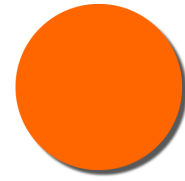


Leçon 1 :La problématique du rôle de l'Etat

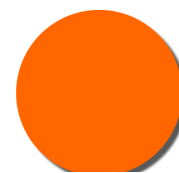
NJOMGANG Claude

Table des matières



Introduction	3
I - Les théories libérales de l'Etat	4
II - Les limites des théories libérales de l'Etat	5
III - Les théories néolibérales de l'Etat	7
IV - Le néo keynésianisme	8

Introduction



La définition de la Banque mondiale adoptée en introduction nous suggère que l'analyse de la politique économique est fondée sur l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques, sous la double contrainte de la **conditionnalité** des institutions internationales et des comportements des acteurs économiques sur le marché. Cette double contrainte justifie l'intervention de l'Etat pour concevoir des politiques visant à corriger les **défaillances du marché et celles institutionnelles**. Le rôle de l'Etat dans la conduite de la politique économique a subi de profondes mutations, dans quatre directions principales :

- La gestion publique directe a régressé, se traduisant par une diversification des acteurs ainsi que par une décentralisation au bénéfice des collectivités locales ;
- le rôle des organismes internationaux s'est renforcé, à la faveur des programmes d'ajustement structurel et de la globalisation des économies ;
- les domaines d'intervention se sont diversifiés, le développement durable devenant un enjeu majeur face à la prise de conscience des biens collectifs mondiaux (biens de biodiversité notamment) ;
- la mise en concurrence a progressé, et la régulation par des autorités indépendantes s'est substituée à la gestion de monopoles publics dans un grand nombre de secteurs.

La problématique tourne autour des théories libérales de l'Etat, de leurs limites et de leurs prolongements néolibéraux et néokeynésiens. L'orientation libérale de la conditionnalité des institutions internationales se traduit par une exigence accrue de désengagement de l'Etat (« moins » et/ou « mieux » d'Etat ?). Le **principe de subsidiarité** résume bien cette exigence. Selon ce principe, l'État doit s'abstenir de toute intervention chaque fois que l'initiative privée décentralisée suffit pour régler une question. La question est de savoir quels services l'État doit offrir, et comment ils devraient être financés. La réponse dépend, précisément, du degré d'efficacité du marché et des capacités institutionnelles.

Les théories libérales de l'Etat



La théorie classique: l'Etat Gendarme

- Politique du *laissez-faire*
- **Domaine restrictif** d'intervention de l'Etat dans l'activité économique = défense nationale, police, justice, administration
- **Postulat de rationalité parfaite** de l'agent économique.
- **Main invisible**. Intérêt général = somme des intérêts particuliers dans un cadre concurrentiel.
- S'oppose à l'approche *holistique*, qui considère l'intérêt général dans une optique organique, comme une entité distincte de la somme des intérêts particuliers.

La théorie néo-classique

- **Variante formelle** de la théorie classique,
- Etat garant de l'intérêt général et de l'optimum social, notamment par la production des biens et services collectifs et la prise en charge des externalités (au sens de Pareto).
- Caractéristique distinctive de l'équilibre général (walrasien) par rapport à l'équilibre global (keynésien) = interdépendance, qui se traduit par l'impossibilité d'offres ou de demandes excédentaires (équation de Walras).

La théorie keynésienne: l'Etat-providence

- Intervention de l'Etat nécessaire pour assurer la compatibilité de l'intérêt général et des intérêts particuliers.
- Intervention notamment pour assurer le plein emploi, par le mécanisme du multiplicateur. L'équilibre du marché étant par définition un équilibre de sous-emploi.
- Conception institutionnaliste et positive de l'Etat.

La théorie de la régulation

- **Conception positive** de l'Etat
- Etat = ensemble de compromis portant sur les **formes institutionnelles, ou invariants du système**.
- Rôle de l'Etat = combinaison harmonieuse des formes institutionnelles
 - Rapport salarial
 - Mode d'accumulation du capital
 - Gestion de la contrainte monétaire
 - Type d'intervention de l'Etat
 - Mode d'insertion dans l'économie mondiale

Les limites des théories libérales de l'Etat



La doctrine libérale se situait dans une *logique d'Etat minimal*, dans le cadre d'une *régulation par le marché*. Ce système a très tôt évolué (dès la crise de 1929) vers le néolibéralisme, pour la simple raison que le modèle libéral est normatif, et donc appelé à s'adapter à l'économie positive pour devenir un modèle de référence pour la politique économique.

Les principales limites des théories libérales de l'État se trouvent dans les défaillances de la régulation libérale, le risque endémique de crise financière résultant de la dérégulation systématique, et les effets pervers.

