CHAPITRE : LES THEORIES CONTEMPORAINES DE L'ETAT

Introduction

Jusqu'au 19ème siècle, la théorie de l'individualisme économique instaurée par Adam Smith limite le rôle de l'Etat dans l'économie nationale à trois fonctions : une fonction de régulation (visant à corriger les excès) des grandes fonctions marchandes, la production de biens collectifs et le maintien de l'équilibre budgétaire par le système fiscal. L'apparition de la crise des années 1930 aux Etats Unis marque la fin de ce « laisser-faire » de l'économie, et les travaux de Keynes ouvrent le champ aux théories de l'intervention publique (Baumol en 1967, Peacock et Wiseman en 1961, etc.). Cette intervention sera jugée indispensable jusqu'à les années 1970. À partir de 1973, les deux chocs pétroliers conduisent à la remise en cause du modèle de « l'Etat-providence » et à une résurgence libérale, avec les thèses monétaristes de M. Friedman. Depuis, s'affrontent en permanence sur la scène économique les « néokeynésiens » et les « néo-libéralistes ». Selon la prédominance des uns ou des autres, les politiques économiques connaissent de fréquentes inversions de tendance.

Cependant, l'économie contemporaine connait une prépondérance de l'action publique, pour juguler, stabiliser et relancer l'économie suite aux différentes crises. La crise financière de 2008, et la crise actuelle liée à la pandémie sanitaire du Covid19 noue édifient davantage. Pour le dernier cas, les mesures déjà prises par les Etats au plan individuel et collectif semblent montrer leur importance capitale. C'est l'exemple au niveau mondial avec le sommet du G20 tenu les 20 et 21 novembre 2020 en Arabie Saoudite avec des recommandations fortes sur le domaine budgétaire pour un financement des actions onusiennes ; et sur le domaine sanitaire (disposition des vaccins pour les pays pauvres).

En effet, outre ses attributions régaliennes (justice, police, défense et monnaie) le champ d'intervention des pouvoirs publics englobe aujourd'hui la régulation des marchés, le financement de certains biens et services, et la réduction des inégalités. Ainsi, au-delà de la confrontation entre les partisans de l'interventionnisme et le laisser-aller, il est idoine de se pencher sur les objectifs assignés aux politiques publiques et d'étudier l'efficacité des différents instruments disponibles pour les atteindre, qui consiste à répondre aux questions suivantes : pourquoi l'Etat doit-il intervenir ? Comment peut-il intervenir ? Quel est l'effet de ces interventions sur l'économie ?

Dans ce qui suit, on présentera le contexte justifiant l'intervention de l'Etat dans les années 30 ainsi que les théories des grands courants (I). Ensuite, on abordera les raisons qui justifient de nos jours l'intervention de l'Etat dans l'activité économique tout en précisant au préalable ses domaines d'intervention (II). Enfin, l'analyse se consacrera sur les domaines, la mise en œuvre et les limites de l'intervention Etatique (III).

I- Contexte et théories des grands courants

A) Contexte

L'intervention économique de l'Etat se justifie dès ses débuts par une tentative de rectification des imperfections du marché. Les politiques économiques mises en place doivent avoir pour but de lisser la conjoncture économique, en évitant la surchauffe ou au contraire en stimulant la croissance. Or, selon Romer, qui s'oppose en cela à R. Solow, la croissance économique est un phénomène endogène : elle est le résultat des investissements en capital humain et matériel. Pour Romer, si ces investissements sont suffisants alors les mécanismes de marché assurent une croissance économique élevée, sans qu'il ne soit besoin d'intervention supplémentaire. Cette conception de la croissance endogène est à l'opposé de celle de Keynes qui voit dans la politique publique un moyen de lutter contre les tendances dépressives du marché. En théorie, l'optimum de Pareto est un optimum social, c'est-à-dire maximisant le bien-être de tous les acteurs, qui pourrait être obtenu par les seuls mécanismes de marché. Néanmoins, dans les faits, Musgrave rappelle plusieurs années après Keynes que l'intervention publique est indispensable à l'obtention d'un optimum social.

B. LES THEORIES DES GRANDS COURANTS

1) Keynes et les néo-keynésiens

Jusqu'aux années 1970, le courant de pensée économique dominant est celui du keynésianisme qui prône l'intervention de l'Etat et la considère même comme indispensable. A l'occasion de la crise de 1929, John Meynard Keynes a formulé une critique cohérente de la théorie classique de Smith et prôné une certaine intervention de l'Etat. Il y expose l'idée qu'il peut exister des équilibres de sous-emploi au sein des économies de marché. Bien qu'il prône l'intervention de l'Etat, ce texte reste d'inspiration libérale. Son domaine d'étude est le sous-emploi ou le chômage. Il utilise les phénomènes monétaires comme base pour expliquer notamment le taux de l'intérêt. Keynes tire de cette théorie la nécessité du rôle de l'Etat, même s'il se considère comme un libéral plutôt conservateur : « Je crois à une économie de marché et s'il y a une révolution, je serai du côté des bourgeois », écrit-il en 1928. Les prétendus mécanismes du marché sont liés à l'objectivation des opinions des hommes (propension à consommer, incitation à investir, préférence pour la liquidité). Par l'intermédiaire de la consommation, de l'investissement et de la demande de monnaie, les anticipations orientent la nature et le niveau de l'emploi. Il ne faut pas compter sur les marchés financiers pour donner une vision réaliste de l'avenir. C'est pourquoi l'Etat doit prendre cette responsabilité. Alors que la crise se prolonge dans les années 1980, (inflation, chômage, déficits publics, faible croissance), on assiste au déclin du keynésianisme pur.

