

ECONOMIE GENERALE : L'ACTEUR ETAT

CHAPITRE 8 : « L'ETAT ET SES INTERVENTIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES »

Introduction

I- L'évolution de la conception de l'Etat

1- L'Etat arbitre : une conception consensuelle

2- L'Etat partisan : une conception conflictuelle

3- L'Etat gestionnaire : une conception globale

II- Les fonctions de l'Etat dans les économies développées modernes (selon R. MUSGRAVE)

1- La fonction d'affectation des ressources

2- La fonction de redistribution des richesses

3- La fonction de stabilisation de la conjoncture

III- La production de l'Etat

1- La production de services non marchands

2- La production de biens et services privatifs

IV- L'Etat, le budget et le Plan

1- L'Etat et le budget

2- Un regard historique sur l'Etat et la planification

Conclusion

ECONOMIE GENERALE : L'ACTEUR ETAT

CHAPITRE 8 : « L'ETAT ET SES INTERVENTIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES »

Introduction

L'Etat est un agent économique complexe, qui nécessite une analyse spécifique. Sa présence dans le tissu économique est une controverse à l'origine de la science économique (conflit entre Mercantilistes et Physiocrates). De même, les fonctions qu'il peut ou doit remplir dans la société opposent les économistes, comme les politiques ou les sociologues.

En fait, l'Etat intervient dans l'économie directement, en produisant, et indirectement, en agissant par le biais du budget.

I- L'évolution de la conception de l'Etat

1- L'Etat arbitre : une conception consensuelle

L'Etat arbitre correspond à un Etat qui cherche à réaliser un consensus dans la société : au-dessus des individus, il prend en charge tout ce qui a trait aux intérêts communs (*L'intérêt général*), soient les fonctions « régaliennes » de protection de l'individu et de la nation.

Cette conception se trouve dans la pensée de J. BODIN ou N. MACHIAVEL, ainsi que chez les Classiques (A. SMITH, D. RICARDO, J. B. SAY) et les Néoclassiques (L. WALRAS, M. FRIEDMAN, F. A. VON HAYEK).

L'Etat ne doit alors intervenir que dans certaines fonctions :

Fonctions : ☞ *Facilitateur* : faciliter le déroulement de l'activité économique privée (école, police, justice, sécurité, équipements collectifs...) ;
☞ *Correcteur* : corriger les défaillances du marché (conditions de concurrence, politique redistributive avec un budget équilibré et non inflationniste...)

Ces traits expliquent la dénomination d'un *Etat gendarme*.

En dehors de ces attributs, pour les Libéraux, l'Etat doit être un agent passif (pas d'existence propre), neutre vis-à-vis du secteur privé car son intervention est selon eux souvent néfaste, et doit ainsi exister que dans des cas très limités :

- *Une intervention inopportune* : le mécanisme de marché est par nature le plus efficace en assurant une situation d'équilibre optimal ;
- *Une intervention inefficace* : toute politique économique ne peut qu'accroître l'instabilité économique en brouillant le jeu naturel des règles du marché.

2- L'Etat partisan : une conception conflictuelle

Dans la théorie marxiste, l'Etat appartient aux *superstructures* : il vit, il a donc un passé (le capitalisme fait naître l'Etat), un présent (il est un organe de soutien au capital en agissant sur les salaires et le travail, en réglant les conflits...) et un devenir (il doit s'éteindre progressivement dans la société socialiste).

Sous sa forme actuelle, l'Etat est *partisan* : il perd sa neutralité pour se situer dans l'avenir en orientant son action selon qu'il opte pour la préservation ou la transformation de la société actuelle.

De ce fait, pour les Marxistes, l'Etat remplit deux fonctions :

- ➡ *Conserver les rapports sociaux de production* : maintien de l'ordre social ;
- ➡ « *Béquille du capital* » : aide le capital à surmonter ses contradictions et notamment les oppositions de classe (conflits du travail...), soutient le taux de profit du secteur privé.

Cette forte intervention dans le système économique éveille les convoitises et génère à son tour des conflits. L'Etat devient l'enjeu d'une appropriation par toutes les parties prenantes à la société : capitalistes, salariés, banquiers, groupes de pression...

