

LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE

Mme N. BOUZIDI (*)

Le rôle de l'Etat dans le domaine économique est différent selon la nature des économies, des systèmes économiques en vigueur. La nature de l'intervention étatique est ainsi radicalement différente en économie de marché et en économie planifiée.

I - LE RÔLE DE L'ETAT DANS L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ

L'économie de marché se définit par deux principes fondamentaux :

- la propriété privée des moyens de production ;
- le libre jeu des mécanismes de marché, qui repose sur la liberté des prix et la concurrence et implique l'établissement ex-post de l'équilibre des échanges.

Dans ce contexte, où la décision économique revêt un caractère décentralisé, quel est le rôle dévolu à l'Etat ?

En fait l'évolution de l'économie capitaliste a coïncidé avec une importante évolution du rôle de l'Etat qui se différencie en trois grandes étapes :

- le libéralisme économique du 19^{ème} siècle où le rôle de l'Etat est limité ;
- la montée de l'interventionnisme économique, au 20^{ème} siècle (de 1914 jusqu'à la fin des années 1970);
- le désengagement de l'Etat caractéristique des années 1980 en relation avec la crise des années 1970.

(*) Maître de conférences à l'ENA.

1 - Le capitalisme au 19^{ème} siècle : le libéralisme économique

Le libéralisme économique est une doctrine qui considère que la liberté des initiatives individuelles qui s'exercent dans le cadre des mécanismes de marché assure la convergence de l'intérêt individuel et de l'intérêt social. C'est la fameuse "main invisible" d'A. Smith qui débouche sur le principe de la non intervention de l'Etat dans le domaine économique, résumée par la célèbre formule "laisser faire (les hommes) - laisser passer (les marchandises)" ¹.

Les fondements théoriques du libéralisme ont ainsi été posés par les classiques, de même que ses trois principes fondateurs :

- le moteur principal de l'activité économique est l'intérêt personnel ;
- le libre jeu des mécanismes de marché en assurant l'ajustement entre tous les intérêts permet de réaliser l'intérêt social ;
- l'Etat ne doit pas intervenir dans les mécanismes économiques.

Par la suite, c'est la pensée économique néo-classique qui reprend le credo libéral dont elle approfondit les justifications théoriques. Elle démontre ainsi que lorsque les

1 - La confrontation de l'offre et de la demande sur le marché détermine le prix et la quantité de biens échangés en fonction du rapport qui s'établit entre l'offre et la demande. Si l'offre est supérieure à la demande, la concurrence entre les producteurs entraîne une baisse des prix, mais qui ne peut se poursuivre indéfiniment. La baisse des prix en éliminant du marché les producteurs les moins performants entraîne une réduction de l'offre. Ainsi la baisse des prix ne pourra aller au delà du point où le retrait de l'offre excédentaire établit exactement l'égalisation de l'offre à la demande.

A l'inverse, si la demande est supérieure à l'offre, la concurrence entre les acheteurs provoque une hausse des prix qui se poursuit jusqu'au point où l'accroissement de l'offre consécutif à la hausse de prix est suffisant pour que l'offre égale la demande.

Ainsi en recherchant son intérêt individuel (le profit), le producteur oriente continuellement ses activités conformément aux besoins exprimés sur le marché, il ne peut y avoir d'offre excédentaire ou de demande insatisfaite et les prix de marché ne peuvent s'écarter durablement de leur valeur. La poursuite de l'intérêt individuel assure ainsi un ordre spontané qui satisfait tout le monde.

On soulignera cependant trois points : cette construction :

- 1 - ne prend en considération que la seule demande solvable ;
- 2 - elle implique la réalisation d'une concurrence pure et parfaite et ;
- 3 - elle aboutit à la conclusion de l'impossibilité de crises économiques généralisées, les ajustements étant à la fois temporaires et limités (à certains biens).

conditions de la concurrence pure et parfaite sont réalisées ², le libre jeu du marché assure une affectation optimale des ressources ³.

Ainsi puisque les mécanismes du marché assurent spontanément un équilibre économique stable, durable, économiquement efficace au plan individuel comme à l'échelle globale, l'Etat doit s'abstenir d'intervenir dans le domaine économique, sauf dans le cas où les mécanismes du marché sont défailants.

Plus précisément, les fonctions économiques de l'Etat se limitent à :

1 - ses fonctions régaliennes traditionnelles (administration générale tels que l'état civil, sécurité, justice, services indispensables à l'activité des entreprises : infrastructures et équipements d'accompagnement tels que routes, barrages etc... ;

2 - une fonction de réglementation : en vue de garantir d'une part, le cadre juridique du libéralisme (droit des contrats, droit de propriété...) et, la préservation des conditions de la concurrence, d'autre part ⁴ ;

3 - la prise en charge directe des seuls domaines particuliers où le libre jeu des mécanismes du marché produit des résultats inefficaces. L'intervention de l'Etat étant ainsi légitime pour corriger les insuffisances du marché dans trois situations précises :

2 - Les conditions de pureté de la concurrence sont :

- un nombre infini de producteurs ;
- une homogénéité des biens ;
- un libre accès à l'industrie.

Les conditions de perfection de la concurrence sont :

- une information parfaite ;
- une parfaite mobilité des facteurs de production.

3 - L'affectation optimale des ressources est celle qui assure l'efficacité économique la plus élevée à la fois par l'adaptation optimale de l'offre à la demande (efficacité allocative) et par l'obtention d'un maximum de produit pour le minimum de coût (efficacité productive). Si la concurrence pure et parfaite n'existe pas dans la réalité, et les néo-classiques pour lesquels elle représente une norme de référence, un objectif à atteindre, ne l'ignorent pas, il reste que les mécanismes concurrentiels du marché introduisent des contraintes d'efficacité. La sanction du marché exige une adaptation à la demande, et incite à réduire les coûts en éliminant du marché les producteurs les moins performants (en termes de qualité et de prix). De plus, le système des prix en reflétant la rareté relative des ressources permet en même temps qu'il impose, le recours au calcul économique (la recherche d'un maximum d'avantages pour le minimum de coût) au plan micro-économique.