À la fin des années quatre-vingt-dix, une nouvelle génération de "néo-keynésiens" apparaît. Il s'agit de Gregory Mankiw, George Akerlof, Olivier Blanchard, Joseph Stiglitz, Stanley Fischer, Lawrence Summers, David Romer, Edmund Phelps... Ils conservent de Keynes deux principes majeurs: l'imperfection du marché et la nécessité de l'intervention de l'Etat. Ils construisent une nouvelle théorie qui intègre les acquis de la microéconomie ainsi que les apports des néo-classiques. Les néo-keynésiens admettent que, outres un sous-emploi lié à une insuffisance de la demande, le chômage comporte également une composante offre, c'est-à-

dire une rigidité du travail, une difficulté à gérer la main-d'œuvre. Olivier Blanchard parle d'effets « d'hystérèses », c'est-à-dire qu'une partie du chômage peut persister par auto entretien, alors même que ses causes initiales ont disparu. Puisque le chômage a plusieurs composantes, il convient d'intervenir à plusieurs niveaux : réduire les coûts du travail par la diminution des charges sociales sur les bas salaires, aider à la relance de la demande, aider et soutenir certaines industries nationales jeunes ou encore fragiles.

2) Friedman et les néo-classiques

Le libéralisme, basé sur la non-intervention de l'Etat et sur les mécanismes du marché comme facteurs principaux de l'établissement de l'équilibre économique, prôné par les théoriciens classiques de l'économie publique fut réaffirmé dans les années 1970 par Friedman et les néo-classiques. La mauvaise utilisation et l'efficacité limitée des outils de relance constituent le principal argument de Friedman pour combattre les interventions de l'Etat afin de corriger l'équilibre des marchés, nous allons maintenant l'illustrer.

Cette illustration d'un mécanisme de relance montre qu'il existe un taux de chômage naturel dû à l'insuffisance de la compétitivité des entreprises et contre lequel l'Etat est inefficace. Friedman est donc partisan de l'indépendance de la banque centrale vis-à-vis de l'Etat, car une intervention de l'Etat provoque une poussée de stagflation. De plus l'anticipation adaptative des acteurs économiques implique qu'un tel mécanisme de relance, s'il est utilisé coup sur coup, contribue à la décrédibilisation de l'Etat. Les néo-classiques tels que Lucas, Sargent ou Barro poussent plus loin l'analyse en affirmant que les anticipations des acteurs ne sont pas adaptatives mais rationnelles. Nous pouvons illustrer ceci par « **l'équivalence ricardienne** ». L'Etat peut décider de relancer la consommation en augmentant les dépenses publiques. Pour cela il peut emprunter auprès de la banque centrale ou des particuliers en augmentant l'inflation ou les impôts. Les deux solutions impliquent une baisse de la consommation des ménages qui s'explique par la baisse de leur pouvoir d'achat ou par une épargne croissante anticipant la hausse des impôts. Cette diminution de la consommation des ménages compense l'augmentation des dépenses publiques. Ainsi, l'Etat, s'il n'aggrave pas la situation en effectuant cette relance, ne l'améliore pas non plus. Ce courant de pensée économique comprend également les idées de Hayek et Schumpeter qui considèrent que l'univers économique est lui aussi soumis à une certaine sélection naturelle, qui ne doit pas être troublée par l'intervention de l'Etat. En effet, selon eux, une économie doit comporter des porteurs de risques. Un exemple des effets néfastes d'une telle « protection » par l'Etat est apporté par Stigler concernant la réglementation très stricte sur les installations électriques domestiques aux Etats-Unis, ayant pour but d'éviter les accidents électriques. Les lois très contraignantes entraînent la disparition des petites entreprises qui ne peuvent s'y soumettre, favorisant la création d'oligopoles, sous l'influence desquels les prix des installations ont augmenté. Les néo-classiques justifient la nécessité de non–intervention de l'Etat en se basant sur l'inefficacité des politiques de relance ainsi que sur le rôle du déséquilibre dans l'innovation.

II- Les domaines et les raisons de l'intervention de l'Etat

A) Les domaines principaux de l'intervention publique

- **Définir et appliquer des règles du jeu**

Selon la formule de Lacordaire, entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la loi qui libère. Des lois, une justice, une police et une armée chargée de la sécurité nationale sont nécessaires à l'échange marchand. L'État s'assure également du respect des règles de la concurrence et supervise certaines activités.

- **Émettre et gérer la monnaie**

Cette fonction est généralement assurée aujourd'hui par une banque centrale qui conduit la politique monétaire selon les règles fixées par la puissance publique (exemple des traités au sein d'une zone monétaire).

- **Lever l'impôt et dépenser les recettes publiques**

Les politiques fiscale et budgétaire modifient les arbitrages des ménages et des entreprises, influencent la productivité globale de l'économie (dépenses en infrastructures, éducation, santé, protection sociale, recherche…) ainsi que le niveau de la demande agrégée.

- **Produire des biens et des services**

L'État au sens large est un agent économique, il produit des biens et services non marchands pour les ménages et les entreprises (biens publics).

- **Contribuer à la résolution de problèmes et agir comme médiateur (régulation du marché)**

Les pouvoirs publics peuvent favoriser l'émergence de solutions, par exemple lorsque des entreprises sont en difficulté, lors de fusions-acquisitions ou de délocalisation.

