HAL
open science

L'action collective ou publique face aux dysfonctionnements du marché

Jacques Fontanel

To cite this version:

Jacques Fontanel. L'action collective ou publique face aux dysfonctionnements du marché. Les fondements de l'action économique de l'Etat, Université Pierre Mendes France Grenoble, 2000. hal-02880878

HAL Id: hal-02880878

https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02880878v1

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'action collective ou publique face aux dysfonctionnements du marché

Jacques Fontanel

In

Les fondements de l'action économique de l'Etat

Université Pierre Mendes France Grenoble

Grenoble, 2000

Résumé : Les dysfonctionnements des marchés sont nombreux et ils impliquent l'intervention de l'Etat. Il est intéressant d'analyser les causes de ces dysfonctionnements des marchés et les modalités d'intervention de l'Etat en vue d'en limiter les effets. Les causes principales sont au nombre de six : l'indispensable organisation sociale et sociétale de la société, l'utilisation collective des biens publics, les externalités (unilatérales ou réciproques, souvent indivisibles, parfois divisibles, réversibles ou irréversibles), la gestion de l'incertain (le marché est myope et l'Etat reste le maître des horloges), les coûts décroissants et les transferts de revenus et des patrimoines.

Summary : Market failures are numerous and involve state intervention. It is interesting to analyse the causes of these market failures and the methods of State intervention to limit their effects. There are six main causes: the indispensable social and societal organisation of society, the collective use of public goods, externalities (unilateral or reciprocal, often indivisible, sometimes divisible, reversible or irreversible), the management of uncertainty (the market is myopic and the State remains the master of the clock), decreasing costs and transfers of income and assets.

Biens publics, incertitude, coûts décroissants, transfert, organisation sociétale

Public goods, uncertainty, declining costs, transfers, societal organization

Plus changeante et plus complexe qu'elle l'a jamais été dans le passé, la société du début du XXIe siècle est inévitablement marquée par les paradoxes et les contradictions. On les retrouvera dans les analyses qui vont suivre, en particulier pour ce qui concerne les relations entre l'individu et la société. On peut insister cependant sur deux tendances qui influencent fortement les conditions de mise en œuvre de la politique économique et multiplient les risques d'incohérence dans les choix. La première tient aux rapports entre l'information et la communication. Dans nos sociétés, une part majoritaire de l'activité concerne désormais l'information et non directement la production. Mais la quantité d'informations s'accroît à un tel rythme qu'il est de plus en plus difficile de leur donner un sens. Produire du sens devient une condition fondamentale de la communication, et se heurte à des obstacles croissants dus aux contradictions dans les messages et aux brouillages de l'information. Au plan macro-économique, par ailleurs, il sera de plus en plus difficile de rendre compatibles la réhabilitation de la croissance comme seule solution plausible aux problèmes majeurs de la pauvreté et du chômage, et aux préoccupations écologiques et environnementales. Les compromis intellectuels (la croissance douce) ne résistent guère aux exigences de la pratique et aux pressions économiques (comme le montre le traitement coûteux des questions de transport dans les villes).

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

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

Le rôle de l'Etat dans la vie sociale est indispensable. L'Etat seul est fondé à garantir les règles et l'ordre nécessaires à l'organisation du marché. Dans les sociétés modernes, l'Etat a certes besoin du

fonctionnement adéquat des marchés, mais aussi ceux-ci ne peuvent fonctionner correctement sans l'action positive de l'Etat. Ainsi, la Chine socialiste s'ouvre au marché, mais l'Etat n'est pas officiellement en faveur du système d'économie de marché. Les fonctionnements de l'Etat et des marchés restent donc fondamentalement marqués par la crainte de l'affrontement toujours possible et par la nécessaire cohabitation de circonstances provoquée par la recherche, souvent désordonnée et inégalitaire, de la croissance économique.

