

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE

Adrian Șimon

Assoc. Prof., PhD, "Petru Maior" University of Tîrgu Mureș

Abstract: Les débats autour du rôle de l'État dans l'économie ont toujours été nombreux et de teneurs différentes selon les périodes. En effet, l'intervention de l'État a connu une intensité variable selon les époques: très important lors des trente glorieuses, le rôle de la puissance publique semble, aujourd'hui, fortement remis en cause. Toutefois, l'État demeure toujours présent dans l'économie et son action peut globalement être analysée sous deux formes. La première d'entre elles se traduit par une intervention visant à agir sur les structures et le fonctionnement des marchés.

L'État, en tant que producteur ou régulateur à travers les règlements qu'il impose, agit directement sur les mécanismes de marché.

Mais l'action de l'État prend, également, une deuxième forme avec pour objectif de faire face, cette fois, aux conséquences des dysfonctionnements générés par ces mécanismes de marché: il intervient par différentes mesures pour lutter contre les inégalités et combattre les déséquilibres.

L'intervention publique contribue-t-elle au bien être collectif?

De nombreuses définitions du terme État existent:

forme de gouvernement d'une nation;

administration suprême d'un pays;

ensemble des citoyens considéré comme un corps politique;

étendue des pays soumis à une seule souveraineté politique, etc.

Toutes ces définitions renvoient à la notion de pays ou de nation et plus généralement à l'idée de collectivité. La nécessité d'une organisation collective dans certains domaines, comme la justice et l'armée par exemple, s'est rapidement imposée pour donner naissance dès le XV^e siècle à la forme moderne de l'État.

L'intervention étatique, en matière économique, pose en revanche de nombreuses questions. Nombreux sont, en effet, les courants de pensée, qui la jugent, en grande partie ou totalement, inutile. La „*main invisible*” d'Adam Smith (1723–1790) ou l'individualisme méthodologique

des néo-classiques présentent le fonctionnement de l'économie comme la résultante des comportements individuels, voire égoïstes, des acteurs économiques. L'intervention de l'État dans l'économie n'est donc pas une évidence en soi. Elle le deviendra à partir du moment où les économies connaîtront des déséquilibres importants. Ainsi, l'action publique s'est fortement renforcée à la suite de la crise des années '30.

Mais, au-delà de la nécessité de l'intervention de l'État, se pose également la question de la pertinence des actions menées par les pouvoirs publics. Quelle garantie avons-nous, notamment, de la capacité de l'État à prendre les décisions qui assurent efficacement le bien-être collectif sur un plan économique?

De plus, si l'État relève d'une dimension collective, les décisions prises en son nom conservent un caractère individuel dans le sens où elles émanent des responsables politiques ou de hauts fonctionnaires. On peut alors s'interroger pour savoir si l'intérêt individuel des décideurs et l'intérêt collectif de la nation sont toujours convergents.

L'efficacité l'État, en matière économique, ne dépend-elle pas de la forme et de l'intensité de ses interventions?

En 1959, Richard Musgrave définissait les trois fonctions principales assurées par l'État:

la fonction d'affectation (production ou financement de la production de biens et services);

la fonction de redistribution (transferts entre agents économiques);

la fonction de régulation (recherche de plein emploi, de croissance, de compétitivité extérieure et de maîtrise de l'inflation).

À la question de l'efficacité de l'action publique, il semble donc difficile d'apporter une réponse trop globale. Les trois fonctions sont, en effet, de nature différente, en premier lieu, par les finalités poursuivies. Selon les cas, il s'agira de se substituer ou d'encadrer les mécanismes de marché ou bien encore d'en combattre les dysfonctionnements. L'analyse du bien-fondé de ces différentes fonctions implique d'étudier, au préalable, la pertinence des objectifs visés. Il sera possible, alors, de s'interroger sur la capacité supérieure de l'État à éliminer déséquilibres et dysfonctionnements.

Enfin, l'efficacité de l'intervention de l'État se pose, également, en termes de dosage: des actions trop lourdes peuvent entraîner des effets plus déstabilisants encore, alors que des opérations de faible ampleur ne contribueraient pas à réduire les déséquilibres.