- **Négocier des accords avec d'autres pays**

Dans le cadre des coopérations, l'Etat négocie avec les autres Etats et structures publiques des accords commerciaux, financiers et autres domaines économiques, pour préserver et privilégier ces intérêts.

B) Les raisons de l'intervention Etatique

Richard Musgrave (1963) souligne trois piliers principaux : allocation des ressources, stabilisation de l'activité et redistribution. Les fonctions d'allocation et de stabilisation ont avant tout pour objectif la meilleure efficacité de l'économie. La fonction de redistribution permet l'obtention d'une répartition des richesses plus *équitable*. Ces trois champs d'action ne sont pas cloisonnés et, en pratique, de nombreuses mesures ont des effets dans chacun d'entre eux. D'autres économistes justifient l'interventionnisme pour quatre raisons : favoriser l'émergence des marchés, pallier les défaillances du marché, corriger la rationalité limitée des agents économiques et réduire les inégalités.

Il est cependant utile de les examiner un à un afin de mieux cerner la raison d'être de l'action publique. En plus de ces raisons, de nouvelles raisons ont ainsi vu le jour dans la littérature.

- **Allocation des ressources**

Le premier théorème de l'économie du bien être énonce que l'équilibre d'un marché de concurrence parfaite constitue un optimum de Pareto. Cela signifie que, sous cette hypothèse, le libre jeu du marché conduit à un état de société dans lequel on ne peut améliorer le bien-être d'un individu sans détériorer celui d'un autre. À première vue, on pourrait en conclure avec Pangloss que « tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles pourvu qu'on le laisse aller tout seul ». Cette conclusion serait pourtant erronée. D'une part, le critère d'efficacité de Pareto ne dit rien sur la *répartition* des ressources. Ainsi, une allocation dans laquelle une caste dirigeante accaparerait toute la richesse constitue un optimum de Pareto. D'autre part, le premier théorème de l'économie du bien-être repose sur des hypothèses qui ne correspondent pas à la réalité des marchés. Leur remise en cause offre un fondement solide à l'intervention publique.

Si une partie du paragraphe ci haut argumente l'importance du marché pour l'Etat, inversement le marché, bien que prônant le laisser faire, a besoin de l'Etat pour son existence et son fonctionnement. En effet seul l'autorité publique[1] peut assurer d'une part la viabilité des échanges c'est-à-dire faire respecter les engagements échanges (respect du contrat, des caractéristiques des produits…) et faire émerger le marché. Et d'autres part assurer le cadre légal et institutionnel pour définir et protéger les droits de propriété etc. C'est l'exemple du marché du crédit (titre de propriété, enregistrement des actes de vente, les modalités de la transaction des biens, hypothèque …) au moyen des institutions comme la police, les tribunaux, la police etc.

- **Monopole naturel**

Certaines entreprises peuvent disposer de pouvoirs de marché. Elles ne prennent pas alors les prix comme des données, mais participent directement à leur formation. Il peut s'agir d'un monopole naturel dans un secteur où la production induit des coûts fixes élevés. On peut penser à la distribution de l'électricité ou au réseau ferré. S'il est plus efficace de disposer d'une seule entreprise gestionnaire que de plusieurs (dupliquer le réseau est très coûteux), rien ne garantit que cette entreprise cherche à minimiser ses coûts ou à développer des innovations sources de progrès. Il est donc important pour l'État de réguler les monopoles naturels. Cette régulation peut être directe (nationalisation) ou indirecte, cette seconde option étant aujourd'hui privilégiée dans la plupart des pays développés. Il s'agit en particulier pour le régulateur de s'assurer que le monopole naturel pratique un juste prix d'accès à son réseau. Cette tarification constitue en effet un élément essentiel à l'exercice d'une saine concurrence, que ce soit dans les domaines du transport de fret et de voyageurs ou dans la production d'électricité. Il existe cependant de nombreuses grandes entreprises dont la taille n'est aucunement justifiée par la technologie qu'elles utilisent. Celles-ci peuvent adopter un comportement prédateur afin de limiter l'entrée de firmes concurrentes, pourtant porteuses d'idées nouvelles et potentiellement sources de progrès. La politique de la concurrence a pour objectif de limiter les pratiques déloyales faisant obstacle au fonctionnement sain des marchés. Il peut s'agir par exemple de l'interdiction des ententes ou des abus de position dominante, ou encore de l'interdiction de la

[1] Cependant l'histoire économique révèle des échanges sans interventionnisme ; c'est le cas des marchands juifs du Maghreb au 6 et 7e siècle, qui au mécanisme de réputation et de punitions ont fait émerger un système de responsabilité communautaire permettant de faire respecter les contrat (Greif, 2006)

vente à perte et de l'encadrement des ventes liées. La politique de la concurrence est l'un des piliers de la construction européenne.

Tout de même, il est possible de créer une concurrence effective par la puissance publique à travers les politiques d'ouverture à la concurrence dans ces secteurs en séparant la gestion du réseau de son utilisation par les entreprises. Dans le secteur de l'électricité par exemple cette solution consiste comme le suggère l'économiste Spector (2007) à confier la gestion du réseau de transport d'électricité à un monopole tout en laissant les entreprises se faire la concurrence sur le marché de la production d'électricité, en amont, et sur le marché de la fourniture d'électricité au consommateur final, en aval.