3- L'Etat gestionnaire : une conception globale

C'est un approfondissement de l'Etat arbitre : il n'assure plus seulement la sécurité interne et externe sur le plan politique, mais aussi la sécurité économique et sociale.

En captant parfois une forte part de la richesse créée par la nation pour la redistribuer, il devient *providentiel*. L'Etat a ainsi des droits politiques ET des droits économiques (via les politiques économiques).

Le courant keynésien qui développe cette conception considère que l'Etat est un agent économique autonome à deux fonctions essentielles :

- *Assurer l'équilibre global de la nation* : exercer des effets d'entraînement économiques (investissement public, participation à la gestion d'entreprises...) ;
- *Sauvegarder le système économique* : il est responsable du progrès social et de l'accès de tous au bien-être par le biais des impôts et des transferts sociaux.

Grand ordonnateur des dépenses nécessaires à la survie de la société (protection sociale...), l'Etat se place d'emblée au-dessus de tous les agents du système (priorité de l'intérêt général sur les intérêts privés) : notion d'**économie publique**, qui qualifie le domaine d'intervention propre de la puissance publique dans l'économie.

II- Les fonctions de l'Etat dans les économies développées modernes (selon R. MUSGRAVE)

1- La fonction d'affectation des ressources

Cette fonction traduit l'intervention de l'Etat en tant que producteur de biens et services à la place du secteur privé défaillant : l'Etat assure la satisfaction des besoins publics et *les ajustements nécessaires dans l'affectation des ressources découlant du marché* (R. MUSGRAVE).

Dans une économie de marché, où le prix est le régulateur essentiel, la production de biens et services dont le prix n'a pas de réelle signification économique est forcément du domaine de l'Etat ! (Par exemple, les droits d'inscription à l'Université, le prix du ticket de métro...)

Si l'Etat ne prend pas en charge ces activités, nul ne le fera car les risques économiques sont trop élevés !

Se pose alors la question de l'efficacité de l'Etat producteur...

2- La fonction de redistribution des richesses

Par nature, le libéralisme et l'économie de marché créent des inégalités. L'Etat doit agir contre les excès d'inégalités via les mécanismes de redistribution.

L'Etat va alors :

- CAPTER, sous forme d'impôts une partie de la richesse créée par le pays ;
- REDISTRIBUER ces prélèvements par le biais des transferts.

Les transferts réalisés sont de deux natures :

- *Economiques* : ils ont pour objectif de renforcer la situation financière des entreprises (subventions, aides et financements divers) ;
- *Sociaux* : ils répondent à la solidarité nationale, des riches vers les plus pauvres (**redistribution de type verticale**), ou par exemple des ménages sans enfants vers les ménages avec enfants dans le cadre d'une politique familiale (**redistribution de type horizontale**).

3- La fonction de stabilisation de la conjoncture

Il s'agit pour l'Etat de maintenir la demande globale au niveau désiré par des moyens appropriés, telles les politiques monétaire, budgétaire, industrielle.

D'une manière générale :

- × En période de basse conjoncture : insuffler des revenus dans le circuit économique (politique budgétaire active, politique monétaire expansive...) afin de relancer la demande, l'emploi et la croissance ;
- × En période de haute conjoncture : contrôler la création de richesse (politique monétaire restrictive), diminuer la demande globale (politique budgétaire restrictive) pour freiner la demande globale.

L'économie est amenée très souvent à s'écarter de sa situation d'équilibre, les interventions de l'Etat doivent permettre de réguler la conjoncture pour la ramener à ce niveau d'équilibre.

III- La production de l'Etat

1- La production de services non marchands

Utiliser les équipements collectifs municipaux (stades, piscines municipales...), bénéficier des services de l'enseignement public, avoir un accès gratuit aux soins, être protégé par les services de police ou de défense nationale... autant d'exemples de production et de consommation de services non marchands.

Si les biens et services productifs (ou marchands) s'intéressent à une demande solvable puisque vendus au « prix de marché », les biens et services non marchands sont fournis à titre gratuit (financement total par la puissance public) ou quasi-gratuit (l'utilisateur paie une partie du coût de production de la prestation).

Les biens et services non marchands relèvent tous d'une consommation dite indivisible, en ce sens qu'il apparaît impossible de préciser, *a priori*, les bénéficiaires.