Les règles du jeu collectives protègent le marché contre ses propres déviances (comme la tendance permanente à la suppression de la concurrence, par la mise en place de monopoles) et elles se proposent de renforcer la coordination des actions des agents individuels en vue d'améliorer le résultat collectif, notamment dans le cas de jeux coopératifs à somme positive. La dimension internationale des économies suppose la présence d'un appareil d'Etat qui prend en charge la représentation et la défense des intérêts nationaux. Ainsi, l'intervention publique est d'abord justifiée par l'ouverture des économies (alors que Keynes raisonnait en situation d'économie fermée) et par la situation actuelle de mondialisation et de globalisation de la production et des échanges. Si l'Etat évite les contrôles directs sur les marchandises et les capitaux, il cherche néanmoins à améliorer la compétitivité de l'ensemble national en fixant des règles concernant la gestion de la monnaie et du change, les politiques sociales, les externalités et l'environnement, les politiques structurelles et le maintien de la cohésion sociale. L'Etat reste un acteur privilégié de l'économie moderne, en dépit de l'influence des théories de la globalisation et de la mondialisation, car les frontières n'ont pas disparu, il y a même de plus de plus d'Etats. La politique keynésienne de plein emploi a vu son rôle réduit, par l'omission de la gestion des mouvements de capitaux. Les déficits publics, souvent impossibles à contrôler à court terme, réduisent le potentiel des politiques budgétaires et conduisent les marchés financiers à gérer les dettes publiques, exerçant ainsi une influence décisive sur l'emploi, la politique sociale de bien-être, les impôts des Nations. Les investisseurs ont besoin de stabilité et de taux d'intérêt limités pour relancer la croissance. Or, c'est l'Etat qui réduit les incertitudes organisationnelles, qui établit de nouvelles règles du jeu dans la négociation internationale et qui inspire, ou non, la confiance des investisseurs. Ce qui a conduit à la déréglementation ou à la dérégulation peut conduire aussi à son contraire. Les marchés ont besoin d'une organisation pour fonctionner et ils sont organisés par l'intervention publique et non pas l'inverse. Ils sont efficaces pour l'allocation de ressources rares dans le court terme, mais les valeurs

socioculturelles restent du ressort final des collectivités citoyennes, souvent d'ailleurs représentées par l'Etat.

Au Japon, le MITI (Ministère de l'économie) impulse et coordonne les grands choix stratégiques des entreprises. Depuis la fin de la dernière guerre mondiale et ce jusqu'au milieu des années 1990, les performances économiques du Japon se sont avérées bien meilleures que celles des autres pays occidentaux, avec une croissance très forte, une inflation limitée, des excédents importants de la balance commerciale et un faible taux de chômage. Le gouvernement japonais a souvent donné priorité à la lutte contre l'inflation et à la stabilisation des salaires. Cependant, il a manifesté sa volonté de stimuler l'économie dès que la menace de l'inflation a été écartée, notamment par une politique salariale rigoureuse (rendue possible par la dégradation de la situation de l'emploi, par l'aggravation de la dualité du marché du travail et par l'affaiblissement du pouvoir contractuel des travailleurs) et l'importance des excédents commerciaux. Pourtant respectueux en théorie des règles du marché, il considère que lorsque des changements brutaux et imprévisibles bouleversent l'ordre économique, les forces du marché sont incapables d'établir une saine allocation à long terme des ressources productives. Il convient donc que l'Etat, en étroite collaboration avec les entreprises concernées, intervienne dans le cadre d'une "adaptation ordonnée", conduisant à une réduction programmée des capacités répartie équitablement entre les acteurs concernés, de façon à éviter le dilemme du prisonnier[1] qui occasionne le blocage de l'ajustement de l'offre et de la demande dans les secteurs à forte intensité capitalistique. Au Japon, les impératifs d'efficacité industrielle ont été privilégiés, dans la perspective d'une recherche collective d'équité et de concertation. Cependant, le gouvernement japonais n'a jamais cherché à jouer le rôle d'entrepreneur. L'Etat a favorisé les structures de la concurrence interne et s'il a protégé les activités en situation de décollage (par des mesures de contrôle des importations et des investissements et d'établissement d'un monopsone d'Etat concernant les technologies étrangères), il n'empêche que les erreurs du MITI ont pu être d'autant plus facilement effacées que les décisions ont été prises dans un contexte consensuel, en respectant des règles diminuant les conditions anticoncurrentielles et en fixant des objectifs suffisamment larges pour laisser le secteur privé faire les choix essentiels. Il faut dire que l'économie japonaise bénéficie de quatre caractéristiques essentielles : le dynamisme et la capacité de réponse exceptionnels de la demande intérieure privée, la grande flexibilité des prix, la remarquable capacité