4 - Exemple les lois anti trusts adoptées aux USA à la fin du 19ème siècle pour démanteler le monopole exercé par la standard oil de Rockefeller.

- l'existence de monopoles ;
- l'existence de biens collectifs indivisibles ;
- l'existence d'externalités positives ou négatives ⁵.

Le libéralisme repose ainsi sur une conception de "l'Etat minimal" ou encore d'un "Etat-gendarme" dont la seule mission est de fixer les règles du jeu économique sans intervenir directement dans ce domaine. Il joue un rôle d'arbitre.

Le libéralisme économique a prévalu dans les économies capitalistes du 19^{ème} siècle qui à cette époque connaissent une phase de capitalisme concurrentiel caractérisée par une accumulation de type extensif qui autorise la coexistence dominante d'un nombre élevé de producteurs.

Il reste néanmoins que l'expansion du capitalisme a largement été soutenue par l'Etat, déjà dans les premiers pays industriels (Angleterre et France) à travers les politiques de conquêtes coloniales, le financement des infrastructures ferroviaires, la réglementation visant à "libérer" la force de travail (comme les lois sur les enclosures en Angleterre ou l'interdiction des corporations), et enfin la répression anti-ouvrière. Pour les pays dont le démarrage industriel est plus tardif (USA, Allemagne de Bismarck, la Russie, le Japon de la révolution Meiji) l'Etat conforte encore davantage l'initiative privée en recourant en outre, en particulier au Japon et en Allemagne, à un interventionnisme public. Toutefois, c'est le 20^{ème} siècle qui marque la montée de l'interventionnisme dont l'ascension se poursuit de la première guerre mondiale, à la crise de 1929, puis lors de la deuxième guerre mondiale, pour atteindre son apogée dans la période 1945-1975.

5 - Les biens collectifs sont des biens pour lesquels il n'y a ni rivalité (la consommation des uns ne réduit pas celle des autres ex. jardin public), ni exclusion par les prix (le producteur ne peut interdire la consommation à l'utilisateur qui refuse de payer ex. éclairage public). Ainsi l'usage comme la production de ces biens étant indivisibles, ce sont des biens sans marché qui en conséquence doivent être produits par l'Etat.

- Les effets externes ou externalités : cette notion prend en compte les conséquences de l'activité d'un agent économique sur d'autres agents économiques. Ces conséquences ou effets externes car ils ne sont pas inclus dans les coûts payés ou supportés, peuvent être positifs (service rendu non rémunéré) ou négatifs (dommage non compensé ex pollution). Les activités dont les effets externes sont importants (santé-logement-éducation) doivent être pris en charge par l'Etat ou soumis à réglementation (pollution, circulation automobile etc...).

- Le marché de monopole : la pression à la baisse des prix ne joue pas en situation de monopole, les producteurs peuvent augmenter leurs prix. Dès lors la situation n'étant plus optimale, l'Etat doit intervenir en se réservant la production de ces biens ou en mettant en place des lois anti-trusts.

2 - Le capitalisme du 20^{ème} siècle : la montée de l'interventionnisme

L'interventionnisme désigne l'action délibérée de l'Etat dans le domaine économique en vue de corriger les défaillances du marché (par le biais de politiques conjoncturelles visant à obtenir le plein emploi, la stabilité des prix, la croissance et les équilibres extérieurs : le carré magique de Kaldor), et d'assurer les adaptations de long terme exigées par l'évolution de ces mécanismes (par le biais de politiques structurelles).

L'interventionnisme ne vise pas à se substituer au marché dans le fonctionnement de l'activité économique, mais à compenser les déséquilibres qui naissent du libre jeu des mécanismes de marché. Il peut être soit direct (Etat-producteur) soit indirect (orientation des décisions des agents économiques) ⁶.

L'interventionnisme a été érigé en système théorique par J.M Keynes, qui dans le contexte de la grande crise de 1929 remet en cause les théories libérales de la réalisation automatique d'un équilibre de plein emploi des facteurs de production, et leur corollaire le principe de la non intervention de l'Etat.

Sans remettre en cause le cadre de l'économie de marché, Keynes préconise une action régulatrice menée par l'Etat, pour stimuler la croissance et lutter contre le chômage. l'Etat étant à même d'agir à la fois sur l'offre (en agissant sur l'investissement qui permet la reprise des activités) et sur la demande (relance de la consommation) par trois moyens :

- une politique budgétaire : qui permettra fut-ce au prix d'un déficit, de financer des investissements (grands travaux) qui, en dehors de leur utilité sociale, permettront de créer des emplois donc de distribuer des revenus qui vont activer la demande;

- une politique fiscale qui servira à financer une politique de redistribution des revenus en faveur des catégories les plus démunies, qui consacrent la plus grande part de leur revenu à la consommation;

- une politique monétaire : qui en augmentant la quantité de monnaie en circulation permettra à la fois d'absorber la production et de maintenir un taux d'intérêt assez bas pour impulser l'investissement, donc l'emploi et finalement la consommation.

⁶ - Pour être précis, il faut indiquer qu'il s'agit là de l'interventionnisme libéral qui s'exerce dans le cadre de l'économie de marché. L'interventionnisme dirigiste ou étatsisme qui s'exerce dans le cadre d'économie planifiée visant quant à lui à abolir les mécanismes de marché ou encore à les soumettre à la logique prééminente du plan.

L'application dans les années 40 à 70 de politiques économiques d'inspiration keynésienne a permis une période de croissance économique sans précédent dans l'histoire du capitalisme notamment en France : où c'est la période "des 30 glorieuses".