Cette production non marchande rendue par les administrations publiques (Etat central, collectivités locales, organismes de Sécurité sociale...) ou privées (associations, fondations...) représente environ 20% du PIB total, en forte progression (hausse du chômage, de la pauvreté, vieillissement de la population...)

2- La production de biens et services privatifs

L'Etat dispose (encore...) d'un patrimoine industriel, bancaire et commercial même si ses participations dans ces entreprises ont toutes tendance à diminuer par le biais notamment de privatisations (désengagement progressif de l'Etat de l'activité économique).

A fin 2006, la France compte encore plus de 1 000 entreprises publiques, elles emploient environ 4% de l'effectif salarié total, contre 10.5% dix ans plus tôt... Les 10 premières entreprises rassemblent à elles seules plus de 75% du total des effectifs.

L'analyse de la pratique de l'intervention du secteur public permet de tirer deux constats :

- Les capitaux publics sont présents en France depuis longtemps, si bien qu'une étude historique et sectorielle de l'activité économique publique se révèle fort intéressante ;
- Les motivations des unités publiques de production diffèrent de celles des unités privées : le secteur public a ses propres spécificités.

D'un point de vue historique, l'Etat s'est engagé dans des activités industrielles à l'occasion de la Première Guerre mondiale (*fusion des capitaux publics dans le système économique*) de façon atypique :

- « Incrustations » par vagues : Première Guerre mondiale, crise des années 1930, seconde guerre mondiale, « ère » F. MITTERRAND ;
- Des secteurs particuliers : par nationalisation, tantôt l'armement, puis l'énergie, les transports, l'assurance, le crédit et l'industrie ;
- Des mobiles divers : sanctions à l'égard des collaborateurs, assurer son indépendance énergétique, un meilleur financement de l'économie...

Au milieu des années 1980, environ un quart de l'économie nationale était aux mains de l'Etat, puis dès 1986, s'enclenchent des mouvements de privatisations qui marquent le désengagement de l'Etat dans l'économie (contestation, renouveau de la pensée libérale, construction européenne...)

Le secteur public n'est pas un simple complément du secteur privé, il est un agent autonome, avec ses propres caractéristiques, finalités, logiques financière et de fonctionnement.

L'entreprise publique se voit confier trois principales *missions* :

- *Le maintien des équilibres globaux* : par la réalisation du *carré magique* de N. KALDOR (stabilité des prix – faible chômage – équilibre du commerce extérieur – croissance économique soutenue) ;
- *La stimulation de l'activité économique* : générer des effets d'entraînement bénéfiques à l'ensemble de l'économie ;
- *Une politique sociale ambitieuse* : mise en place de formes innovantes de gestion du personnel, d'organisation des ateliers... (cf. Renault, dans les années 1970-1980).

L'entreprise publique développe une gestion aux méthodes originales, notamment dans le domaine de la politique de prix, par le souci de promouvoir l'intérêt général :

- Recherche de la satisfaction du public et non pas seulement le profit ;
- Répondre à toute la demande anticipée ;
- Réaliser l'égalité de traitement à tous les acquéreurs d'un même type de bien ou de service.

C'est ainsi que l'entreprise publique est amenée à une tarification au coût marginal, ce qui permet de différencier les tarifs selon les cibles de clientèle ou selon la période de consommation.

IV- L'Etat, le budget et le plan

1- L'Etat et le budget

Le budget s'exprime par l'intermédiaire de la loi de Finances votée par le Parlement (processus démocratique). Elle détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit. L'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, ces ressources et ces charges, constitue le budget.

Préparer, voter, exécuter un budget consiste à faire des choix importants en termes d'options économiques et sociales.

NOTE : depuis la réforme de fin 2005, la loi de Finances n'est plus présentée par comptes ministériels mais par *missions*.

Le budget se compose de deux catégories :

- *Les dépenses* : à caractère définitif (non remboursable, comme les salaires des fonctionnaires, l'investissement en infrastructures...) ou à caractère temporaire (remboursable, comme les avances et prêts aux collectivités publiques, entreprises publiques) ;
- *Les recettes* : fiscales (TVA, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TIPP...) et non fiscales (moins de 10%).

