreprises du fait de l'importance de leurs représentants dans les Commissions de Modernisation et de leur très grand pouvoir de pression qui leur permettaient de faire avaliser les politiques économiques qui leur semblaient conformes à leurs propres intérêts. L'incitation pour les grandes entreprises apparaissait souvent comme un cadeau, elle aboutissait à des décisions qui auraient probablement été prises indépendamment d'elles, alors qu'elle était insuffisante pour relancer l'initiative privée. Pour les petites et moyennes entreprises, les objectifs et l'action du Plan n'étaient pas toujours très bien connus. En outre, les politiques économiques

n'étaient pas toujours efficaces, car elles étaient rarement incitatives pour les firmes de dimension modeste. Ensuite, l'Etat est intervenu pour mettre en place des structures compétitives. Il a cherché notamment à assurer la conversion d'entreprises en perte de vitesse ou en récession, mais son action a bien souvent été entravée par les nécessités électorales de court terme, conduisant à maintenir artificiellement une activité en vie, dans une action qui s'apparente à l'acharnement thérapeutique. L'Etat est amené souvent à prendre tout ou partiellement les risques de l'entrepreneur afin de leur permettre de s'engager dans des stratégies adaptées aux incertitudes propres au développement économique de notre époque.

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

Bibliographie

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

Chatterji, M., Fontanel, J., Hattori, A. (1996), Arms spending, development and security, Ashing Publishing House, New Delhi.

Coulomb, F. Fontanel, J. (2000), Puissance des Etats et globalisation, Ares, Défense et sécurité.

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

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" ARES, Défense et Sécurité, Grenoble, Lyon, 1980.

Fontanel, J. (1968), La planification française et le patronat, Mémoire Maîtrise, Université des Sciences Sociales de Grenoble.

Fontanel, J., Smith, R. (1985), L'effort économique de défense, Ares, Défense et Sécurité.

Fontanel, J., Bensahel, L. (1992), La guerre économique, ARES, Défense et Sécurité, Grenoble, 1992

Fontanel, J. (1995), Organisations économiques internationales, Masson, Paris

Fontanel, J. (1995), Les dépenses militaires et le désarmement, Publisud. Paris.

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. (1997), De L'Etat-Providence à l'Etat-collaborateur : Incidences d'une mondialisation mal maîtrisée. Hal-02416019.

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, Côté Cours, Université Pierre Mendès France, Grenoble.

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

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

Krugman, P. (1998), La mondialisation n'est pas coupable, La Découverte, Paris.

North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.

North, D. (1994) "Economic Performance through Time," American Economic Review, 1994,

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

Sen, A. (1983) Development : Which way now ?, Economic Journal Vol 93.

Thurow, L. (1996), The future of capitalism, Morrow/Harper Collins

Thurow, L. (1980), The Zero-Sum Society, William Morrow and co. New York.