- **Externalités**

Par ailleurs, en présence d'externalités, les arbitrages individuels ne tiennent pas compte des effets de la production ou de la consommation sur les autres agents. Les externalités sont au fondement des théories de la croissance endogène. Elles constituent une défaillance car elles conduisent les agents économiques à produire ou à consommer une quantité excessive ou insuffisante de certains biens par rapport au niveau qui serait socialement désirable. Ainsi en présence d'externalités, les coûts et bénéfices privés associés aux actions des agents économiques diffèrent de leurs coûts et bénéfices sociaux (le bénéfice marginal social de ces activités est différent du bénéfice marginal privé), si bien que les prix ne peuvent plus jouer leur rôle de mécanisme d'allocation efficace des ressources, au sens de l'optimum de Pareto. Par conséquent, le libre jeu du marché conduit à un niveau d'activités inférieur à celui qui prévaudrait à l'optimum de Pareto.

Il existe différentes façons de corriger les externalités. L'État peut redéfinir les droits de propriété, en donnant par exemple aux riverains d'une usine le droit à un air propre. Il peut également fixer des quotas ou introduire une fiscalité correctrice afin d'égaliser les coûts marginaux privés et sociaux dans le cas des externalités négatives. Au contraire, il peut subventionner les agents en cas d'externalités positives, afin d'inciter l'agent à augmenter son activité jusqu'au niveau qui maximise le bien-être social.

Comment alors réguler l'économie en présence d'externalités ? On peut distinguer trois types d'instruments : **les instruments réglementaires ou régulation par les quantités, la fiscalité ou régulation par les prix, la fixation des normes et/ou redéfinition des droits de propriété.** Chacun de ses instruments présente ses avantages et ses inconvénients.

La première possibilité consiste à fixer des quotas ou des interdictions par exemple sur le fait de fumer des cigarettes. L'intérêt de cette méthode est qu'elle est très directe. Son inconvénient est qu'elle est très directive. Plus exactement, elle oblige tous les fumeurs (ceux qui fument peu comme ceux qui fument beaucoup) à passer sous le couperet d'une même interdiction indépendamment de tous mécanismes de marché. D'une façon générale les régulations réglementaires constituent des entraves au fonctionnement de l'économie de marché, si bien que ce qui est gagné du côté de la consommation de cigarettes risque fort d'être perdu par ailleurs.

La deuxième option consiste à instaurer une taxe spécifique ou taxe Pigouvienne (1920) à travers le principe du « pollueur - payeur ». Dans le cas de la cigarette, cela revient à appliquer un impôt indirect spécifique sur

le tabac. C'est précisément ce que l'on fait en France. Pour les externalités positives on mettra en place une subvention. La logique de l'instrument fiscal consiste alors à distordre les prix afin que le prix d'un bien soit égal à sa valeur sociale et non à sa valeur privée. Par rapport aux instruments dits réglementaires, les instruments fiscaux reposent sur des mécanismes de marché en se contentant de rajouter une information manquante au système des prix.

Le troisième type d'instrument est motivé par les travaux du prix Nobel américain Ronald Coase. L'idée est qu'une externalité se manifeste lorsque concomitamment à une action économique explicite il y a une autre opération économique qui existe mais qui ne fait pas l'objet de transaction marchande. Dans le cas des investissements des entreprises privées en recherche et développement, il suffit de donner à une entreprise innovante un droit de propriété sur son savoir. Cela obligerait les autres entreprises souhaitant bénéficier de l'innovation à verser un revenu à l'entreprise innovante. C'est le principe du système des licences et des brevets.

- **La présence d'économies d'échelle**

La quatrième source de défaillance de marché réside dans l'existence d'économie d'échelle dans certains secteurs de l'économie. Il y a économie d'échelle lorsque les coûts unitaires de production diminuent avec la quantité produite. C'est en particulier le cas lorsque les processus de production impliquent des coûts fixes très élevés indépendamment de la quantité produite.

- **Biens publics**

Les biens publics soulèvent des difficultés proches des externalités. Il s'agit de biens ou services consommés collectivement, sans rivalité ni exclusion entre les usagers. Dans la mesure où de nombreux agents peuvent profiter de ces biens sans en payer le prix, le marché produit spontanément ces biens en quantité insuffisante par rapport au niveau Pareto-optimal. Les pouvoirs publics peuvent financer la production de ces biens, ou bien créer des institutions chargées de protéger ceux qui les produisent des comportements de « passagers clandestins », sans pour autant porter préjudice au bon fonctionnement de la concurrence et à l'innovation.

- **Défauts d'information**

Les asymétries d'informations illustrent les situations où les acteurs d'un marché ne disposent pas de la même information, qu'il s'agisse de la qualité du produit échangé, des risques auxquels sont exposés les agents ou encore des comportements de chacune des parties à une transaction. Ce disfonctionnement concourt à l'inefficience du marché, voire à l'effondrement et à la disparition de certains marchés.

La littérature économique distingue deux formes de ce défaut d'information. **La sélection adverse (ou anti-sélection)** porte sur le défaut d'information. Les défauts sur les caractéristiques d'un produit ont été théorisé par George A. Akerlof, prix Nobel d'économie 2001, en 1970 sur le marché des voitures d'occasion. Ainsi le vendeur d'une voiture d'occasion connaît mieux les caractéristiques de sa voiture que les acheteurs potentiels. Dans la mesure où ces derniers savent que le marché comporte des voitures de mauvaise qualité,

ils chercheront à les payer au prix correspondant à la qualité moyenne, ce qui conduira les propriétaires des voitures de bonne qualité à les retirer du marché. En contribuant à réduire de proche en proche la qualité moyenne des véhicules vendus, ce processus peut finir par entraîner la disparition complète du marché des voitures d'occasion.