Les défaillances de la régulation libérale

Les défaillances institutionnelles sont définies par référence à la contrainte des institutions internationales. Elles désignent alors le défaut de conformité de la politique de l'Etat avec la conditionnalité de ces institutions. Cette conditionnalité peut être résumée comme suit :

1. *Libéralisation des activités économiques* par le rétablissement des mécanismes du marché et « vérité des prix », la réduction des dépenses publiques et de la protection commerciale, la suppression des subventions, la dévaluation, le resserrement du crédit, et la privatisation ;
2. *Bonne gouvernance*, ce qui implique : transparence, efficacité, état de droit, responsabilité, et participation.

La conditionnalité des institutions internationales constitue le *cadre normatif de référence* pour les politiques publiques visant à corriger les défaillances institutionnelles :

- bureaucratie,
- absence de démocratie, de libéralisation, de décentralisation....

Les défaillances du marché sont définies par référence aux préférences individuelles et collectives des acteurs économiques, qui constituent le cadre axiomatique de référence pour les politiques publiques visant à corriger les défaillances du marché, le modèle de référence étant celui du *marché efficient*. Les défaillances désignent essentiellement les imperfections du marché :

- L'information imparfaite, incomplète et asymétrique sur les prix, les quantités et la qualité des biens et services,
- les monopoles et la segmentation,
- l'incertitude et la myopie dans l'actualisation.

Dérégulation systématique et crises financières

- Les crises financières en Asie, en Amérique latine et centrale, en Russie ont ouvert la première crise de la mondialisation libérale, et ont montré la nécessité d'une régulation. Les institutions de Bretton Woods ont été incapables de les prévenir. Les conséquences de la dérégulation systématique ont mis en évidence la fragilité du système.
- Le "*Consensus de Washington*" fondé sur la primauté des marchés financiers est alors

remis en cause dans un débat qui oppose les néo-keynésiens aux ultralibéraux. Il porte sur la nature de la régulation et sur le rôle de l'État :

- Les uns, avec **Milton Friedman**, estiment que les institutions financières sont responsables de la crise et qu'il vaudrait mieux les supprimer en faisant confiance au seul marché pour réguler l'économie.
- D'autres, avec **Joseph Stiglitz**, insistent au contraire sur les dysfonctionnements du marché, sur le rôle de l'État, et sur les politiques sociales. Cette confrontation a alimenté les réflexions qui ont débouché sur le **rapport "Meltzer"**, adopté en novembre 1998 par la commission de contrôle des institutions de Bretton Woods, mise en place par le Congrès américain.
- La logique libérale de l'Etat minimal en économie cantonne l'Etat dans un rôle de réglementation. Celle-ci est incompatible avec l'idée de régulation, fût-elle assurée indirectement par le marché, car elle débouche inéluctablement sur l'interventionnisme étatique, pour corriger les défaillances du marché.

Les effets pervers

- Plus généralement, les limites du modèle libéral sont analysées par référence au concept d'effets pervers, défini par Hayek comme le résultat non intentionnel d'une somme de décisions individuelles rationnelles. Ceci représente une limite patente du modèle libéral, puisque contrairement à la main invisible d'Adam Smith, l'agrégation de décisions individuelles cohérentes ne conduit pas nécessairement à la réalisation de l'intérêt général.
- Quelques exemples d'effets pervers ont été relevés dans la pensée économique :
 - Certains **néoclassiques ultra-libéraux** (notamment F. Von Hayek) se sont ainsi opposés à l'intervention même minimale de l'Etat, qu'ils considèrent comme potentiellement perturbatrice. Tout projet de l'Etat visant par exemple à réduire les inégalités risque de contrarier la croissance économique, celle-ci étant en grande partie fondée sur les différences de capacité engendrées par les disparités de revenus ;
 - **Hayek** a également préconisé en 1976, et pour les mêmes raisons, une dénationalisation de la monnaie, jugeant exorbitant le pouvoir monétaire de l'Etat, qui peut user de la planche à billets et provoquer l'inflation ;
 - **L'économie de l'offre (« supply side economics »)** développée aux Etats-Unis dans les années 70 (voir notamment Laffer) illustre cette limite (les effets pervers) du libéralisme, puisqu'elle condamne l'imposition excessive des entreprises, qui risquerait de contrarier le rôle central que celles-ci jouent dans la croissance économique dans un système libéral ;
 - Sans utiliser le terme d'effet pervers, Keynes a mis en exergue dans sa « théorie générale » les limites du libéralisme, en relevant la **défaillance globale**, et non plus seulement locale, du modèle de marché. Il explique ainsi que son objectif n'est pas de condamner le libéralisme, mais d'éviter que les choix individuels (aussi rationnelles soient-elles) conduisent à une solution globalement sous-optimale.

Les théories néolibérales de l'Etat



Le néolibéralisme se rapproche du keynésianisme, par l'affirmation de la nécessité d'une intervention de l'État pour réguler l'économie, mais en diffère par le mode et les domaines de régulation proposés. Tandis que le néolibéralisme justifie l'intervention de l'État **ex post** par la nécessité de corriger les défaillances du marché, tout en affirmant **l'efficacité de la régulation par le marché**, le keynésianisme justifie cette intervention *ex ante*, dans l'optique de l'Etat-providence, par des **politiques autonomes**

pour assurer la compatibilité de l'intérêt général et des intérêts particuliers.