2- Un regard historique sur l'Etat et la planification

Une *ardente obligation* (C. DE GAULLE), ou un *examen de conscience* (V. GISCARD D'ESTAING), *l'anti-hasard* (P. MASSE), *l'esprit d'organisation introduit dans l'économie* (J. DAYRE), le Plan est fondamentalement une tâche collective et un refus du laisser-faire ! Cependant, le Plan à la Française a toujours été un instrument indicatif, mais néanmoins ambitieux, entre les mains de la puissance publique.

Le Plan est un instrument de la politique économique, à double objectif : définir des choix stratégiques et des objectifs à moyen terme de développement économique, social et culturel et prévoir les moyens de les financer. Il détermine les axes de conduite de l'économie nationale et conduit les acteurs à aller dans le sens des orientations retenues. Il était donc, en France, plus qu'un simple instrument de prévision !

Il peut apparaître en contradiction avec les principes du libéralisme de marché, puisque même en France où il est purement indicatif, il constitue néanmoins un élément de contrainte pour les acteurs économiques !

Mais, dans une économie de marché, il peut réparer les défaillances du marché (diminution de l'incertitude sur l'avenir, réduction des inégalités et autres injustices créées par le marché). Il s'efforce également de réaliser un véritable projet de société.

La planification française est née à la fin de la seconde guerre mondiale où il fallait reconstruire l'économie. Depuis 1947, onze plans se sont succédé : les trois premiers, dits *de reconstruction*, pour la modernisation du pays, les trois suivants pour la *gestion de la croissance*, les quatre derniers pour la *gestion de crise*.

Le 11^{ème} plan (1993-1997) visait l'emploi et une plus forte intégration de la France dans une Europe de plus en plus ouverte, grâce à une stratégie de croissance fondée sur une offre compétitive, fruit d'efforts d'investissement et d'exportation.

Si les 1^{er}, 2nd et 4^{ème} plans voient leurs objectifs atteints, il n'en va pas de même pour les suivants ! Est-ce le prix de convictions moins affirmées ?

Depuis le début des années 1980, la planification a lentement disparu car l'environnement devient de plus en plus incertain et asymétrique, le renouveau de la

conception libérale de l'économie met en avant la primauté des arbitrages et des choix par le marché, les critères de décision se sont axés principalement sur la rentabilité financière au détriment des problèmes d'emploi ou d'environnement... que la plan a justement pour objet de résoudre !

Néanmoins, le Plan est reconverti en *Centre d'Analyse Stratégique* (CAS), qui propose un foisonnement d'analyses faites à partir de résultats d'études ou de faits d'actualités économique et sociale, en France et très souvent à l'étranger.

Toutes ses productions sont accessibles en ligne (www.strategie.gouv.fr). On y trouve une *Note de veille hebdomadaire*, une revue trimestrielle (*Horizons stratégiques*), des documents de travail ainsi que l'ensemble des rapports du Centre.

Conclusion

L'Etat est un acteur économique à part entière. Il est, dès la naissance du capitalisme, à l'origine de controverses entre les différents courants de pensée. S'il existe différentes conceptions de l'Etat, on assiste plutôt à des frontières floues et chaque pays, de par son histoire, sa culture, ses caractéristiques économiques et sociales, se construit sa vision de l'Etat.

Aujourd'hui encore, l'Etat est source de clivages dans la vie économique, politique et sociale, preuve que le débat entre Physiocrates et Mercantilistes, vieux de 400 ans, est toujours d'actualité !

Néanmoins, on assiste à un désengagement progressif de l'Etat dans la sphère économique, ou plus précisément dans la sphère productive, ce qui n'enlève en rien de sa présence et de sa puissance dans la vie économique et sociale malgré le processus de mondialisation qui fait naître des firmes géantes transnationales. N'oublions pas que l'Etat conserve le pouvoir juridique malgré les pressions économiques !

En fait, ce débat sur le rôle de l'Etat n'est pas et ne doit pas devenir une réflexion purement économique, mais il doit être transdisciplinaire et démocratique car, au-delà de ce débat, la vraie question qui se pose au citoyen est de définir le modèle de société dans lequel il désire voir sa nation s'intégrer.