L'aléa-moral constitue la deuxième forme, et porte sur les actions d'un agent qui bénéficie de la rente informationnelle relativement à son principal. C'est le cas par exemple d'un salarié ayant terminé sa période d'essai pourra profiter de cette situation pour modérer son ardeur au travail, au détriment de son employeur. Il peut s'agir d'une entreprise lors d'une embauche. Une fois le contrat d'embauche conclu, rien ne garantit que l'employé se consacrera sérieusement aux tâches qui lui seront confiées. L'employeur dispose d'une information imparfaite en ce qui concerne le comportement ultérieur à la signature du contrat.

Ces deux problèmes informationnels sont plus pressants dans les marchés de l'assurance privée, le marché du crédit et du travail. Ils contraignent les entreprises à proposer des primes d'assurance qui couvrent le risque moyen pour l'assurance, hésiter à embaucher lorsque les formalités de licenciement sont très contraignantes pour l'emploi.

L'intervention publique peut être multiforme. Lorsque ces asymétries portent sur la qualité des services ou des produits, l'État peut choisir d'imposer une certification de la qualité (comme dans le cas des appellations d'origine contrôlée). Dans le domaine de l'assurance privée, l'État a la possibilité de rendre obligatoire la souscription d'une assurance. Lorsque l'asymétrie porte sur le comportement des agents, comme dans le cas du marché du crédit, l'intervention de l'État peut prendre la forme de garanties sur les prêts consentis à des agents disposant de peu de ressources à gager (notamment les PME et les étudiants) ou encore à réformer les contrats de travail. Les pays d'Europe du Nord ont ainsi réformé le marché du travail afin d'autoriser une plus grande facilité de licenciement pour les entreprises tout en accordant des indemnités plus importantes aux salariés licenciés qui bénéficient en outre d'une formation professionnelle personnalisée (flexi-sécurité).

- **Corriger la rationalité limitée des agents**

L'économie comportementale montre que les agents peuvent être confrontés à deux problèmes complémentaires, **le biais cognitif et l'incohérence inter temporelle.**

Ces biais cognitifs expliquent que la manière dont sont présentés les choix *(framing* en anglais) peut influencer de manière très significative la prise de décision individuelle. Beshears *et al.* [2007] ont par exemple montré que l'existence d'« options par défaut dans des plans d'épargne retraite modifiait radicalement le montant des cotisations versées par les souscripteurs », alors qu'en théorie ces options ne devraient avoir aucune incidence sur le comportement d'un agent rationnel.

L'incohérence inter temporelle révèle sur les choix, décisions et choix non rationnels des agents au cours du temps. Les agents peuvent prendre à court terme des décisions qui ne maximisent pas leur utilité sur l'ensemble de leur cycle de vie. Par exemple, les jeunes actifs ne sont pas nécessairement conscients de l'importance de disposer d'une épargne (privée ou collective) leur garantissant une protection contre les risques santé ou vieillesse. Les pouvoirs publics peuvent donc organiser un dispositif obligatoire (épargne

forcée) afin de corriger les problèmes liés à l'horizon temporel trop court de certains ménages. Toutes ces défaillances du marché, d'ordre essentiellement microéconomique, justifient une intervention publique structurelle.

- **Stabilisation de l'activité**

Il convient de distinguer le *trend* de croissance, correspondant au niveau de croissance « potentiel » (YP), du niveau de l'activité économique à court terme (YT). La différence YT–YP correspond à l'écart de production *(output gap)*, positif en cas de surchauffe de l'économie et négatif en cas de crise. Les politiques publiques de stabilisation cherchent à minimiser cet écart. Tout comme les politiques corrigeant l'allocation des ressources, elles ont pour maître mot l'efficacité. Cependant, alors que les premières ont à dessein d'élever le niveau de croissance potentiel, les secondes ont pour objectif de faire coïncider croissance effective et croissance potentielle à court terme. Elles sont donc essentiellement conjoncturelles. Ces fluctuations de court terme peuvent résulter d'une part de mauvaises anticipations par les agents. Les sentiments et émotions humaines, les « esprits animaux » selon l'expression de Keynes, peuvent conduire à des prises de décisions peu rationnelles. Les fluctuations peuvent également résulter de rigidités microfondées. Ces « viscosités » limitent les ajustements de prix à court terme, sur le marché du travail (salaires), des biens (prix) et de la monnaie (taux d'intérêt). Par exemple, en raison de l'asymétrie d'information sur le marché du travail, un employeur peut fixer le salaire à un niveau supérieur à la productivité de ses salariés, pour deux raisons tout à fait rationnelles : attirer les meilleurs éléments, d'une part, et encourager l'effort, d'autre part. Le salaire ne jouant plus le rôle de variable d'ajustement sur le marché du travail, le marché du travail s'ajuste par les quantités, ce qui est source de déséquilibres macroéconomiques.

La macroéconomie contemporaine utilise le modèle **offre globale/demande globale**, qui intègre ces diverses rigidités, afin d'appréhender quelles politiques de stabilisation sont efficaces. Ce modèle distingue notamment deux types de choc, à l'origine de l'écart de production. Les chocs d'offre affectent la relation entre production et prix, à l'exemple des chocs pétroliers ou technologiques. Les chocs de demande modifient quant à eux la relation entre demande et prix. L'efficacité relative des politiques budgétaires, monétaires et fiscales dépend de la nature des déséquilibres macroéconomiques ; il est donc essentiel de les identifier clairement afin de rendre l'intervention publique efficace.