Cette époque est celle d'un important développement de l'intervention étatique dans le domaine économique et social. L'interventionnisme dans le domaine social prend la forme de mécanismes de protection sociale, financés par le prélèvement d'impôts et de cotisations sociales qui donnent lieu à une redistribution de revenus (ce sont les revenus de transferts : allocations - chômage, retraites, pensions, prestations familiales, sécurité sociale, bourses d'étude...).

Cet interventionnisme dont la finalité est de garantir une sécurité de revenus et une certaine équité sociale, à travers un système global de prise en charge collective, est connu sous le nom "d'Etat-Providence". Bien qu'elle soit rattachée au nom de Keynes, du fait qu'elle s'intègre tout à fait dans sa démarche, la définition des fonctions sociales de l'Etat ne revient pas à Keynes, mais à un député anglais : Lord Beveridge ⁷. On a d'ailleurs coutume de dater l'avènement de l'Etat Providence du rapport Beveridge sur la sécurité sociale ; il reste toutefois que l'émergence de l'Etat Providence est d'abord le résultat à la fois du développement des luttes syndicales et de l'affaiblissement du capitalisme dans la période de reconstruction de l'après guerre.

Ainsi l'Etat exerce aujourd'hui dans les économies de marché quatre fonctions principales :

1 - une fonction de production de biens et services non marchands (défense nationale, justice, éducation, santé...) ou marchands (télécommunications, transports ferroviaires, aériens etc...) lesquels n'ont pas forcément le caractère de consommation collective ⁸ ;

2 - une fonction de redistribution des revenus et des fortunes : l'Etat et les administrations publiques effectuent des transferts considérables de ressources de certains agents (sur lesquels ils prélèvent impôts ou cotisations sociales) vers d'autres agents auxquels ils versent des allocations, pensions, subventions etc... Ces transferts revêtent

⁷ - La liaison entre redistribution et politique Keynésienne de plein emploi est le sens du livre de Beveridge "du travail pour tous dans une société libre" (1944).

⁸ - Le secteur public économique est relativement faible aux USA, élevé en France (10,3% du PIB) et en Europe (7 à 14% du PIB et de la main d'oeuvre) avant la privatisation des années 1980.

une importance considérable, ils concernent au moins la moitié des ressources publiques ⁹ ;

3 - une fonction de stabilisation de la conjoncture économique (plein emploi, stabilité de prix, équilibre extérieur) qui s'élargit à l'élaboration de politique structurelle, lesquelles recourent parfois à la planification (plus particulièrement France - Hollande) ¹⁰ ;

4 - une fonction de réglementation de la vie économique et sociale. Cette activité réglementaire des administrations publiques en général et pas seulement celle à caractère économique exerce une influence importante sur l'économie. En ce qui concerne la réglementation économique, les actions réglementaires les plus importantes concernent :

- la réglementation de la concurrence ¹¹ ;

- l'adhésion aux organismes économiques internationaux (GATT, FMI, CEE, Banque Mondiale etc...) ;

- la coordination des politiques économiques dans le cadre d'intégration économique, régionales telle que la CEE.

La nature des fonctions exercées, et le domaine où elles exercent, font ainsi de l'Etat un agent économique particulier qui influence le fonctionnement de l'économie dans son ensemble. Il n'y a pas, d'une part, une économie publique qui fonctionne sur la base des critères non-marchands ou ne leur accorde qu'une importance accessoire, et d'autre part, une économie privée fondée sur la logique du marché, mais des mécanismes de régulation publique de l'activité privée, soit une intervention de l'Etat dans les décisions prises librement par les agents économiques.

⁹ - En France par exemple le secteur des administrations publiques, qui exerce des activités de production de biens et services non marchands et des opérations de redistribution du revenu ou du patrimoine représente en 1990, 15,3% du PIB, et les revenus prélevés et transférés représentent plus de 50% du PIB. L'administration de la sécurité sociale y occupe une place particulière importante.

¹⁰ - La planification qui vise à modéliser l'économie sur le long terme et non à agir sur les équilibres de court terme a évidemment une nature indicative. Elle vise surtout à remplir une fonction d'orientation en fixant les priorités économiques et sociales que l'Etat est chargé d'impulser par ses moyens directs (secteur public) ou indirects (incitations).

¹¹ - Elle présente un caractère hétérogène, ainsi les pratiques discriminatoires sont interdites en France, contrôlées en Allemagne, en Angleterre et en Suisse, mais permises en Belgique.

On conçoit ainsi que les économies de marché d'aujourd'hui justifient le qualificatif d'économies mixtes. La régulation publique revêt cependant des degrés plus ou moins poussés selon les pays.

On distingue ainsi généralement trois variantes principales de l'économie mixte :

- la variante "néo-étatiste" particulièrement représentée d'abord par la France (secteur public important - planification) puis la Grande Bretagne, l'Italie et le Japon (planification);

- la variante "néo-libérale" dont les exemples les plus significatifs sont fournis par les USA et la RFA (qui s'en écarte cependant dans les années soixante pour se rapprocher de la première);

- la variante de la "concertation centralisée" appliquée par les petits pays d'Europe occidentale dont la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche et la Belgique. Cette forme particulière d'économie mixte étant basée sur la coopération entre les représentants des divers partenaires sociaux (organisations des travailleurs et fédérations patronales).

La Suède constitue la meilleure illustration de ce système de concertation sociale, particulièrement développé en matière de législation sociale, de réglementation de la concurrence et de régulation des investissements.

Cependant, dans le contexte de l'internationalisation croissante de la production et des échanges, la crise économique qui intervient au milieu des années 1970 marque les limites des politiques économiques keynésiennes ¹².

La fonction régulatrice exercée par l'Etat ne produisant plus les mêmes effets, le "trop d'Etat" est rendu responsable de cette situation. La crise est perçue comme la crise de l'Etat-Providence, et l'on assiste alors dans les années 1980 à un recul généralisé de l'Etat.

12 - Le modèle keynésien est construit sur la base de l'hypothèse d'une économie fermée sans échanges extérieurs. L'ouverture croissante sur l'extérieur conduit forcément à remettre en cause les résultats attendus des politiques keynésiennes.