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

d'innovation organisationnelle des entreprises et l'articulation très particulière et solidaire du secteur manufacturier et du secteur de la distribution. Le rôle du MITI a été exagéré pour appuyer les thèses de la nécessité des politiques volontaristes

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

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

En contraste, la politique française a cherché à donner des avantages compétitifs aux secteurs jugés stratégiques par la puissance publique. Il y a là une difficulté de passage entre l'intérêt public défini par l'Etat et les objectifs des firmes. Il y a eu un effet d'éviction engendré par les grands programmes, qui semble avoir dominé l'effet retombées, et les coûts d'opportunité ont pu être importants. On peut toutefois s'interroger sur la question de savoir si l'Etat n'est pas conduit à intervenir chaque fois qu'il y a une crise économique et s'il ne serait pas dans ce cas excessif de lui imputer les mauvais résultats qui sont les raisons mêmes de son action économique.

La présence active de l'Etat est irremplaçable à plusieurs égards. Il lutte contre le risque de désintégration sociale provoqué par la brutalité des évolutions vers l'économie de marché privé. La modernisation et la globalisation des économies nationales rendent à exacerber le dualisme social et sociétal. Le nécessaire développement de la flexibilité, de la

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

B) Les biens publics

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

Les économistes distinguent généralement plusieurs types de biens : ceux dont la consommation individuelle est exclusive de la consommation des autres (dans ce cas, le producteur et le

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

- La rivalité indique que les biens et services ne peuvent être consommés par plusieurs personnes sans coûts de production additionnels. La non-rivalité indique que la consommation d'une personne ne diminue en rien la quantité disponible pour les autres personnes. Elle provient de la nature particulière de la production du service envisagé. Chaque utilisateur potentiel peut jouir non seulement de la même quantité de service que les autres, mais aussi de toute la quantité offerte.
- La non-exclusion indique que le propriétaire d'un service collectif ne peut demander aux utilisateurs un dédommagement. Une fois produit, le service est à la disposition de tous. L'exclusion est d'ordre technique et économique. Il s'agit d'identifier les bénéficiaires du service et de mesurer l'intensité de cette demande. Le coût d'exclusion peut être prohibitif. Lorsque les agents peuvent s'exclure, la jouissance du service est optionnelle ou la non-exclusion est unilatérale (télévision, radio). Lorsqu'ils sont obligés de la consommer, on dira que la consommation est non optionnelle et que l'impossibilité d'exclusion est bilatérale (justice, défense nationale). Il en va ainsi de la force de dissuasion nucléaire, qui est supposée protéger chaque personne du “ sanctuaire ” quels que soient son apport et sa volonté.

Les biens et services privés sont caractérisés par la rivalité et les possibilités d'exclusion. Les services collectifs purs représentent une consommation non rivale et dont l'exclusion est impossible (éclairage public, défense nationale, phares côtiers, etc.). Il existe des biens publics mixtes caractérisés par la non-rivalité et la possibilité d'exclusion (ponts, tunnels, autoroutes, activités sportives, à concurrence de la limite de capacité). L'Etat réserve cependant le service à ceux qui s'acquittent du prix d'exclusion. La qualité du service peut se dégrader si le nombre de bénéficiaires ne cesse de croître (Université, espaces verts). Il existe aussi des services collectifs mixtes qui ont des difficultés d'exclusion et malgré tout une rivalité. C'est relativement peu fréquent, mais cela se produit lorsque les droits de propriété ne sont pas très bien définis (gisement d'or, matières premières, pêche...). Les droits de propriété du sous-sol sont différents d'un Etat à l'autre, mais l'une des revendications essentielles du Nouvel Ordre Economique International soutenu dès le début des années 1970

par la CNUCED reste la reconnaissance du droit inaliénable des pays à disposer des richesses minières de leur territoire.