Pendant longtemps, l'État est intervenu de façon massive dans l'économie. Son rôle était alors multiple, État producteur, État protecteur, État régulateur. Progressivement, à partir des années '70, l'action des pouvoirs publics a connu un net recul et s'est transformée. La

libéralisation des marchés, y compris à l'échelle mondiale, ne permet plus à l'État de diriger directement l'activité économique. Il s'agit dorénavant de réguler les marchés en veillant au respect, par les différents acteurs, des règles du jeu concurrentiel.

De même, devant l'ampleur des déficits budgétaires et des dettes publiques, l'État n'a plus la possibilité d'agir directement sur la conjoncture économique en augmentant les dépenses publiques. Les directives européennes rendent, de plus, pratiquement impossibles de telles pratiques. D'une façon plus générale, l'Union européenne pose le problème de la souveraineté et donc du rôle de l'État.

Les centres de décisions, en matière budgétaire et monétaire, mais également dans les domaines social et fiscal, se situent à des niveaux différents (niveau européen et national, État et Banque centrale européenne), rendant indispensable leur coordination. C'est toutefois dans ce cadre plus complexe, que doivent se construire les politiques économiques, les États n'ayant bien évidemment pas abandonné totalement leur volonté d'influer sur le cours des événements économiques.

La justification de l'État producteur

Pendant longtemps, sous l'influence de la pensée classique, le rôle de l'État devait se limiter à ce que l'on appelle les fonctions régaliennes, en d'autres termes organiser et assurer les fonctions de justice, de police et d'armée. Cependant, l'idée que l'État puisse intervenir dans l'économie en se substituant aux mécanismes de marché s'est progressivement développée, pour s'imposer dans la deuxième moitié du XX-e siècle.

L'intervention de l'État dans l'économie, en tant que producteur, se justifie généralement pour trois raisons essentielles. La première cause de l'action des pouvoirs publics réside dans l'existence des services collectifs, services consommés en même temps et dans leur totalité par un ensemble d'utilisateurs. On distinguera les services collectifs privés pour lesquels il est facile de contraindre les utilisateurs à payer (par exemple, une place de cinéma) des services collectifs publics pour lesquels il est impossible ou trop coûteux de faire le prix au consommateur (par exemple, la défense nationale).

Ces services seront pris en charge par l'État qui, par les prélèvements obligatoires, a la possibilité d'assurer leur financement. L'existence de „*biens collectifs purs*” a été mise en évidence par Paul Anthony Samuelson (1915-2009) qui montre que ces biens ne peuvent faire l'objet d'une appropriation individuelle (l'éclairage public par exemple).

L'intervention de l'État s'explique, également, par l'existence d'effets externes ou d'externalités. Les externalités apparaissent à chaque fois que les décisions d'un agent

économique ont des effets non prévus ou non désirés sur d'autres agents. On donne souvent comme exemple les dépenses de formation qui profitent à chacun mais qui ont des effets sur la collectivité du fait des conséquences en termes de gains de productivité qu'elles induisent.

Ces externalités faussent les mécanismes d'allocation des ressources, puisque chaque agent dans son calcul économique n'intègre que son intérêt personnel et ne prend pas en compte le bien-être collectif. Ainsi, les effets externes négatifs comme la pollution sont souvent très importants car l'entreprise ne tient pas compte des nuisances sur l'environnement qu'entraîne son processus de production.

Enfin, le poids économique de certains agents privés nécessite l'intervention de l'État. Le développement de certaines activités conduit spontanément à des situations de monopole ou de quasi monopole. C'est le cas dans les secteurs où le montant du financement des infrastructures est lourd (on parle souvent de réseaux: électricité, transport, télécommunication etc.).

Dans ce cas, sur des périodes très longues, les rendements sont croissants: doubler la production ne revient pas à doubler les coûts en raison de charges fixes importantes. Pour faire face à ces coûts fixes, la taille est un critère essentiel. En conséquence les entreprises fusionnent ou disparaissent. Ce processus aboutit progressivement à un monopole naturel qui opère sur des biens et services jugés très souvent comme indispensables au bien-être individuel et collectif. Ces monopoles ont, alors, un pouvoir énorme dont ils peuvent abuser au détriment de la collectivité (ressources utilisées de façon non optimale, aucune contrainte sur les prix, abandon de certaines exploitations jugées non rentables).