Ainsi, la relance de la consommation ne va pas forcément favoriser la production intérieure, et par conséquent la croissance économique et la création d'emplois. De même l'effet multiplicateur des investissements va jouer à l'extérieur de l'économie. Enfin, la politique monétaire en faveur de la consommation et de l'emploi provoque des effets inflationnistes, dès lors que l'augmentation des prix à l'importation (hausse de prix des matières premières) limite l'augmentation de la production. Dès lors se déclenche la spirale inflationniste ainsi que des déséquilibres de la balance de paiements du fait que l'inflation menace le maintien des positions sur les marchés extérieurs.

3 - La désétatisation des années 1980

Les années 1980 sont celles d'un recul généralisé de l'Etat. Impulsé d'abord par l'Angleterre de M. Thatcher et les USA de R. Reagan, ce recul se manifeste à travers trois éléments principaux :

1 - la privatisation qui gagne tous les pays, y compris la France sous présidence socialiste, après l'intermède de 1981-82;

2 - la régression de la redistribution étatique des revenus avec :

- un plafonnement des prélèvements obligatoires ;
- un allègement de la pression fiscale pour les hauts revenus et,
- une ponction des aides sociales.

C'est l'apparition "des nouveaux pauvres", "SDF", et autres qualificatifs de l'exclusion sociale.

3 - La dérèglementation : elle concerne d'abord les prix, les revenus, les changes, la monnaie et les marchés financiers que l'Etat livre désormais aux seuls règles du marché (y compris en France qui s'aligne sur les autres pays dès 1983-85). Puis c'est la réglementation de la concurrence et de la normalisation industrielle qui recule. La dérèglementation des transports aériens, des télécommunications, des banques, appliquée d'abord par les USA, est suivie par le CEE. De même la conformité aux normes nationales (appliquée aux importations) régresse.

Ce coup d'arrêt brutal à l'interventionnisme est considéré par certains comme un tournant, pour autant ces changements récents signifient-ils un véritable renversement de tendance ?

En effet, ainsi que le souligne à juste titre certains auteurs, l'Etat reste indispensable :

1 - pour protéger le marché contre ses propres déviations : telles que les tendances au monopole mais aussi et surtout les crises économiques dont la gravité et les effets de répercussions du fait de la concentration économique et de l'internationalisation croissante de la production et d'échanges, auraient des conséquences d'une ampleur incalculable en l'absence d'intervention étatique.

2 - face au risque "de fracture sociale"

3 - la mondialisation de la production et des échanges exige désormais que la régulation publique dépasse le cadre national, en intégrant la dimension internationale, et qu'elle privilégie une vision de long terme. Aussi est-ce sans doute bien davantage vers

une modification qualitative du rôle de l'Etat, qu'à la régression de son poids que les économies de marché vont tendre à s'orienter. La recherche d'un Etat plus efficace manifestée par les tendances récentes, d'évaluation économique des politiques publiques (lancée d'abord au USA), et d'assainissement des finances publiques (la budgétisation) s'inscrivent dans cette orientation.

II - LE RÔLE DE L'ÉTAT EN ÉCONOMIE PLANIFIÉE

Les fondements de l'économie planifiée sont radicalement différents. Ils reposent sur deux principes de base :

- la planification de l'activité économique dans son ensemble par l'Etat, dont le support est :

- la propriété étatique des principaux moyens de production.

Le rôle de l'Etat est donc ici radicalement différent : son rôle n'est plus :

- de veiller au libre jeu des mécanismes de marché (libéralisme économique) ;

- de corriger les déséquilibres liés aux mécanismes de marché (interventionnisme économique et social) mais de :

- supprimer ces mécanismes, de les abolir ou de les soumettre à une planification de l'activité économique définie centralement ex-anté.

L'Etat est donc ici le seul agent économique, qui agit par le biais d'entreprises publiques dont les activités sont définies ex-anté dans un cadre global centralement planifié.

Ce dernier est arrêté par des instances administratives qui s'insèrent dans une organisation hiérarchique de type pyramidal.

Celle-ci comprend trois échelons :

- un échelon supérieur, l'organe central de planification (OCP), qui élabore le plan central ;

- l'échelon intermédiaire, les Ministères sectoriels et fonctionnels (commerce, finances), ainsi que les structures régionales, qui élaborent le plan sectoriel, fonctionnel ou régional ;

- l'échelon inférieur, l'entreprise dont les activités sont définies par le plan d'entreprise.

L'entreprise est ainsi l'échelon inférieur de la planification et l'instrument d'exécution au (plan micro économique) du plan central.

Ainsi à l'opposé de l'économie de marché où les agents économiques entretiennent des relations directes, horizontales (médiatisées par le marché), le fonctionnement de l'économie centralement planifiée met face à l'entreprise, des autorités hiérarchiquement supérieures qui représentent le pouvoir d'Etat. Le fonctionnement de l'économie repose donc ici sur une relation entreprise-Etat, une relation à caractère vertical dont la nature résume ou exprime l'essence même de la logique planifiée. Dans les économies socialistes cette relation a fait l'objet d'une évolution ou se distinguent deux grandes phases successives ¹³ :

- la première phase est celle d'une planification fondée sur des directives administratives qui s'imposent aux entreprises : c'est la phase de "l'économie de commandement" dont rend compte le concept de planification centralisée.