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

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

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

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

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

L'éducation des enfants est-elle un investissement ou une consommation ? Elle réduit l'épargne, alors même qu'elle fournit un

avantage personnel et collectif utilisable dans le futur. Les universités non privées ou la R&D des institutions non marchandes sont analysées comme des consommations. Seize années d'éducation de qualité aux Etats-Unis coûtent pourtant 250000 dollars par enfant[2]. Le retour sur investissement comprend un risque énorme, d'autant qu'avec sa forme en U les coûts d'éducation s'élèvent fortement aux plus hauts niveaux de formation, ceux qui font encore la différence dans les rémunérations et la productivité des offreurs de travail. L'horizon temps des firmes est trop court pour assurer les investissements nécessaires à la formation. Sans l'intervention de l'Etat, et donc sans l'éducation publique, la société se scléroserait sur les fortunes d'aujourd'hui et sécréterait un fort analphabétisme, lequel conduirait à une productivité générale fortement décroissante. Pour sa propre efficacité, l'économie de marché se doit d'inclure des buts et programmes sociaux. Les investissements privés en éducation sont par nature très inégalitaires et restent concentrés sur les hauts revenus. Le capital physique peut toujours être échangé et revendu. Ce n'est pas le cas du capital humain. Ceux qui ont choisi la bonne formation obtiennent les bons emplois et la formation professionnelle a toujours un objectif de très court terme. Un pays qui se limite à l'investissement éducatif privé n'aura pas fabriqué suffisamment de compétences, il aura aussi une distribution très inégalitaire de celles-ci.

Il faudrait mettre en évidence les biens durables des dépenses publiques, car leur financement réduit indûment la mesure de l'épargne. Pour 1997, aux Etats-Unis, ces biens durables représentent plus de 500 milliards de dollars, alors même que le déficit public total (fédéral et local), inférieur à 100 milliards de dollars est dorénavant transformé en un excédent depuis 1998. La découverte de nouvelles réserves n'est jamais comptabilisée comme un investissement, et l'utilisation des matières premières est supposée être une consommation, mais jamais un désinvestissement[3]. Enfin, la richesse globale des Etats-Unis (physique et tangible) est de l'ordre de 25.000 milliards de dollars. Une étude plus significative intégrant la valeur actuelle des gains futurs établirait cette fortune à plus de 100.000 milliards de dollars. C'est dire la faible importance des endettements publics et nationaux pour l'économie américaine. Les effets d'éviction du financement des biens publics ne sont que trop rarement mis en relation avec les avantages considérables qui résultent à terme de l'action de l'Etat dans l'investissement humain et collectif. Les biens collectifs participent

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

hautement à la productivité globale de la Nation, à sa compétitivité, mais aussi au bien-être de la population.

C) Les externalités

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

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

ii) La tradition pigovienne cherche à internaliser les effets externes par une taxation positive ou négative. Par exemple, l'analyse des effets externes est à la base des politiques de l'environnement. Le Principe Pollueur-Payeur (PPP) est souvent revendiqué. Il permet une internalisation des effets externes pour une vision plus large de l'efficacité économique, selon le principe du pollueur comme payeur de sa pollution. Plusieurs questions restent cependant en suspens :

l'information est-elle réellement disponible, qui sont les payeurs en dernier ressort (problème de l'incidence), le système proposé est-il compatible avec l'état des finances publiques et les coûts administratifs engagés pour faire respecter les droits ne sont-ils pas exorbitants ?

iii) Les procédures décentralisées avec intervention de l'Etat (Davis et Whinston, 1966) sont moins exigeantes en matière d'information. Chaque firme doit connaître sa fonction de coût compte tenu des effets externes et être capable d'adopter le contrôle du niveau de l'activité génératrice d'effets externes. En d'autres termes, les entreprises négocient leurs niveaux d'activité au point où les économies externes sont équitablement partagées. L'Etat exerce un arbitrage actif, puisqu'il détermine les taxes et subventions de chacun, qui deviendront, la période suivante, des coûts ou des recettes participant à la définition du profit de chaque firme. Par itération, un équilibre se dégage. L'idée est qu'il n'y ait versement qu'à la fin de la procédure (et non à la fin de chaque période) et que les sommes ne transitent même pas dans le budget de l'Etat. Cette procédure par tâtonnement ne converge pas nécessairement vers l'optimum et l'équilibre entre la contrainte et l'incitation paraît instable.

