



HAL
open science

Archaisme et modernité de l'action économique de l'Etat

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Archaisme et modernité de l'action économique de l'Etat. Cahiers de l'Espace Europe, 2003. hal-03548074

HAL Id: hal-03548074

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03548074>

Submitted on 29 Jan 2022

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.

Archaïsme et modernité de l'action économique de l'Etat

Jacques Fontanel

Les conférences,
Cahiers de l'Espace Europe
Grenoble, 2003.

Résumé : Avec le processus de la globalisation économique, le rôle de l'Etat est remis en question, face à une pensée libérale dominante après l'effondrement de l'Union -Soviétique. La question de l'horizon temps se pose. Quel est le niveau optimal du laissez-faire qui aboutit à des actions fondées principalement sur le profit de court terme d'une part et , d'autre part, l'intervention indispensable de l'Etat qui doit éviter dans de nombreux pans de la vie sociale les excès d'une économie de marché sans contrôle qui conduit souvent à des crises économiques aux coûts économiques et sociaux considérables. Les questions de plus long terme doivent être résolues par une action incitative des Etats, notamment dans les domaines du réchauffement climatique, des pollutions, des inégalités économiques et des précarités croissantes et du maintien du financement des services publics.

With the process of economic globalization, the role of the State is questioned, in the face of a dominant liberal thinking after the collapse of the Soviet Union. The question of the time horizon arises. What is the optimal level of laissez-faire that leads to actions based mainly on short-term profit on the one hand and, on the other hand, the indispensable intervention of the State that must avoid in many areas of social life the excesses of an uncontrolled market economy that often leads to economic crises with considerable economic and social costs. Longer-term issues must be resolved by state incentive action, particularly in the areas of global warming, pollution, economic inequality and growing precariousness, and the maintenance of public service funding.

Etat, économie de marché, services publics, démocratie économique
State, market economy, public services, economic democracy

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

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

L'action de l'Etat dans la vie économique est inévitable, dès lors que les autorités publiques établissent les règles de fonctionnement de l'activité productive et commerciale. Aujourd'hui, le plus convaincu des libéraux admet (comme le rappelle la fameuse expression du

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

La fin de ce siècle est marquée par la pensée dominante de la “ globalisation ” et de l’élargissement de l’économie de marché. L’effondrement du " socialisme réel " et les échecs des expériences “ étatiques ” du Tiers-Monde ont fait le lit du succès d’un capitalisme pourtant lui-même souvent contesté dans son fonctionnement et ses résultats. C’est la fin de la croyance dans la gestion équilibrée entre les nécessités d’une économie de marché efficace et l’intervention sociale et sociétale de l’Etat. Le libéralisme ne peut pas fonctionner sans l’Etat et il reconnaît aisément la nécessité de l’intervention subsidiaire de l’action publique dans le jeu dominant de la libre concurrence. Si l’excès du pouvoir étatique constitue une menace et un frein au développement économique, son absence conduit à des formes d’organisation anarchiques qui augmentent le risque de toutes les activités économiques et limite donc l’importance des “ paris sur structures neuves ” (François Perroux). L’auteur propose la présentation des analyses existantes (histoire des faits et de la pensée économique de l’Etat) et il montre la nécessaire action collective à l’intervention nécessaire et contestée de l’Etat.

I. L’histoire des faits et de la pensée économiques de l’Etat

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

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

Le rôle de l’Etat a beaucoup évolué dans le temps, de l’état de nature à la globalisation. L’Etat moderne est caractérisé par son organisation, son pouvoir de législation et sa recherche de rationalité dans l’action. Pourtant, bien que très importante, son action sur les économies de marchés est toujours contestée. L’exemple de l’économie de la transition de la Russie témoigne des rapports conflictuels entre l’Etat et le marché, mais aussi de leur complémentarité nécessaire, sans laquelle les économies succombent à la crise. Deux formes d’opposition se sont manifestées, l’une optimiste insistant sur la continuation du processus de libéralisation, l’autre pessimiste contestant l’efficacité des réformes. Il est intéressant de noter que ni les responsables du FMI, ni la pensée libérale n’ont mesuré l’importance des phénomènes financiers sur la Russie. Ce qui montre la difficulté de la tâche à entreprendre en Russie.

Plusieurs analyses sont présentées, par Yegor Ygaidar, Mike Intriligator, Silvana Malle, Stanley Fisher ou Wladimir Andreff.

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

Devant ces débats, il est utile de rappeler rapidement les fondements des théories de l'Etat dans la pensée économique, avant de mettre en évidence la crise de la pensée économique moderne sur la question de l'Etat. Les principes des théories néo-classiques libérales, keynésiennes et marxistes sont présentés. La conclusion principale porte sur la crise de ces théories, qui échouent dans leurs modèles " purs " à favoriser le développement économique des Nations. Les modèles de relations entre l'Etat et le marché dans le processus de mondialisation sont contestés, notamment le schéma keynésien mal adapté aux conditions nouvelles du fonctionnement de l'économie internationale. .

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

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

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

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

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

- La théorie des jeux met en évidence l'intérêt de l'action de coopération pour les unités économiques. Dans ce cas, une bonne gestion de l'économie passe par des procédures de concertation, dirigées ou contrôlées par une volonté collective qui ne peut être que l'Etat.
- Les citoyens et l'Etat engagent alors un dialogue, généralement ponctué par des règles de droit, qui permettent de faire une synthèse toujours temporaire et négociable des droits et obligations de chaque personne physique ou morale, publique ou privée, notamment les droits de propriété.
- L'analyse économique des décisions de l'Etat suppose, au moins dans le cadre de la pensée néo-classique dominante, la mise en place d'une réflexion en termes d'optimum et d'agrégation des préférences individuelles. Les modèles de décision, la rationalisation des choix budgétaires ou la planification souple ont connu de nombreuses vicissitudes d'application, car ces analyses supposent généralement que le marché favorise dans son expression la plus pure la réalisation conjointe à la fois de l'optimum et de l'équilibre.