Les graves dysfonctionnements générés par ce système qui se résument dans l'absence d'efficacité économique, ont alors imposé la recherche d'une amélioration du système de planification qui s'est concrétisé à partir des années 1960 par l'adoption de réformes économiques, qui marquent le passage à une seconde phase;

- la deuxième phase, est celle d'une tentative de modification du modèle centraliste qui s'ouvre à partir des années 1960 avec les réformes économiques lancées dans tous les pays d'Europe de l'Est et en URSS. Toutefois ces réformes économiques se distinguent en deux types :

- les réformes dites "réformes limitées" ou "réformes de perfectionnement du modèle centraliste" qui apportent des allègements à ce modèle sans remettre en question ces principes fondamentaux (la Pologne constitue le cas le plus représentatif de ce type de réformes qui s'étalent en vagues successives entre 1966 et 1989);

- les réformes dites "fondamentales" qui tentent de transformer le modèle de planification centralisée en un modèle de planification décentralisée. La Hongrie a représenté l'avant garde de ce type de réformes qui interviennent en vagues successives entre 1968 et 1989. L'URSS de Gorbatchev (à partir de 85) et la Chine après Mao Tsé Toung relèvent également de ce type de réformes. Nous ne prendrons en considération que le second type de réformes économiques, après avoir présenté la première phase celle de la planification centralisée.

¹³ - Rappelons que l'ex. camp socialiste regroupe 14 pays : l'URSS, les 8 pays d'Europe de l'Est (Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, RDA, Yougoslavie, Albanie), les pays asiatiques (Chine, Corée, Vietnam, Mongolie) et un Etat américain Cuba.

Notons que le socialisme autogestionnaire Yougoslave a représenté un cas spécifique du moins dans ses principes.

1 - La planification centralisée ou “la gestion par directives”

Dans ce système qui a trouvé son application la plus pure dans l'URSS stalinienne, la relation entreprise-Etat repose sur le principe de la subordination de l'entreprise. Celle-ci est réduite à une stricte fonction d'exécution, du fait que la prise de décision lui échappe totalement.

Le plan d'entreprise est imposé par les organes centraux qui fixent les objectifs planifiés à atteindre, de même que les moyens nécessaires à leur réalisation¹⁴ ; et puisque les objectifs de production sont imposés à l'entreprise, il faut forcément qu'ils s'imposent à l'entreprise. La centralisation de la décision économique trouve ainsi logiquement son corollaire dans la gestion par directives.

Les tâches inscrites au plan sont ainsi des instructions impératives, elles ont le caractère de directives obligatoires, qu'exprime d'ailleurs clairement la dénomination en vigueur qui est celle d'indice planifié obligatoire.

De plus, la réalisation de ces injonctions planifiées est soumise au respect d'une imposante réglementation édictée par les organes supérieurs. Autrement dit, l'entreprise ne décide ni de ce qu'elle produit ni de comment elle produit : toute son activité est régie par des directives dans le cadre d'une fixation centrale de l'ensemble des flux inter-entreprises.

Néanmoins dans la pratique de fonctionnement des économies socialistes ce principe volontariste de subordination de l'entreprise à la volonté centrale n'a jamais pu être pleinement concrétisé.

C'est ainsi que la profusion de directives, l'excès de centralisme, ont produit des déviations concrètes, qui se résument dans le développement de pratiques individuelles d'entreprises axées sur la recherche de leur intérêt individuel au détriment des préférences centrales.

Le développement de ces stratégies individuelles à l'encontre de la stratégie centrale s'exprime ainsi par une série d'éléments comme :

- la “tricherie” sur l'information. L'entreprise tend systématiquement à sur évaluer ses besoins d'approvisionnement et au contraire à sous-évaluer ses capacités de production. Ce comportement a pour corollaire :

14 - Le plan d'entreprise fixe par entreprise et par produit :

- les quantités à produire et,
- les moyens nécessaires pour les réaliser.

L'allocation centrale des ressources constitue le corollaire logique de la planification centralisée.

- le développement “de pratiques de marchandage” avec le centre, qui visent à abaisser les exigences du plan et au contraire à augmenter les ressources allouées à l’entreprise;

- la recherche d’une réalisation maximale des indices planifiés obligatoires, au prix de sur-coûts élevés et au détriment de la qualité des biens ¹⁵;

- le développement d’un marché parallèle qui échappe aux circuits officiels d’approvisionnement et trouve son principal support dans la pratique du sur-stockage. C’est ainsi que l’entreprise recouvre en pratique une certaine liberté d’action qu’elle met au service de la réalisation de son intérêt particulier, de ses préférences individuelles au détriment des préférences centrales. La centralisation de la décision revêt ainsi un caractère formel, elle coïncide en pratique avec une décentralisation réelle.

Deux raisons expliquent ce décalage entre le fonctionnement de principe du modèle centraliste et sa réalité concrète de fonctionnement :

1 - le centre dépend de l’entreprise en matière d’information, c’est l’entreprise et non pas le centre qui détient l’information sur ses capacités effectives de production, d’où la possibilité de “tricher” ;

2 - l’entreprise recherche d’abord la réalisation de son intérêt individuel avant la réalisation de l’intérêt général. Or, la réalisation de l’intérêt individuel de l’entreprise est évidemment subordonnée à la logique de fonctionnement du modèle.

Dans un système où l’affectation de ressources rares dépend des arbitrages centraux, et où l’appréciation des performances de l’entreprise (et sa sanction positive, l’octroi de primes) est fondée sur le critère du degré de réalisation des objectifs planifiés, l’initiative individuelle et sa finalité, l’intérêt individuel ne peuvent s’exprimer qu’à l’encontre des préférences centrales et par voie de conséquence, au détriment de l’intérêt général.

Ainsi le modèle centraliste a donné lieu à de graves dysfonctionnements qui se manifestent principalement par :

15 - Par exemple, l’indice de production en valeur globale va être artificiellement gonflé par divers moyens comme :

- l’utilisation de matières premières les plus coûteuses ou l’adjonction d’accessoires inutiles ;
- la production en grandes quantités au détriment de la qualité, de la finition, ou encore des biens qui exigent un temps de travail plus long. De même pour ;
- l’indice de production fixe en quantité (poids, mètres), par la fabrication de machines de plus en plus lourdes ou de tissus dont la largeur est rétrécie etc.