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

Les effets externes mettent en évidence les incidences des interdépendances de deux centres de décision au moins, organiquement

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

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

Les externalités constituent un premier obstacle à l'efficience du marché. Le pollueur, qui présente une externalité négative, dispose du bien d'autrui gratuitement et il peut alors en abuser. Il existe aussi des externalités positives, comme l'éducation ou la recherche. Les entreprises sous-investissent dans l'éducation, en refusant d'apporter leur financement, avec la seule liberté du travailleur de les

abandonner. Sans l'Etat, la société dans son ensemble sous-investit en matière d'éducation. Les externalités ne sont pas des exceptions et donc les prix du marché ne sont pas adéquats. Il faudrait comptabiliser tous les concernements collectifs qui tempèrent les verdicts du marché.

" Les effets externes mettent en évidence les incidences des interdépendances de deux centres de décision au moins, organiquement distincts, qui ne sont pas sanctionnées par le marché et donc par le système de prix, alors même qu'elles se présentent, d'un point de vue économique, comme des produits joints. Ils correspondent à des services rendus ou à des dommages non rémunérés "[4]. L'Etat doit agir pour réglementer les " aménités " positives et négatives, réduire les effets désastreux pour l'environnement d'une pollution industrielle, mais aussi favoriser le développement d'une région en apportant une forme concertée de coordination des investissements. Il est difficile de rendre " marchands " certains biens dont la protection est pourtant essentielle au bien-être collectif. Il faut préserver l'environnement et ajouter " une raison d'être " que le marché ne secrète pas spontanément. Ainsi, le Bolchoi, sans des subventions publiques, ne sera sans doute plus jamais aussi beau qu'avant.

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

Il faudrait promouvoir un développement soutenable, c'est-à-dire durable (ce qu'il consomme est égal à ce qu'on lui restitue en ressources et en énergie). Or, l'entropie étant croissante dans un

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

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

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

D) L'incertain

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

La notion d'accélération de l'histoire suppose que celle-ci emprunte une direction précise. Or, la fin des idéologies globalisantes marque la fin (sans doute provisoire) du "sens de l'histoire". On assiste à une

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

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

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

dénoncée. Selon les périodes ou les situations sociales des agents, l'action de l'Etat est fustigée ou revendiquée par les mêmes groupes sociaux. Cependant, la connaissance a priori de l'interventionnisme des organismes publics est susceptible de modifier les comportements des individus ou des entreprises.

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

L'investissement public vient à la rescousse de l'investissement privé, même si l'horizon temps des Etats est devenu beaucoup plus court, du fait de la pression du budget, de l'impact des médias, de la lutte contre la baisse des revenus réels et du renouvellement constant des cycles électoraux. Techniquement, de nombreux gouvernements ont des horizons temps négatifs, notamment en période d'élections. Lorsque le déficit budgétaire (qui est le produit des forces sociales) est supérieur aux activités d'investissement engagées par le budget, on sacrifie provisoirement la croissance future pour aider la consommation courante. À plus long terme, il commence à y avoir pénurie de bois de chauffe, désertification, dégradation des terres, la moitié de la superficie des USA serait constituée d'écosystèmes en danger. La production de céréales tend à devenir plus faible que la demande, les stocks diminuent. Les limites physiques de la production et du nombre des hommes correspondant n'est pas loin d'être atteinte. Les inégalités sont destructrices de l'environnement. Dans le cas sahélien, il y a le cercle vicieux de la démographie et du climat. Trop pris par le court terme, dans l'exigence de survie, le système est en crise perpétuelle, et

entre dans le processus souvent irréversible de la paupérisation du patrimoine. Seule, une action collective à long terme, éloignée des préoccupations du marché, peut définir un cadre d'action susceptible de briser le cercle vicieux de la paupérisation.

