

L'ETAT ET L'ECONOMIE: L'EVOLUTION DES PARADIGMES

Jean-Luc PENOT*

ABSTRACT: *In a globalization period, present changes affect more than a single domain, such as the one of law. Our economic certainties and landmarks have changed without rendering a clearly shaped future. The recent economic crisis has revealed that also states have undergone speculative attacks. Wishing to impose market rules, the states have found themselves troubled by markets, thus exposing the powerlessness of their own governments. Therefore we have to reconsider this slow deterioration of public actions and the uncertainties of the economic perspectives. The issue regarding the state's economic role concerns not only its extent, but also the way this role is exercised: hence the debate has become the most valuable possession of the state.*

The evolution of the economic deficit indicates that the regulatory power of the state has been reduced. All over the world, the policies of reducing public expenditures and debts have become priorities. The main issue is represented by the efficiency of the state's role. The financial and economic crisis has revealed the image of a state as holder of promises facing markets' malfunction.

KEYWORDS: *globalisation, state, economics, the role of the state.*

JEL CLASSIFICATION: *K 00*

Dans un colloque sur le l'Etat et la règle, on comprend l'enjeu d'une réflexion internationale sur les besoins de convergence des systèmes juridiques dans le respect des spécificités nationales. Le chantier est vaste, il confirme le besoin d'une interrogation plus générale sur ce que sont les prérogatives d'un Etat.

L'accélération de la mondialisation mesurée par les flux commerciaux, les transactions, et les mouvements de population, influence à la fois notre perception du monde et demande de produire des réponses telles que le rôle de l'Etat, et celui des instances internationales, le partage des compétences et du pouvoir. Il s'agit alors de monter ce qu'est l'influence de la dimension internationale sur les spécificités juridiques et sur les politiques nationales ainsi que les réactions de défense et les divergences de perception.

Tous ces changements s'expriment dans un mouvement de globalisation et de changement de dimension. Les changements en cours ne concernent pas que le droit.

* Université de Versailles Saint Quentin, France.

C'est pourquoi il semble intéressant de monter à des juristes comment nos certitudes et nos croyances économiques ont été modifiées, sans pour autant que l'avenir soit écrit. La crise financière récente montre que les Etats sont aussi l'objet d'attaques spéculatives. Les Etats voulaient mettre des règles sur les marchés, et les marchés dérèglent les Etats, révélant l'impuissance des gouvernements. Les déclarations politiques relèvent de l'incantation plus que de l'efficacité de l'action.

Revenons sur cette lente détérioration de l'action publique et sur l'incertitude des perspectives économiques.

Le rôle de l'Etat dans l'économie a été un sujet d'affrontements idéologiques, théoriques et politiques entre les libéraux et les socio démocrates, les néo classiques et les keynésiens.

Les années 80 avaient en quelque sorte établi la suprématie du marché et la mise en concurrence comme les formes les plus efficaces d'organisation de l'économie.

L'accélération de la mondialisation dans les années 90 et l'effondrement de l'environnement soviétique ont contribué à consacrer le tout marché et la déréglementation comme les principales raisons de la croissance économique et du succès des pays occidentaux.

Confrontés à la faiblesse des marges de manœuvre budgétaire, et l'endettement croissant, les Etats sont presque devenus les figurants d'une économie globalisée. Les gouvernements visent plus à corriger les déséquilibres qu'à entreprendre des plans ambitieux de développement. Les politiques économiques sont devenues peu à peu des politiques d'accompagnement et au mieux d'incitation. Une forme de pragmatisme, fait d'ajustements et de concertation internationale, mais aussi souvent de renoncement, rarement d'anticipation, gouverne nos pays. La crise actuelle a conduit à mettre en évidence la faiblesse de la capacité d'intervention de l'Etat et l'absence de réponse commune.

Les conséquences de la crise financière sur l'économie sont réelles. Elles sont mesurées par la baisse de l'activité. La consommation et l'investissement ont chuté. Les cessations d'activité ont entraîné une hausse du taux de chômage. Les moteurs de la croissance (innovation, confiance, anticipation) se sont arrêtés.