L'État dirigiste

L'État producteur intervient à travers les entreprises publiques. Ces entreprises sont contrôlées directement ou indirectement par les administrations publiques (État, collectivités publiques). Le secteur public se développe par des opérations de nationalisations qui consistent à transférer juridiquement à collectivité la propriété d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises.

Les interventions de l'État face aux dysfonctionnements des marchés

Tout au long de l'histoire économique, les pays ont connu des déséquilibres d'ampleur plus ou moins grande. Ces déséquilibres macroéconomiques sont le chômage, l'inflation ou bien encore des déficits, voire des excédents, importants du commerce extérieur. La crise des années '30 a montré que la régulation par les marchés était insuffisante et que, par voie de

conséquence, l'intervention de l'État demeure indispensable. John Maynard Keynes (1883 – 1946), sur un plan théorique, va justifier cette intervention.

Pour Keynes, l'équilibre économique se réalise toujours *ex post*, c'est-à-dire une fois que toutes les opérations effectuées par les agents sont terminées (consommation, investissement). Il peut y avoir, bien évidemment, des différences entre ce que les agents ont anticipé et ce qui se produit véritablement (plus de production mise en œuvre que de demande réelle). Dans ce cas, il y aura toujours un revenu d'équilibre, les agents étant contraints de réajuster leur revenu, soit en épargnant, soit en ajustant leurs stocks, c'est-à-dire leurs investissements. Mais ce revenu d'équilibre n'a pratiquement aucune chance de correspondre au revenu de plein emploi qui se définit comme le revenu le plus élevé que puisse obtenir une économie sans inflation et pour lequel toutes les ressources sont utilisées.

En conséquence, si le revenu d'équilibre est inférieur au revenu de plein emploi, on constatera du chômage et une pression à la baisse des prix, puisque le niveau de la demande (en d'autres termes le niveau d'activité) sera inférieur à celui qui avait anticipé être anticipé. Inversement, si le revenu d'équilibre est supérieur au revenu de plein emploi, il n'y aura plus de chômage mais les ajustements se réaliseront par une hausse des prix, en d'autres termes de l'inflation.

D'autre part, une trop grande flexibilité dans la fixation des salaires afin de favoriser les mécanismes de marché peut être à l'origine d'inégalités, voire de pauvreté, en n'assurant pas à certains agents un revenu suffisant pour satisfaire leurs besoins les plus élémentaires. De plus, les marchés ne prennent pas en compte un certain nombre de risques sociaux.

Les mécanismes économiques découlant de décisions strictement individuelles n'intègrent pas des besoins qui s'expriment à l'échelle de la nation. Ainsi, le renouvellement démographique indispensable pour maintenir l'équilibre d'un pays et sa pérennité, ne peut être obtenu par le simple jeu concurrentiel. De même, la formation et l'éducation sont sources d'externalités positives.

L'insuffisance des revenus ou leur répartition inégalitaire, l'existence de risques et de besoins sociaux non pris en compte par les marchés, sont autant de raisons qui justifient l'intervention des pouvoirs publics et l'apparition d'un État protecteur.

Pour les économistes classiques en général, l'État doit se contenter de remplir ses fonctions régaliennes (police, justice, armée), même si l'on trouve déjà chez Adam Smith l'idée que l'État doit prendre en main les activités utiles à la nation, mais délaissées par le marché. Enfin, Ricardo et Smith, notamment, sont des partisans du libre échange.

Bibliographie sélective

Armand Colin, Dictionnaire des sciences économiques, Paris, 2007, 2-e édition,
Eglen, J.-Y., Philipps, A., Raulet, Ch. et Ch.-e., Analyse comptable et financière
Longatte, J., Vanhove, P., Économie générale, Dunod, Paris, 2001
Marx, K., Le capital, Dietz, Berlin, 1956
Banque Centrale Européene
Collection Tertiaire Sup, Emmanuel Disle, Jacques Saraf, Fiscalité pratique (collection
EXPRESS)
Office for Official Publications of the European Communities, 2007
Système Monétaire Européen