- des surcoûts importants (surstockage - sureffectifs - productivité faible et qui a tendance à régresser) ;

- sous-utilisation des capacités de production (liée aux ruptures ou irrégularités d'approvisionnement et à la tendance à l'abaissement des exigences du plan) ;

- absence d'adaptation de l'offre à la demande en termes de quantité ("économie de pénurie" rationnement par les quantités) et de qualité ("marché de vendeurs") ;

- absence d'incitation à l'innovation, au développement du progrès technique qui se traduit d'ailleurs par ce qui constitue une caractéristique importante du modèle centraliste : une croissance économique de type extensif.

En définitive, l'indifférence manifestée par l'entreprise tant par rapport à ses coûts, que par rapport à la finalité sociale de sa production (satisfaction des besoins), débouche forcément sur une absence d'efficacité économique, tant en termes d'efficacité productive que d'efficacité allocative.

C'est alors précisément cette recherche d'efficacité (dont le caractère plus ou moins accentué selon les pays est généralement fonction des limites que connaît la croissance extensive ¹⁶ qui constitue l'origine et la finalité même des réformes économiques qui interviennent à partir des années 1960.

Rappelons que celles-ci se différencient selon leur objectif, en deux groupes :

- les réformes qui se proposent seulement d'aménager le modèle centraliste (allègement, simplification des procédures, réduction du nombre d'indices planifiés obligatoires, fusion d'entreprises, introduction de prix plafonds, ajustement de prix plus fréquents, voire apparition d'une catégorie limitée de prix libres, renforcement du lien entre les stimulants économiques et les résultats économiques enregistrés, renforcement du rôle des échelons intermédiaires en constituent généralement les principales mesures) ;

- les réformes qui se proposent de remplacer le modèle centraliste par un modèle de planification décentralisée.

2 - La planification décentralisée (ou "socialisme de marché")
Le principe de la planification décentralisée consiste à introduire une décentralisation de la décision économique qui s'exerce dans un cadre macro-économique planifié.

¹⁶ - Du fait que le modèle centraliste peut perdurer tant que les limites de la croissance extensive ne sont pas encore atteintes, c'est à dire plus concrètement tant que la contrainte financière extérieure reste relativement "lâche".

Il s'agit ainsi non plus de supprimer la logique de marché mais de tenter de l'utiliser, de lui faire jouer un rôle actif au service de la planification ; le rôle du marché restant ainsi subordonné, soumis au plan.

Deux grands principes fondent le modèle de planification décentralisée :

1 - autonomie de décision de l'entreprise (suppression de la planification micro-économique par le centre) qui décide librement et directement de ses objectifs sur la base de critères marchands, du critère de la rentabilité financière qui constitue la fonction-objectif assignée à l'entreprise;

2 - prééminence du plan central : celle-ci étant assurée par deux moyens :

- les proportions économiques fondamentales (taux d'accumulation, orientations principales des investissements, les grandes lignes de la répartition des revenus) sont arrêtées par le centre;

- les paramètres économiques qui affectent les résultats financiers de l'entreprise (prix, crédits, salaires, fiscalité, taux de change) restent régulés par le centre, en particulier la maximisation du profit (à travers la fixation d'un impôt proportionnel ou progressif) ¹⁷.

Ainsi le recours au mécanisme du marché devrait assurer non pas la subordination passive de la production et des échanges à des processus spontanés, mais une utilisation consciente et contrôlée de ces mécanismes conformément aux objectifs du plan global.

La finalité recherchée étant d'inciter l'entreprise à prendre des décisions autonomes conformes aux préférences centrales, d'assurer la convergence des préférences individuelles des entreprises et des préférences centrales.

La logique de fonctionnement de la planification décentralisée se résume alors en deux principes de base :

- décentralisation de la décision économique dans le domaine de la gestion courante de l'entreprise, et son corollaire conséquent ;

17 - En pratique :

- introduction d'une réforme des prix qui fait apparaître une catégorie de prix libres (dont la fixation reste cependant définie centralement), à côté d'autres catégories de prix administrés centralement ;

- libre fixation des rémunérations ;

- relâchement du lien entre l'entreprise et ministère de tutelle ;

avec en contrepartie, le principe d'une autonomie financière de l'entreprise. Le tout était cependant modulé en fonction de l'importance stratégique des entreprises dans l'activité économique.

- le recours à des catégories marchandes, donc indirectes d'exécution du plan (le système de prix) et d'appréciation des résultats de l'entreprise (le profit).

En pratique, la planification décentralisée n'a jamais pu s'imposer; l'expérience hongroise faite de vagues successives de réformes qui alternent entre 1968 et 1989, décentralisation, recentralisation, puis décentralisation de plus en plus poussée (jusqu'à l'abandon de la planification) est particulièrement significative de ce point de vue.

En fait, la planification décentralisée ne pouvait pas connaître de concrétisation elle repose en effet sur deux principes inconciliables qui sont : d'une part,

- l'autonomie décisionnelle et son corollaire la maximisation du profit, fonction-objectif assigné à l'entreprise et d'autre part,

- le refus d'accepter une logique de marché, le développement de rapports marchands entre les entreprises : c'est à dire la liberté des prix qui seule permet la mise en concurrence, la vérité des prix en tant qu'indicateur de rareté relative des ressources, la sanction du marché en tant qu'indicateur de performance et les inégalités de revenus entre entreprises riches et entreprises pauvres. De plus, l'impossibilité objective d'introduire des contraintes d'efficacité va se trouver conforté par une forte opposition d'intérêts différents qu'unissent le refus des réformes.

Ainsi les réformes économiques ne parviendront pas à assurer une véritable transformation du modèle centraliste qui se maintient, se perpétue à travers :

- le maintien du pouvoir de tutelle exercé sur les entreprises ;
- leur absence d'intérêt, de motivation, pour le profit et finalement;
- la persistance d'un "marché de vendeurs".

La forte aggravation des difficultés économiques (taux, de croissance négatifs, inflation, aggravation de la dette extérieure) qui marque la fin des années 1980 ne permettra plus de maintenir davantage un système confronté à une crise économique qu'il était dans l'incapacité définitive de surmonter, d'où la phase actuelle de transition à l'économie de marché.

III - LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE ALGÉRIENNE

A l'instar des économies socialistes, dont le modèle de fonctionnement est appliqué à partir de 66, le rôle de l'Etat dans l'économie algérienne a évolué en deux phases successives (quoique dans une période de temps beaucoup plus courte), avant d'aboutir de même, à la phase actuelle de transition à l'économie de marché.

- La première phase est celle d'une planification centralisée qui s'exerce sans remise en cause officielle jusqu'en 1979 .

- La deuxième phase, celle des réformes économiques, de la prise de conscience officielle des dysfonctionnements générés par ce système et de la nécessité de les dépasser, s'ouvre en 1980. La finalité assignée aux réformes économiques de la décennie était ainsi d'assurer l'accès à une phase de croissance économique de type intensif, d'accroître l'efficacité économique.

Toutefois la décennie 1980 est celle de l'introduction successive de deux types de réformes économiques distinctes par leur nature.

- La première réforme qui intervient entre 1980 et 1984 : la restructuration organique et financière des entreprises publiques (ROFEP) accentue le degré de centralisation de la décision économique en renforçant la contrainte exercée sur les entreprises par le centre¹⁸.

- La deuxième réforme dont les textes d'application sont adoptés en 1988 institue "une autonomie de gestion de l'entreprise publique" dans le cadre d'une planification macro-économique globale. Elle se présente ainsi au moins au niveau des intentions affichées, comme une tentative d'accès à une planification décentralisée. Mais très vite dès 1990, cette tentative débouche, et sans doute a-t-elle été délibérément conçue dans ce but, sur une remise en cause radicale du système planifié, sur une rupture systémique, c'est la phase actuelle de transition à l'économie de marché.

1- La phase de planification centralisée : (1966-1979). L'Adoption en 1966 d'une stratégie algérienne de développement qui fixe les objectifs à atteindre jusqu'à l'horizon 1980 marque l'introduction d'un système économique planifié fondé sur la constitution d'un secteur économique public important¹⁹.

Dans cette période où se succèdent trois plans de développement, l'Etat s'érige en agent économique principal (et non pas quasi exclusif), en se dotant d'un secteur public important chargé d'exécuter les objectifs de la planification, d'être l'instrument d'exécution du plan. L'Etat, via, les entreprises publiques, va ainsi exercer des fonctions économiques diversifiées dans le domaine économique (investissement, production, distribution, import /export) et dans le domaine social (logement, santé, formation, loisirs).

Le fonctionnement du système économique se fonde sur les deux principes fondamentaux de la planification centralisée :

- la centralisation de la décision économique;
- la gestion administrative (recours à des instruments directs d'exécution du plan).

18 - L'accès de l'organe central de planification (OCP) au rang de Ministère en 1979 est déjà significative de cette orientation.

19 - Important et non pas quasi exclusif à la différence des économies socialistes, la part du secteur public atteint ainsi en 1979 60 % de la valeur ajoutée globale et 70 % de l'emploi global.

Dans le contexte d'une économie sous développée qui a opté pour le lancement d'ambitieux programmes d'investissement, le plan d'entreprise se limite à deux aspects : l'investissement et l'importation, tous deux soumis à une étroite centralisation de la décision.

- La décision d'investir est soumise à autorisation de l'OCP (décision d'individualisation), du Ministère des Finances (autorisation de financement) et à l'accord de la Banque (convention de crédits).

- La décision d'importation s'exerce dans le cadre d'un monopole de l'Etat sur le commerce extérieur, qui, sur la base d'une répartition administrative de listes de produits, soumet l'entreprise publique, soit :

- au passage obligatoire par une entreprise écran (le "monopole"), soit :

- pour des produits exclusivement réservés à l'approvisionnement interne de l'entreprise, à l'obtention d'une autorisation préalable d'importation délivrée par le Ministère du Commerce (l'AGI). L'AGI constitue à la fois un titre d'importation et l'allocation financière en devises transférables, qui lui correspond.

De plus, ces procédures de contrôle a priori de la décision d'importation, se doublent d'autres procédures de contrôle exercées préalablement à la signature définitive des contrats. La conclusion définitive des contrats étant ainsi soumise au respect d'une série de procédures de contrôle exercées par différents organes étatiques (commission de contrôle de marchés de l'opérateur public, banques, ministères des finances, comité des marchés...).

- Par ailleurs en matière de production l'absence de plan de production ne signifie pas que l'entreprise décide librement et directement de sa gestion courante. Bien au contraire, toutes les décisions qui touchent à l'activité de l'entreprise en amont et en aval de la production, font l'objet d'autorisation préalables dans le cadre d'une réglementation généralement détaillée.

C'est ainsi que :

- le système de prix adopté au cours du premier quadriennal et qui restera en vigueur jusqu'en 1980, est un système de prix administré centralement qui exclut la liberté des prix :

- le système de rémunération est réglementé, même si en pratique on constate que les revenus sont laissés à l'appréciation de l'opérateur avec l'approbation tacite des Ministères de tutelle;

- les circuits d'approvisionnement et de distribution sont fixés par le centre;

- plus généralement, tout ce qui touche à la situation financière de l'entreprise est soumis à approbation, de même que l'organisation interne (organigramme), le règlement intérieur (statut du personnel) etc...

Ce système a évidemment fonctionné avec les déviations concrètes de la planification centralisée en générant un important gaspillage de ressources. Ce dernier se manifeste :

1 - au niveau de l'efficacité productive, par :

- des délais excessivement prolongés en matière de réalisation des investissements (retards de 2 à 5 ans au moins) :

- sous-utilisation des capacités de production (qui tournent autour de 40 %)

- une faible productivité

2 - au niveau de l'efficacité allocative par :

- l'installation d'une économie de pénurie marquée par l'incapacité de l'offre à répondre à une demande explosive ;

- un recours de plus en plus élevé à l'importation (qui représente près de 50 % du PIB en 1979) ;

- une mono exportation d'hydrocarbures.