Pendant quelques mois, au plus fort de la crise financière en 2009, les Etats ont été appelés au secours et sont redevenus des agents protecteurs. La crise financière s'est propagée à l'économie réelle. La leçon semblait être entendue, les marchés et les courtiers allaient devenir raisonnables. Mais les marchés financiers que l'on croyait raisonnés ont choisi d'autres proies : les dettes publiques. La Grèce est devenue une cible des spéculateurs, comme le deviennent le Portugal, l'Espagne, l'Italie, l'Irlande, la France. C'est l'ensemble de la zone euro qui est menacée par une crise systémique.

La vraie crise économique vient de commencer. La crise financière s'est propagée à l'économie réelle. Les Etats se sont endettés pour soutenir l'activité, mais sans reprise de l'activité, le besoin de finances publiques est devenu un puits sans fond. L'interdépendance conduit à la contagion. Les pays de l'union sont obligés d'aider la Grèce, mais ils sont incapables de contrôler cette crise de confiance qui paralyse le fonctionnement économique. La crise actuelle ne fait que révéler nos contradictions et nos impuissances. Elle est l'occasion de revenir sur les fondamentaux de l'économie et sur nos illusions.

Le discours a évolué mais les pratiques n'ont pas changé. L'éthique a semblé avoir envahi notre environnement. Le commerce est éthique, la finance est éthique, les entreprises adoptent des chartes éthiques, le commerce est équitable. Pourtant la violence

de la crise boursière, l'incapacité des Etats à intervenir, conduisent au report de la sortie de crise économique voire à son accélération.

L'évolution récente de l'économie mondiale a montré notre aveuglement face au mirage de l'enrichissement rapide. Nos économies ont vécu au rythme des résultats boursiers, dans une logique de court terme et de dividendes à verser. L'inquiétude actuelle repose sur la sortie de crise qui ne vient pas, et bien plus, rien n'a changé. Dans l'urgence la machine économique s'est arrêtée, elle repartait difficilement. La crise Grecque n'a fait que révélée la fragilité de la construction européenne et l'impuissance des Etats.

Sans visibilité sur le lendemain, les investissements ont été stoppés, les projets arrêtés, et le travail sert de variable d'ajustement. Les taux de chômage atteignent des records.

Sans reprise économique. Les déficits se creusent et la pression fiscale et l'endettement deviennent intenable. L'Etat est redevenu un spectateur d'une crise financière, transformée en crise économique et qui devient une crise de société avec l'appauvrissement des classes moyennes et l'exclusion des plus pauvres.

Si le marché est une forme efficace de l'organisation de l'économie par la stimulation de la concurrence, il ne peut se réguler tout seul. C'est une position de bon sens qui s'oppose aux positions doctrinales qui dominaient depuis les années 80.

Déjà Adam Smith, Karl Marx et Keynes et bien d'autres avaient posé cette question : *Quelle est la finalité de l'économie ? Quelle est la valeur des choses ? Quels prix sommes nous prêts à payer pour nos besoins d'éducation et de santé ? Quelle part de revenu individuel et collectif voulons-nous et pouvons-nous y consacrer ? Comment financer les retraites ?*

La crise actuelle conduit à une remise en cause des fondamentaux qui ont fait la croissance mondiale des 20 dernières années.

Il s'agissait de rendre solvable la demande par une distribution de crédit, mais le système financier s'est peu à peu déconnecté de l'économie réelle.

Certains ont pu s'enrichir sans créer de richesse. Nos pays vivent des contradictions d'une société qui utilise la notion d'éthique comme un produit marketing. Nous sommes dans un monde où jamais les inégalités n'ont été si visibles.

Dans ce mouvement d'ensemble, les finalités économiques sont devenues des préoccupations de court terme contraintes par la rentabilité immédiate. Aujourd'hui l'absence d'horizon demande de répondre à ces inquiétudes alors que c'est la confiance dans l'avenir qui est le socle du fonctionnement du marché.

La durabilité de nos engagements et des financements associés est une véritable préoccupation. Le système Madoff a permis d'entretenir une illusion, les entrants payant pour les sortants. L'effondrement du système est lié à un excès de confiance et son corollaire le manque de confiance.

Revenons sur cette illusion. Notre aveuglement concernant l'enrichissement sans produire nous a conduit à des extrémités, les rémunérations extravagantes de quelques uns, les rendements chimériques, l'explosion des inégalités et des misères, et même la dégradation de l'environnement.

Keynes écrivait "Les deux vices marquants du monde économique où nous vivons sont que le plein emploi n'y est pas assuré et que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité."