- **Redistribution des richesses**

Une allocation des richesses efficace peut être jugée inéquitable selon les critères de justice sociale retenus par la puissance publique. L'intervention publique peut alors chercher à la rendre plus équitable, par exemple, en maximisant le bien-être des plus mal lotis (« maximin »). Elle peut tout d'abord mobiliser le système socio-fiscal (impôts et prestations sociales). Le problème est que les transferts monétaires et les impôts modifient dans la plupart des cas les arbitrages des agents. Par exemple, l'impôt sur le revenu

modifie les arbitrages travail/ loisir. En raison de l'effet de substitution, un agent riche peut avoir tendance à travailler moins ou à réduire son niveau d'effort. L'agrégation de ces effets induit une perte sèche pour la société. Il existe ainsi un arbitrage entre l'équité et l'efficacité, entre une société très égalitaire et une société pauvre. La théorie de la fiscalité optimale fondée par James A. Mirrlees, Prix Nobel d'économie 1996, a pour objectif de trouver le meilleur compromis entre les deux objectifs, compte tenu d'une conception donnée de la justice sociale.

Dans certains cas cependant, les politiques de redistribution peuvent contribuer à une meilleure efficacité. On peut citer les mesures facilitant l'accès des ménages pauvres aux soins médicaux et à l'éducation, qui corrigent les inégalités, mais contribuent aussi à l'augmentation de leur productivité et permettent donc des gains d'efficacité. En outre, de façon plus générale, il semble y avoir sur le long terme une corrélation positive entre le niveau de la croissance potentielle et la faiblesse des inégalités : les sociétés les plus riches sont moins inégalitaires que les plus pauvres.

III) la mise en œuvre des politiques publiques et les limites de l'intervention Etatique

A) La mise en œuvre des politiques publiques

Le cheminement logique qui préside à la détermination de l'intervention publique procède en trois temps. Il convient tout d'abord de s'entendre sur les objectifs poursuivis par le décideur public. Ces objectifs peuvent notamment résulter d'un processus démocratique. Il s'agit ensuite d'examiner les différents moyens d'atteindre les fins poursuivies, compte tenu des contraintes matérielles, institutionnelles ou informationnelles. Enfin, il reste à identifier la meilleure solution réalisable, celle qui satisfait au mieux les objectifs au sein de l'ensemble des possibles. On suit ainsi la démarche préconisée par James Mirrlees (1986) : « Une bonne façon de gouverner est de s'entendre sur les objectifs, découvrir ce qui est possible et optimiser. »

1) Le socle normatif :la définition des objectifs

L'approche « *bien-êtriste* » considère que le bien-être social procède de l'agrégation des utilités individuelles. Les différents poids sociaux utilisés lors de ce calcul dépendent de l'aversion de la société envers les inégalités. Si cette aversion est infinie, par exemple, tous les agents auront un poids social nul, à l'exception des plus mal lotis. On obtient alors la solution « *maximin* » qui s'inspire de la philosophie de John Rawls. Si, à l'inverse, le poids social est identique pour tous les individus, l'objectif social correspondra à la simple maximisation de la somme des utilités individuelles. On retrouve alors l'utilitarisme de Jeremy Bentham. Amartya Sen, Prix Nobel d'économie 1998, a souligné le rôle des libertés substantielles en matière de justice sociale. Ces libertés sont par exemple la faculté d'échapper à la famine, à la malnutrition, à la morbidité évitable et à la mortalité prématurée, aussi bien que les libertés qui découlent de l'alphabétisation, de la participation politique ouverte ou de la libre expression.

Si la conception de la justice constitue le point de mire de l'intervention publique, il est en pratique souvent nécessaire de définir des objectifs intermédiaires. Il peut par exemple s'agir du niveau de vie, du plein

emploi, de la stabilité des prix, de la répartition des revenus ou de l'accès de tous aux services essentiels (à l'exemple de la CMU en France). Ainsi, le Full Employment and Balanced Growth Act de 1978 définit les objectifs de la politique économique des États-Unis : croissance stable, plein emploi, inflation faible, équilibre budgétaire et équilibre de la balance des paiements. Ces différents objectifs intermédiaires sont parfois contradictoires et il est alors nécessaire de les hiérarchiser.

2) Les contraintes positives : des instruments en nombre limité et à l'efficacité circonscrite

Une fois les objectifs définis, il convient de faire l'inventaire des instruments d'action disponibles et de tenir compte de leurs limites respectives. La politique monétaire et la politique budgétaire (dépense publique et fiscalité) constituent les deux volets de l'intervention macroéconomique conventionnelle. On trouve à leurs côtés un ensemble riche d'instruments microéconomiques : réglementation, dans le domaine de la concurrence, par exemple ; structure des prélèvements directs et indirects, sur les ménages et sur les entreprises ; transferts au titre de la sécurité sociale ; investissements publics dans des domaines stratégiques. L'efficacité de ces instruments est limitée par certaines contraintes. Par exemple, la politique de régulation des monopoles est soumise à deux difficultés, comme l'ont montré Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole, lauréat du prix Nobel d'économie 2014. D'une part, le **régulateur a une information très incomplète sur les capacités du monopole, en matière de réduction des coûts et d'innovation**. D'autre part, le monopoleur peut craindre d'être exploité par le régulateur dans le futur s'il divulgue certaines informations. Ce sont aussi des problèmes de crédibilité qui ont motivé le transfert de la politique monétaire à des banques centrales indépendantes. Au sein de la zone euro, la Banque centrale européenne a pour seule mission le maintien de la stabilité des prix. Une contrainte institutionnelle interdit l'utilisation de cet instrument à des fins concurrentes. De façon plus large, l'efficacité des instruments de l'action publique dépend de l'environnement institutionnel. Douglas C. North, Prix Nobel d'économie 1993, a souligné l'importance des institutions publiques, mais aussi de droit privé, comme les syndicats, dans le processus de croissance. Ces institutions influencent le fonctionnement des marchés, notamment du marché du travail.