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

E) Les transferts

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

Il arrive qu'une répartition donnée des revenus ne soit pas optimale. L'Etat peut alors s'interroger sur la redistribution du surplus, à partir de critères liant l'efficacité et le concept normatif d'équité. Les néo-classiques définissent l'équité du revenu par le fonctionnement optimal du marché. Comme ces conditions ne sont quasiment jamais remplies, il est alors légitime de penser que l'Etat doit intervenir pour réduire ces effets néfastes. Pour Amartya Sen (1973), le bien-être d'un individu dépend notamment de ses revenus et du mode de distribution des revenus agrégés. Il considère qu'un individu est prêt à abandonner une partie de ses revenus si cela permet une meilleure répartition. Comme les marchés ne sont pas toujours efficaces en matière de redistribution des revenus, il est normal que le législateur défende et

organise une action permettant une amélioration du bien-être collectif. Dans le même ordre d'idée, au début des années 1980, Lester Thurow (1981) considérait que les Etats-Unis ne pouvaient continuer à se développer et maintenir leur leadership dans les années à venir que si la répartition inégale des richesses et des revenus était réduite, de façon d'une part à limiter le comportement par trop conservateur et timoré devant le progrès des rentiers et des riches Américains et d'autre part à laisser les plus brillants éléments de la "middle class" exercer les pouvoirs économiques qu'on leur refuse légalement par l'application du droit de propriété. Le développement économique des Etats-Unis passait alors par l'amélioration de la distribution des revenus dénuée d'idée d'égalitarisme. Il s'agit donc bien d'une redistribution des pouvoirs.

Pour les libéraux, l'Etat-providence n'est ni le moteur, ni même un facteur de croissance, même s'il l'a soutenue. Il exerce plutôt, avec laxisme, des effets redistributeurs et prédateurs. Certains droits socio-économiques nationaux (" *entitlements* ") sont parfois accusés de décourager le travail, et donc la richesse produite. Pour les partisans de l'offre, la réduction des " entitlements " plutôt que l'accroissement des taxes produit une plus grande production nationale, et donc un plus grand bien-être. C'est un choix entre riches et pauvres. L'augmentation des impôts touche les riches, la réduction des " *entitlements* " s'exerce sur les pauvres. Pourtant, l'aide aux pauvres a souvent pour effet d'accroître les revenus futurs à la fois des pauvres et de la collectivité, selon la vieille recette keynésienne. La réforme du système social de bien-être doit être entreprise. Les transferts de ressources ne sont pas toujours bien contrôlés (problème de l'incidence) et il arrive que les plus pauvres subventionnent les plus riches, notamment pour les investissements en matière d'éducation ou de protection de la propriété privée. Dans d'autres cas, les transferts doivent être contrôlés, compte tenu des dérapages importants des dépenses. Pour Kenneth Arrow[5], la santé est un des rares biens dont la demande dépend en même temps de l'offre (le médecin). L'offre peut alors produire sa demande à volonté, le malade ne sachant pas ce qu'il a. Le chirurgien est maître de ses décisions d'opérer ou non. Il risque à terme d'y avoir des sélections de clients pour les assurance maladie en fonction des risques de chacun. Seuls les riches pourront s'offrir une médicalisation totale de l'existence. Avec l'assurance maladie, plus personne ne conteste les frais des soins. Dans ce cas, l'offre médicale induit sa propre demande. Il en résulte une croissance excessive des dépenses d'investissement.

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

Les dangers de ces transferts, c'est qu'ils poussent à l'endettement, lequel sera obligatoirement subi par les générations futures. Certains économistes sont même très pessimistes à ce sujet. Pour Rudman et Tsongas[6], chaque nouveau-né des années 1990 aura une dette de plus de 50.000 dollars lorsqu'il aura 20 ans. Il devra alors acquitter bien plus de taxes qu'il ne recevra de transferts du gouvernement. Pour Kotlikoff, s'il n'y a pas de changement, les générations futures auront à payer 71 % de leurs revenus en impôts pour la durée de leur vie[7]. Ces prévisions sont déjà démenties par la relance de l'économie américaine, mais il n'en reste pas moins vrai que le risque existe. Cependant, il faut rappeler que les investissements en éducation existent et sont à la charge de la population active. Pour Lester Thurow[8], il faut engager 250 000 dollars d'investissement pour l'éducation, les infrastructures et les équipements jusqu'à ce que l'Américain soit assez vieux pour travailler. Il s'agit donc bien d'un endettement pour les générations futures, ce qui limite évidemment l'idée que l'on peut se faire de la dette intergénérationnelle. En outre, les dépenses sociales bénéficient à l'ensemble de la société, elles représentent une amélioration incontestable des " entitlements ". Pourtant, lorsque l'on conteste les transferts de l'Etat, ce sont les dépenses à caractère social qui sont les premières visées.