Malheureusement cette question de la répartition qui n'est pas nouvelle est devenue un problème. Les riches sont de plus en plus riches et les pauvres de plus en plus pauvres.

Nous avons continué à jouer les apprentis sorciers repoussant sans cesse les limites de l'économie réelle. Les crises financières 87, 91, 2003, et de 2007 ont bien été des coups de semonce mais la fiction de l'économie virtuelle a pris le pas sur la création réelle de richesses avec une croyance dans le pouvoir infini du marché. **Quelle erreur de diagnostic ou d'aveulement volontaire !.**

La crise de confiance actuelle est alimentée par la spéculation. Le glissement de l'économie politique vers l'économie financière s'est cristallisé autour du concept « d'économie de marché » fonctionnant comme l'illusion de sa capacité à s'autoréguler. C'est parce que le balancier a penché un peu trop du côté de cette illusion que nous en sommes arrivés à la présente rupture.

Après la seconde guerre mondiale et la nécessité de reconstruire, s'est produit peu à peu, un mouvement d'inversion des valeurs. On devait limiter le rôle de l'Etat et déréguler les marchés.

L'ingéniosité des marchés financiers nous a conduit au bord du précipice qui en quelques mois contre tout propos rassurant est devenu un gouffre sans fin. Les récents scandales financiers, et ces pertes sans précédent montrent bien que la branche est pourrie. Les capitalismes financiers et productifs sont conduits à parler d'éthique alors qu'ils consacrent la croissance sans précédent des inégalités, l'absence de protection sociale du plus grand nombre.

L'entretien de ces tensions a permis au système de s'adapter suivant le culte de la réussite individuelle. Le travail, l'effort sont récompensés, l'échec sanctionné

Le mirage du succès individuel a fonctionné comme un voile sur les turpitudes de certains, et a masqué l'enrichissement d'autres sur le dos des moins informés ou des plus faibles. Les solidarités perdent du terrain au profit de l'assurance individuelle. Nous sommes arrivés à une situation paradoxale de toujours vouloir plus pour soi même et de payer moins. Le spectacle de l'argent facile a brouillé les horizons. Les rendements financiers anormalement élevés ont contribué à la dépréciation du futur et à des arbitrages de court terme sous la forme d'une impatience pour le présent sans moyens pour l'Etat. Revenons sur cette idée, les déviations du système financier ont gangréné l'ensemble du système économique, en accélérant la nécessité de rendements de plus en plus important. Le système financier a effectivement poussé le curseur très loin permettant l'enrichissement sans cause. Les entreprises, les collectivités locales, ont cherché à améliorer leur situation financière par des placements financiers. La priorité a été donnée aux actionnaires.

Le travail est devenu désenchanté, servant de variable d'ajustement. Les exigences de rendements financiers ou de taux d'intérêt élevés ont cassé les mécanismes du développement économique et social provoquant la crise des finances publiques.

L'effondrement du système financier et sa contagion à l'économie réelle conduisent à faire des arbitrages douloureux entre le bien-être des générations présentes et celui des générations futures.

Nous mesurons à peine le début du coût économique de la crise financière. Sa diffusion à l'économie réelle s'accompagne de faillites et de chômage massif.

La crise sociale en marche fonctionne comme une crise de défiance à l'égard de tout pouvoir, elle ne fait qu'exacerber l'individualisme, faisant planer un doute sur nos institutions et notre système politique.

La crise dure, dans une édition inédite, la défaillance simultanée des marchés et des Etats.

Avons-nous une alternative ?

Il n'y a pas de solution magique, mais il y a des pistes à explorer pour inventer des possibles. Quel monde voulons-nous et comment y arriver ?

L'économie solidaire ne doit pas être pensée comme une réponse de substitution à un modèle défaillant mais comme une idée d'organisation de la société, une alternative qu'il faut oser, en lui trouvant un modèle économique durable.

François Furet, écrivait il y a quelques années « Le passé d'une illusion ». Il décryptait l'histoire du communisme. Il est intéressant quelques années plus tard, comme un écho à l'histoire en marche, de constater que les marchés s'effondrent et leurs illusions avec.

Le conflit inter générationnel entre ceux qui ont un patrimoine qui se réduit et ceux qui n'ont rien est prévisible.