3) L'État stratège

L'intervention publique doit disposer d'un nombre d'instruments au moins égal au nombre d'objectifs visés. Il est sinon impossible d'atteindre tous les objectifs simultanément (**règle de Tinbergen).** En pratique, les objectifs sont souvent bien plus nombreux que les instruments. L'intervention publique apparaît dès lors comme une succession d'arbitrages entre différentes fins, mais également entre différents horizons, en fonction des préférences du décideur public pour le plus ou moins long terme. On peut ainsi penser à l'endettement public, qui peut être bénéfique à court terme mais qui représente une lourde charge pour les générations futures lorsqu'il atteint des niveaux excessifs. Pour chaque politique envisagée, l'État doit opérer une analyse coûts/bénéfices. Aux côtés des coûts directs, il convient d'ajouter les coûts d'opportunité, les ressources consacrées à une politique donnée n'étant pas disponibles pour conduire une politique alternative. L'État peut opérer soit des arbitrages à la marge soit des arbitrages structurels. Ainsi, la courbe

de Phillips, très populaire dans les années 1970, décrit une relation négative entre l'inflation et le taux de chômage. Un arbitrage à la marge consiste à prendre des mesures pour se déplacer le long d'une courbe donnée. Un arbitrage structurel reposera sur un ensemble de politiques susceptibles de déplacer la courbe elle-même et de changer ainsi de régime.

B) Les limites de l'intervention de l'Etat : Des défaillances du marché aux défaillances de l'État

Le processus que nous venons de décrire, allant de la définition des objectifs à la mise en œuvre des politiques publiques, n'est pas aussi lisse qu'il y paraît. Plusieurs contraintes sont observées dans l'intervention étatique.

1) Les imperfections des choix collectifs

Certaines difficultés sont inhérentes à la prise même de décision en démocratie. Il est par nature difficile de dégager l'intérêt général à partir des intérêts particuliers, comme l'a montré la théorie du choix social à la suite de Kenneth Arrow. En outre, la définition des objectifs peut être influencée par certains *lobbies*. À cela s'ajoutent des délais peu compressibles. La prise de décision en démocratie repose sur un processus relativement lourd. En raison de problèmes d'agenda, certaines mesures, appliquées trop tard, peuvent s'avérer moins efficaces que prévu et même parfois avoir l'effet inverse du but recherché.

2) L'Etat n'est pas forcement bienveillant.

La raison que l'on peut invoquer pour expliquer que l'intervention de l'Etat n'est pas toujours souhaitable, réside dans le fait que l'Etat n'est pas forcément bienveillant, et que lui- même constitue un agent économique devant être correctement incité. La malveillance se résume aux motivations politiques des hommes politiques, les groupes de pression, la **Bureaucratie et corruption.**

L'intervention de l'Etat se ferait alors au profit des dirigeants politiques ou des cercles de pouvoir et au détriment du plus grand nombre des citoyens. En fait, cette idée que le politique n'est pas forcement vertueux est un prolongement logique de la théorie économique qui suppose que chaque agent se comporte de façon à rendre maximal son bien être individuel. Les dirigeants politiques sont alors des agents économiques dont on peut étudier l'optimalité des comportements au même titre que les consommateurs ou les producteurs.

Comme toute forme d'organisation, ces derniers peuvent avoir tendance à se « bureaucratiser » et adopter des comportements « routiniers » qui en limitent l'efficacité. Frank Kafka décrit ainsi dans *Le Château* une administration dans laquelle « les gens travaillent à leur propre confusion ».

S'il n'existe pas un modèle unique d'intervention publique, certaines formes d'intervention se révèlent plus efficaces que d'autres. Les nouvelles théories de la régulation, ont souligné que le « sens commun » conduisait souvent à l'adoption de mesures sous-optimales. L'évaluation, en amont comme en aval, apparaît dès lors comme un élément indispensable à la légitimité de l'intervention publique.

- **La théorie des choix publics**

La théorie économique des choix publics, se fondant sur les postulats de préférences et rationalités individuelles, et l'analyse des actions collectives, suggère que les fonctionnaires au préalable cherchent à maximiser leurs propres gains au détriment du groupe, en opérant les choix stratégiques. La forte hiérarchisation et bureaucratie, amplifiera le phénomène d'égoïsme à chaque strate de responsabilité ce qui contribue à une forte hausse budgétaire, qui ne sont pas toujours en relation avec les objectifs prédéfinis. Ce grief est renforcé par les groupes d'intérêt, de faire fonctionner l'Etat pour leur cause déviant l'Etat providence de ses buts, et contribuant à son inefficience. Pour évincer cette attitude égoïste au niveau des choix qui plombent la performance, il est envisageable d'octroyer les contrats de performances à des agences externes (Boston et al, 1996).