Depuis 1929, on a assisté à une alternance du néolibéralisme et du keynésianisme comme doctrines de référence dominante pour les politiques économiques mondiales :

- Tout d'abord, l'incapacité du modèle classique à rendre compte de la crise de 1929 a promu la doctrine keynésienne au rang de doctrine officielle ;
- Durant les *années 50 et début 60*, la doctrine néoclassique fut adoptée par la majorité des économies, pour son aptitude à fournir une base rationnelle à la décision économique dans le cadre d'une économie de marché ;
- Mais le keynésianisme revint au devant de la scène *dès 1962*,
- Ensuite, l'échec du keynésianisme à rendre compte des problèmes croissants posés par l'inflation dans les années 70, réhabilita la pensée libérale à travers l'**école monétariste** (Friedman notamment). Il s'en suivit un renouveau de la doctrine classique (la « **Nouvelle économie classique** »), notamment sous l'impulsion des travaux de Lucas et Sargent sur les anticipations rationnelles, et de Kydland et Prescott sur la théorie des cycles réels, qui se montrent plus aptes à rendre compte des cycles économiques, en les expliquant par les facteurs d'offre plutôt que par les facteurs monétaires ;
- Les prescriptions néolibérales du « **Rapport Berg** » publié par la Banque mondiale en 1981 ont constitué la référence pour des programmes d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne dans les années 80, même si le modèle de référence utilisé de son côté par le FMI est d'inspiration keynésienne (modèle Polack) de par l'accent mis sur la réduction de l'absorption ;
- Finalement, l'approche en termes d'équilibre de la nouvelle économie classique s'est révélée incapable de rendre compte de la crise mondiale des années 80, et l'échec des programmes d'ajustement structurel a conduit à un **retour au keynésianisme**, mettant l'accent sur les limites de l'ajustement par le marché, et la nécessité de l'intervention de l'État pour réaliser l'équilibre.

Le néo keynésianisme



Le retour au keynésianisme résulte ainsi des échecs répétés du libéralisme, mis en exergue par le mouvement de mondialisation de l'économie, a suscité un retour au keynésianisme. L'intégration des marchés et des structures de production caractéristiques de la mondialisation, renforce les comportements stratégiques, et rend plus plausible l'hypothèse de concurrence imparfaite où le salaire apparaît plus encore que dans la théorie keynésienne traditionnelle, comme une variable institutionnelle déterminée par les négociations syndicales et non par le marché.

Le retour au keynésianisme s'est fait sous l'impulsion des « *nouveaux keynésiens* ». Le néo keynésianisme explique le chômage par la rigidité des prix à la baisse, dans un con-texte de rigidités technologiques et organisationnelles. La *nouvelle économie keynésienne* tire ainsi les leçons de l'échec des politiques néolibérales mises en œuvre notamment dans les programmes d'ajustement structurels dans la décennie 80, pour remettre l'accent sur les *rigidités des prix et des salaires*. La principale hypothèse de la nouvelle école keynésienne est, en effet, que la non-neutralité de la monnaie résulte de la rigidité des prix, laquelle résulte elle-même des imperfections du marché. Cette hypothèse s'oppose notamment à celle de la théorie du cycle réel, qui considère que le cycle s'explique par des facteurs réels tels que les chocs technologiques, et non par des facteurs monétaires.

Il est important de comprendre que le modèle keynésien traditionnel *postulait plus qu'il n'expliquait la rigidité des prix et des salaires*. Il s'agissait donc pour la nouvelle école keynésienne, de construire une théorie rationnelle de cette rigidité, dans laquelle la réduction de l'offre globale de biens et de travail (ajustement par les quantités) dans les phases de récession, soit le résultat d'un choix volontaire, et non plus une fatalité tenant à l'impossibilité d'un ajustement par les prix.

La *nouvelle économie keynésienne* cherche ainsi à fournir une explication microéconomique des rigidités des prix et des salaires, explication dans laquelle les travailleurs et les entreprises maximisent rationnellement leur utilité, comme dans le cadre d'analyse de la théorie des choix des nouveaux classiques (avec notamment des prix flexibles et des anticipations rationnelles).

Une distinction est faite entre les *rigidités nominales*, qui se réfèrent aux prix et salaires nominaux, et les rigidités réelles, qui se réfèrent aux facteurs influençant la productivité et les comportements de demande, notamment les imperfections de l'information. Dans la nouvelle école keynésienne, les prix nominaux sont fixés par les négociations individuelles plutôt que par le marché. Il en résulte que les prix et les salaires réels d'équilibre peuvent être différents de ceux qui résultent de l'équilibre du marché.