Le débat sur le rôle de l'Etat n'a jamais été tranché, mais un taux d'imposition trop élevé comme une absence de justice sociale aggravent le conflit entre générations. La pression fiscale se concentre sur un nombre de plus en plus réduit de ménages mettant en évidence une contradiction du système de redistribution. Les taux d'imposition peuvent devenir dissuasifs pour toute activité nouvelle.

Quel Etat voulons-nous ? Avec quels services ? Et quels moyens ?

Privatiser les profits et collectiviser les pertes cela rappelle quelque chose. Jamais le débat public n'a été si pauvre, tant le court terme domine le débat économique et politique. Les messages politiques sont inaudibles parce qu'il n'y a pas de message. L'opinion publique est en rupture avec ses élites (patrons, personnages politiques, institutions publiques).

Le marché fonctionnait suivant une croyance d'un monde meilleur pour quelques uns. Le désenchantement aidant, ici apparaît le carrefour des illusions. Le risque est majeur pour nos démocraties. Dans l'urgence de la crise, il s'agit de traverser la tempête et de se réconcilier avec le long terme.

Quand une part importante de la société ne peut se projeter dans l'avenir, alors qu'elle le souhaiterait, la crise est majeure. Les notions de valeur et d'idéal reprennent tout leur sens. Il faut rompre avec le passé doctrinal de la dérégulation des marchés et il faut faire davantage de place à la volonté politique, et mieux réguler les marchés. Les réponses à la crise sont politiques et correspondent à des choix de société.

C'est à ce niveau que se situe le débat sur l'économie solidaire.

Saisissons l'opportunité de la crise, pour définir des exemples d'activités économiques solidaires. La mise en place de système de protection sociale, le développement d'activités économiques réelles dont la finalité n'est pas la distribution de profits aux actionnaires mais la pérennité de l'activité, l'innovation, la croissance, la redistribution.

Le retour sur investissement est une notion clef d'un projet, la profitabilité aussi, mais c'est l'utilisation de cette valeur ajoutée qui est en jeu.

Il existe donc des pistes de recherche :

- La durabilité des modèles économiques de l'économie solidaire

La durabilité des modèles économiques de l'économie solidaire est une question mise en évidence par la crise financière. Si le modèle par capitalisation s'est effondré qu'en est-il des perspectives des systèmes par répartition et du fonctionnement des mutuelles. Les systèmes de soins se financent par les nouveaux entrants et la solidarité intergénérationnelle garantit leur fonctionnement. Mais que se passe-t-il lors d'une accélération du vieillissement de la population ou de l'augmentation des risques. Les questions de base sont l'identification du risque, le contrôle des coûts et la pérennité du

financement. Rien n'est acquis. Comment le dire, le modéliser et trouver des solutions ? C'est un véritable enjeu.

- Le financement et la gestion de projets innovants

La conception de projets innovants se heurte au financement. Il serait intéressant de revoir les modèles d'acceptation de financement qui dépendent principalement de la progression du chiffre d'affaire et de la capacité d'autofinancement. Il s'agit aussi de revoir les principes de la fiscalité qui paralyse l'esprit d'entreprise. La stratégie des entrepreneurs est d'essayer d'échapper à l'impôt. Mais ne peut-on pas imaginer un système d'impôt solidaire où les prélèvements obligatoires contribuent à financer le secteur ?

- L'éthique et la déontologie dans les pratiques économiques et sociales

Le dossier devient sensible. La crise actuelle se transforme en crise de défiance à l'égard des pouvoirs. En revanche telles des incantations, l'éthique et la déontologie ne riment pas avec la réussite. Peut être faut-il écrire un nouveau code et surtout faire connaître et faire savoir ce que sont les comportements responsables des organisations publiques et privées ? Mettre en place un système de veille et de prospective associé à des moyens de communication peut contribuer à faire évoluer les réflexions et les pratiques.

Il s'agit de préciser les raisons et les conséquences de la crise. Le système financier a montré ses limites, mais faute de réponse appropriée, il a recommencé de plus belle jusqu'à cette nouvelle crise.

Cette crise sans précédent par son intensité et sa généralisation était une occasion historique de poser les termes du débat. Les critères de réussite associés à la profitabilité de court terme font débat. La réponse capitaliste à la crise est une hyper-concentration et l'abandon des plus faibles.

Sommes-nous en mesure de proposer une alternative durable permettant l'adhésion du plus grand nombre sans démagogie ?