- **La théorie de l'agence**

La théorie de l'agence s'inscrit dans cette lignée et vise à réduire l'asymétrie d'information, entre le principal qui est l'Etat, et l'agent qui est l'agence liée par une relation contractuelle basée sur l'économie, l'efficacité et l'efficience. Les actions du fournisseur se limitent à définir un cadre stratégique, contrôler les résultats, et opérer à des suivi-évaluation. Par contre l'exécutant exerce la mise en œuvre du programme. Ainsi chaque partie est guidée par son intérêt, réduisant les actions et caractéristiques cachées, assurant ainsi l'efficience dans la réalisation. Cependant certains secteurs sont marqués par un monopole qui rend difficile l'implémentation de la théorie de l'agence. Dans la faisabilité, l'implémentation et son application dans le secteur public s'inspire de la théorie du managerialisme dont le postulat principal est la possibilité pour toute organisation de transférer des actions génériques purement instrumentale, incluant un ensemble des principes utilisables aussi bien dans le secteur privé que public (Boston et al, 1996). Ces modèles sont la flexibilité organisationnelle, l'efficience, la participation et la qualité.

3) L'incohérence temporelle: la crédibilité des politiques publiques

La troisième source d'inefficacité dans l'intervention de l'Etat concerne la notion d'incohérence temporelle dont la découverte a été couronnée par l'attribution du prix Nobel d'économie 2004 à Finn Kydland et Edward Prescott. Il y a incohérence temporelle lorsque la politique qui est optimale antérieurement aux choix économiques des agents diffère de la politique qui est optimale postérieurement aux actions économiques des agents.

Le mérite de Kydland et Prescott est d'avoir compris que l'existence du problème d'incohérence temporelle ajoutée à un manque de crédibilité des gouvernements aboutit à des choix sous - optimaux de politiques économiques.

Le problème fondamental est alors de restaurer la crédibilité de la prise de décisions politiques. **L'idée consiste alors à lier les mains du gouvernement en obligeant la politique à suivre une règle explicite immuable à court terme plutôt que de laisser cette politique se décider de façon discrétionnaire par des autorités politiques que l'on soupçonnera d'être tenté par les effets de court terme**. La principale

modalité consiste à déléguer la politique en question à une agence indépendante de la discrétion du pouvoir politique ayant pour mission de remplir des objectifs explicites.

4) Les contraintes pratiques

- **L'imperfection de l'information** :

D'un point de vue concret, dans les problèmes de la régulation de l'économie par l'Etat, c'est ce dernier qui joue le rôle du principal. La prise en compte des contraintes informationnelles auquel fait face l'Etat permet de comprendre en quoi les modes d'intervention de l'Etat sont désincitatifs, et donc sont des modes d'intervention de « second rang ».

- **La centralisation des décisions**

Elle constitue une limite irréductible de l'action publique, dans la mesure où cette dernière est par définition collective. L'État, par sa nature, impose ses décisions d'« en haut » et les applique à un niveau plus local. Malgré l'apport de la décentralisation, il ne suffit pas à régler la perte d'information qu'engendre ce fonctionnement. La conséquence de ce phénomène est que l'État peut souffrir d'un manque de discernement dans l'identification des meilleurs projets, méthodes ou innovations.

Conclusion

Dans les débats économiques contemporains, la question de l'interventionnisme ou non se pose toujours surtout avec l'avènement de la crise financière de 2008 et davantage récemment avec la crise sanitaire liée à la pandémie du covid19. Cependant si l'intervention de l'Etat semble inéluctable, la question s'oriente davantage sur le degré d'intervention. Ce niveau d'implication de l'Etat dépend de la nature des économies. Ainsi il diffère selon les économies développées (G8), les pays émergents (G20 ou BRICS) ou les pays en voies de développement (Afrique et Asie du sud-Est). Pour cette dernière catégorie, une implication accentuée s'avère judicieuse car les structures du marché sont encore embryonnaires et faibles justifiant la régulation étatique pour corriger certaines défaillances d'une part ; et d'autre part pour mettre en place les infrastructures de base et un cadre propice pour faciliter l'éclosion de l'économie en général et du secteur privé en particulier.

Dans ce cas, l'exemple de la chine nous parle. En effet, où les grands investissements de l'Etat dans les infrastructures ont fourni la base nécessaire à la croissance d'une économie moderne, avec des villes en plein développement, bien reliées les unes aux autres. Et à travers le programme « Made in China 2015 », les dirigeants de l'empire du milieu ont utilisé des objectifs définis par l'Etat pour améliorer les capacités technologiques des industries et augmenter leur valeur ajoutée. Les secteurs prioritaires ont été identifiés (notamment la robotique, l'aérospatiale, les véhicules électriques et les équipements médicaux sophistiqués) ; les augmentations de budget en recherche et développement sont bien ciblées ; de grandes entreprises d'Etat joueront ici un rôle tout comme des entreprises privées. Cela ressemble beaucoup à la combinaison de l'intervention de l'Etat et du libéralisme mise en œuvre à bon escient par la Corée du Sud

lors de son boom économique dans les années 1960 et 1970. On est donc très loin des idées du Consensus de Washington.

Après 2009, la hausse des investissements financée par les banques publiques, a joué un rôle macroéconomique crucial, car elle a permis de maintenir la croissance mondiale en dépit du ralentissement mondial lié à la crise. N'étant qu'en partie dérégulé, le secteur financier a orienté l'épargne vers des investissements à des taux inférieurs à ceux du marché, ce qui a facilité les gros investissements nécessaires à une reprise d'une croissance rapide et durable.

La crise sanitaire rouvre plus que jamais le débat non seulement sur la place de l'Etat mais surtout sur son poids au sein de l'économie surtout dans un cadre de riposte et de relance de l'activité économique. Le sommet du G20 tenu les 20 et 21 novembre à l'Arabie saoudite ou des décisions importantes ont été prises afin de stabiliser les effets de la crise et surtout de remettre le monde sur le chemin de la croissance.