Pour Lester Thurow[9], le standard de vie américain demande, sur la durée d'une vie, 700 tonnes de minéraux, 4000 barils de pétrole, 25 tonnes de produits alimentaires et 28 tonnes de produits animaux. La certitude, c'est que les populations des pays pauvres ne pourront pas, dans un avenir proche, obtenir un niveau de consommation comparable. Ce qui crée une zone d'incertitude sur leur capacité à accepter, sans réagir, de telles divergences. La Banque mondiale estime qu'il y aura plus de 8,5 milliards d'habitants en 2030, contre 5,7 actuellement, mais dont 2,8 milliards supplémentaires naîtront dans des pays avec moins de 730 dollars annuel par habitant. Quatre homme sur cinq vivront dans un pays en développement en l'an 2000. Les politiques de planning familial ne sont efficaces que dans les pays où un véritable processus de développement est engagé. La persistance de la faim est seulement un problème de répartition des disponibilités. Les excédents agricoles menacent le monde, mais la malnutrition qui touche l'Asie et l'Afrique est invalidante[10]. En Amérique Latine les inégalités sociales,

---

[6] Rudman W.B. and Tsongas P., The Concord Coalition, Initial statement, September 1992

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

[8] Lester Thurow (1996), The future of capitalism, Op. Cit. p.90.

[9] Lester Thurow (1996), The future of capitalism, Op. Cit. p.90.

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

notamment l'inégalité de la structure foncière, expliquent la malnutrition dans un continent d'abondance agricole. Il faut donc privilégier l'autosuffisance alimentaire indirecte. Les matières naturelles peuvent venir à manquer, il faudra désaliniser l'eau et engager des investissements que seuls les pays riches pourront financer. Les entreprises produisent certes de la richesse, mais leur production tend à réduire le pouvoir d'achat et donc la demande. Elles sont incapables de transformer cette richesse en nouveaux droits pour les hommes. Il faut donc les contrôler et l'Etat est alors disponible pour transformer le processus en en processus viable.

F) Les coûts décroissants

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

L'économie de marché développe une contradiction. La concurrence n'est jamais pure et parfaite, elle est fondée sur des inégalités de pouvoir sur les marchés. Or, le plus fort peut avoir la tentation d'éliminer les plus faibles et donc de devenir un monopole, c'est-à-dire de mettre en place l'antithèse de la compétition. Avec la création des sociétés anonymes, l'entreprise américaine a toujours démontré une souplesse et une faculté d'adaptation exceptionnelle. La législation antitrust a cherché à restaurer la concurrence et le libre

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

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

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

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

Bibliographie

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

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.

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

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, n Spécial, Grenoble, Lyon.

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

Fontanel, J. (1995), Organisations économiques internationales, Masson, 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), Conversion et aide de l'Etat, in Europe/Etats-Unis, coopérations et compétitions dans le domaine des systèmes de défense et des hautes technologies (Maulny et Caillaud Ed.), La documentation française, Paris

Fontanel, J. (1998), L'avenir de l'économie russe en question, PUG, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

Fontanel, J. (1999) Economie, Conflits et Guerres. Dix questions, Political Economy, July 1999, Moscou, Russie

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

Fontanel, J. (2000), La formation de l'Etat, son évolution et son utilité systémique, in Les fondements de l'action de l'Etat, Côté Cours, Université Pierre Mendès France, Grenoble.

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

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

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

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

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

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

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

Shkaratan, O., Fontanel, J. (1998), Conversion and personnel in the Russian military-industrial-complex. Defence and Peace economics, 9(4).

Smith, R., Humm, A., & Fontanel, J. (1987). Capital labour substitution in defence provision. Defence Security and Development.

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

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

Wallenstsein, M. (1974), Sous-développement et dépendance, Esprit, Février.