Le débat actuel en France est celui de l'évaluation des politiques et des dépenses publiques. Certains redécouvrent même d'idée du Plan, qui a été sacrifié sous l'idée du tout puissant marché.

La crise a été sans précédent par son ampleur, et sa vitesse de propagation. Il n'y a pas de lisibilité sur l'horizon de sortie de crise, en revanche des mesures d'urgence ont été prises : un plan d'apurement des créances douteuses des banques, aider l'investissement dans l'innovation et les économies d'énergie, contrôler l'efficacité des dépenses publiques, coordonner les plans de relance.

L'Etat semblait être redevenu un acteur du développement économique mais ses moyens sont limités et contraints. Les déficits se creusent sans lisibilité véritable sur la durée de sortie de crise. Bien plus, les difficultés des Etats à se financer sur les marchés financiers montrent une forme de défiance des opérateurs financiers sauvés par les Etats. La situation périlleuse de la Grèce, les difficultés annoncées du Portugal et de l'Espagne montrent qu'aucun pays n'est à l'abri d'un jeu de dominos orchestré par les mouvements spéculatifs.

Il est intéressant de problématiser le fonctionnement de systèmes économiques et sociaux qui ne fonctionnent pas que sur la règle du dividende à distribuer à court terme aux actionnaires.

La question du rôle économique de l'Etat ne concerne pas seulement son ampleur, mais la manière dont ce rôle est exercé : le débat est devenu le mieux d'Etat.

Compte tenu de l'évolution des déficits publics, les capacités d'intervention de l'Etat sont apparues limitées. Partout à travers le monde les politiques de réduction de dépenses publiques

et désendettement étaient devenues des priorités. La question posée est devenue celle de l'efficacité du rôle de l'Etat. Cependant la crise financière et la crise économique ont fait à nouveau de l'Etat un porteur de promesses face aux défaillances des marchés. Cependant le déficit et l'endettement ont des coûts. La défaillance annoncée de la Grèce et les inquiétudes de contagion sur le reste de l'Union, renforce les mouvements spéculatifs et déstabilisent les Etats.

Ainsi l'histoire n'est pas finie et nous sommes toujours à la recherche d'un modèle de croissance, exprimant le dynamisme de la concurrence, et le rôle protecteur d'un Etat sans faille.

En 1959, déjà, R.A Musgrave dans « The theory of public finance » assignait à l'Etat une triple tâche : Maintien de l'économie en situation de plein emploi, Allocation des ressources, Redistribution.

Sur le terrain de jeu de l'économie mondialisée, le « Marché » et « L'Etat » sont devenus les acteurs emblématiques des crises et des sorties de crise qui règlent notre système économique. Le débat n'est pas clos. Les certitudes se sont envolées. Le constat est simple : le marché ne peut pas s'autoréguler, et l'Etat ne peut pas tout faire.

L'expression d'un dilemme.

Le marché est un mécanisme efficace, stimulé par la concurrence mais il est inégalitaire. Les transferts et les dépenses publiques qui doivent atténuer les effets néfastes du marché peuvent aussi être créateurs d'inefficacité économique.

Selon W.Pareto une situation est efficace économiquement dès lors qu'il est impossible, par des réformes appropriées, d'améliorer le bien-être de certains agents sans nuire à aucun autre.

Ainsi le rôle du marché serait d'assurer une allocation efficace des ressources, et le rôle de l'Etat est de redistribuer de façon juste le surplus dégagé. C'est bien le problème la création et la répartition du surplus, parce qu'il n'y a plus de surplus.

En ce qui concerne les finances publiques et les besoins de financement, un débat est apparu sur le rendement de l'impôt. Trop d'impôt tuerait l'impôt. L'enjeu actuel est la maîtrise des dépenses et des recettes afin de dégager des marges de manœuvre d'action publique.

Le débat en France est devenu simple et impopulaire. Il faut augmenter les impôts en réduisant les niches fiscales.

La crise actuelle met évidence le paradoxe du besoin d'interventions publiques sans moyens budgétaires. Les réponses apportées au sujet de la crise grecque, et des attaques spéculatives contre les pays de la zone Euro, sont l'occasion de développer une véritable concertation européenne face aux dérèglementations du marché. Les décisions à prendre sont principalement politiques et déterminent la nature et l'importance de la cohésion des pays membres.