Le bilan de la décennie 1967 - 1978 qui dégage ces graves distorsions, en tire les conséquences : la nécessité d'accéder à une phase de croissance économique intensive en engageant des réformes économiques.

2 - La réforme économique de 1980 - 1984 : le renforcement de la centralisation

La première réforme de la décennie a pour principal objet le mode d'organisation de l'économie nationale. C'est l'organisation du secteur public économique, fondée sur la création d'un nombre limité (19) de grandes entreprises (les sociétés nationales) dont les compétences s'exercent à l'échelle de la branche et du territoire national, qui est considérée comme responsable des dysfonctionnements du système. Jugées inefficaces, les structures organisationnelles du secteur public font l'objet d'un redécoupage administratif conçu et imposé par le centre. Trois critères ont dirigés cette restructuration organisationnelle :

- la réduction de la taille des entreprises, sur la base de,
- la séparation des fonctions de production, de distribution, d'investissement et d'importation et de ,
- la limitation de leur domaine d'activité à des lignes de produits, ou des filières technologiques homogènes.

Cette réforme organisationnelle réduit ainsi encore d'avantage la liberté d'action des entreprises, en particulier à travers le principe de la séparation des tâches, et ceci d'autant plus qu'elle s'accompagne de mesures de réforme relatives aux moyens d'exécution du plan qui accentuent le degré de centralisation; tant au niveau de ses modalités d'exercice qui sont plus détaillées, (l'institution du plan de production, de la planification annuelle, de la planification régionale) que de son champ d'exercice qui s'élargit (en matière de rémunération - adoption du SGT-, de schéma de financement, de contrôle exercé sur la conclusion définitive des contrats d'importation etc...).

La chute des prix du pétrole qui intervient en 1985, accroît les difficultés de l'économie algérienne désormais confrontée au problème de la contrainte financière extérieure et précipite son installation dans une situation de crise économique :

- les taux de croissance économique (particulièrement élevés dans la période 1967-1977 et encore relativement satisfaisants entre 1980 et 1984) chûtent, puis deviennent négatifs;
- le chômage jusque là inconnu apparaît et se développe rapidement;
- la demande sociale (logement, éducation, santé) accuse des déficits de plus en plus élevés;
- l'inflation se développe.

Cette crise revêt une acuité d'autant plus grande que la croissance économique de la première décennie a conduit à une explosion de la demande sociale (consécutives à l'amélioration du niveau de vie) qui se conjugue en outre avec une pression démographique élevée.

Cette situation impose une nouvelle réforme économique qui ne peut s'orienter désormais que dans le sens d'une décentralisation de la décision économique, c'est :

3 - la réforme portant "autonomie de gestion de l'entreprise publique" : ou la tentative d'instaurer une planification décentralisée : les textes d'application de la réforme qui paraissent en 1988 s'inscrivent dans le cadre de la recherche d'un modèle de planifica-

tion décentralisée. Il n'est pas question de remettre en cause la planification mais de lui donner une plus grande efficacité en assurant une meilleure adéquation entre les préférences individuelles de l'entreprise et les préférences centrales.

L'élaboration du projet de réforme repose ainsi sur les deux principes fondamentaux de la planification décentralisée :

- la décentralisation de la décision économique et,
- le recours à des mécanismes marchands comme instrument d'orientation et de sanction des activités productives des entreprises, soit à des moyens économiques, donc indirects, d'exécution du plan.

Concrètement ces principes vont se traduire par les éléments suivants :

- 1 - la modification du statut juridique de l'entreprise ²⁰ ;
- 2 - la recherche d'une dissociation des droits de propriété, d'administration et de gestion :
 - les droits de propriété restent du ressort de l'Etat qui est propriétaire-actionnaire du capital de l'entreprise ;
 - les droits d'administration du capital sont exercés par "des fonds de participation". Ces derniers assurent pour le compte de l'Etat et en son nom la gestion des valeurs mobilières (les actions) qu'ils détiennent, soit la fonction d'agent fiduciaire de l'Etat et ce par le biais de leur représentants au conseils d'administration des entreprises ;
 - les droits de gestion sont du ressort exclusif de la direction générale de l'entreprise.
- 3 - la suppression de la fixation administrative des prix librement fixés par les entreprises du secteur concurrentiel ²¹ ; de même les salaires sont libérés ;

20 - L'entreprise publique prend la nouvelle dénomination d'entreprise publique économique EPE, elle se définit juridiquement comme une société de capitaux (société par actions ou SARL) régie par les règles du droit commercial dans ses modalités de création (acte notarié) de dissolution, de fonctionnement (autonomie financière) et de gestion de son patrimoine (cessible, aliénable et saisissable dans les limites prévues par la loi).

21 - En fait, trois régimes de prix sont retenus par la loi de Juillet 1989 :

- les prix plafonnés : il s'agit de prix administrés dont le niveau est gelé grâce au soutien de l'Etat ;
- les prix à marges plafonnées : ces prix ne sont pas soutenus, mais les marges bénéficiaires sont plafonnées ;
- les prix déclarés : ce sont des prix libres, soumis à simple enregistrement au niveau du ministère du commerce.

4 - une réforme du MECE qui supprime le recours obligatoire au monopole (pour les entreprises publiques) et en principe les procédures de contrôle préalable à la conclusion des contrats en substituant à l'AGI, le "budget-devises" ²².

Toutefois les difficultés d'application concrètes de la réforme et l'accroissement de la crise conduisent dès 1990 à afficher clairement les intentions de la volonté réformatrice, où tout au moins à précipiter la rupture radicale avec l'ancien système : le passage à l'économie de marché implicite ou indicible est ainsi officiellement consacré à partir de 1991.

22 - Le "Budget devises" vaut autorisation d'importation, d'exportation et d'endettement extérieur et surtout il s'impose a priori à tous les agents, concernés".