II.2. Les débats sur la relation économique conflictuelle ou coopérative entre le marché et l'Etat

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

- D'abord, il est certain que l'Etat connaît des dysfonctionnements qui rendent très délicats le fonctionnement de l'économie de marché. L'Etat est un système plus ou moins efficace de régulation. Il produit des biens et services publics, intervient dans les effets externes, il se présente comme le maître des horloges, il définit les règles de fonctionnement du marché, il propose des transferts nécessaires à la cohésion sociale, il lutte contre les règles des rendements décroissants qui conduit au monopole et à la suppression de la concurrence.

- Ensuite, l'action de l'Etat conduit elle-même à des dysfonctionnements préjudiciables à l'efficacité de l'économie de marché. L'Etat n'a pas disparu de la scène internationale, on est même passé de 50 à 225 Etats de 1949 à 1996. L'idée dominante est à l'Etat minimal et toute réaction à cette idéologie conduit à une spéculation négative. Le secteur privé les sanctionne. La globalisation et la régionalisation sont moins des états de fait que des pratiques permettant la réorganisation des économies des pays industrialisés en faveur des entreprises les plus internationalisées. François Perroux (1954) parlait déjà à ce propos de la nécessité de " nourrir les hommes, soigner les hommes et libérer les esclaves ". Amartya Sen (1981) introduit l'idée de politiques économiques fondées sur la notion d'*entitlement*, terme difficilement traduisible qui indique l'ensemble des droits et des titres rendus disponibles aux citoyens dans une société donnée. Cette conception de l'action économique inclut toutes les dimensions humaines concernées par le développement économique, comme la croissance, bien sûr, mais aussi les soins médicaux, les droits de l'homme, l'environnement, ou les conditions de travail. Cependant, l'Etat est dépensier (et à ce titre, il crée des effets d'éviction regrettable pour le développement économique), son activité est souvent improductive, son action est minée par les pouvoirs privatisés (Public Choice) et par ses tendances technocratiques, il est atteint par la corruption et la prévarication, il est parfois même dessaisi de ses valeurs sociales et des solidarités, et il apparaît parfois comme un simple serviteur d'intérêts particuliers. Surtout, il est actuellement pris en tenaille entre la globalisation et la glocalisation. Bref son action apparaît de moins en moins légitime.

- Enfin, l'Etat, autorité nationale suprême, utilise parfois l'économie comme un instrument de politique internationale. Pourtant, l'Etat des pays les plus puissants utilise parfois l'économie à des fins stratégiques. L'arme économique conteste le paradigme pacifiant de l'économie néo-classique et elle pose les bases d'une théorie économique des conflits, à la suite des mercantilistes ou de l'école historique allemande. Plusieurs stratégies ont été mises en place, comme la politique de l'enserrement ou celle de l'affaiblissement par la course aux armements. Plusieurs exemples sont alors donnés de cette puissance de l'Etat dans la vie économique.

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

ces valeurs, conduit inéluctablement à un monde fondé sur les inégalités et la violence. Le globalisation, destructrice des valeurs de l'Etat, conduit inéluctablement à un regain inquiétant de la violence. Elle renforce le matérialisme dominant, elle définit la fin des solidarités, elle laisse présager un contrôle de l'information par les grands intérêts privés et elle met la démocratie en danger.

Bibliographie

- Aganbeguyan, A., Fontanel, J. (1994), Un monde en transition. Les exemples de la Russie et de l'industrie d'armement, *Cahiers de l'Espace Europe*, n°5, Grenoble.
- Barre, R., Fontanel, J. (1991), *Principes de politique économique*, Presses Universitaires de Grenoble, PUG. Grenoble.
- Boyer, R., Drache, D. (1996), *States against markets*, Routledge, London.
- Coulomb F., Fontanel, J. (2000), La puissance des Etats et la globalisation économique, *Arès, Défense et Sécurité*.
- Crozier, M. (1979), *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, Paris.
- Fontanel, J. (1978), Présentation thématique et formalisée de la Richesses des Nations, *Revue économique*, 538-564.
- Fontanel, J. (1993), *Economistes de la paix*, Presses Universitaires de Grenoble.
- Fontanel, J., Gaidar, Y. (1998), *L'avenir de l'économie russe en question*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble
- Fontanel, J. (2000) *Analyse économique de l'Etat*, L'Harmattan, Paris.
- Fontanel, J., Samson, I. (2002), L'Etat, un agent économique contestable, mais irremplaçable, *Humanisme et Entreprises*.
- Fontanel, J., Samson, I. (2003), *Les liaisons dangereuses entre l'Etat et l'économie russe*, Editions L'Harmattan, Paris.
- Ohmae, K. (1995), *De l'Etat Nation aux Etat régions*, Dunod, Paris.
- Passet, R. (2000), *L'illusion néo-libérale*, Fayard, Paris.
- Reich, R.B. (1992), *The Work of Nations*, Vintage Books, New York.
- Perroux, F. (1952), Les coûts de l'homme, *Economie Appliquée*, Janvier-Mars.
- Sen, A. (2000) *Repenser l'inégalité*, Le Seuil, Paris.
- Sen, A. (2003) Identité et conflit. Existe-t-il un choc des civilisations ? in *Economistes de la paix*, PUG, Presses Universitaires de Grenoble
- Thurow, L. (1996) *The future of capitalism*, William Morrow and Co. New York.
- Wolf, M. (2001), Will the Nation State Survive globalization? *Foreign Affairs*, January-February.