

LES INSTRUMENTS DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE

N. BOUZIDI *

La notion d'instruments de régulation économique exige certaines clarifications préalables, afin de distinguer deux notions différentes bien qu'apparentées, celles de régulation économique et d'instrument de régulation économique.

I - RÉGULATION ÉCONOMIQUE ET INSTRUMENTS DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE

La régulation économique désigne la *logique de fonctionnement* d'un système économique, soit les mécanismes auxquels obéit la reproduction de l'activité économique, le mode de fonctionnement de l'activité économique.

Il y a en effet dans le mode de fonctionnement d'un système économique deux grands aspects *étroitement liés* :

- le mode d'organisation,
- le mode de régulation économique.

- *Le mode d'organisation économique* : il renvoie aux structures organisationnelles constitutives de l'activité économique et *surtout* à la place et à la fonction qu'elles occupent du point de vue de la prise de décision économique. Le mode d'organisation économique spécifie ainsi la prise de décision du point de vue de son *élaboration* (soit le *qui décide?*).

Il se différencie en deux grandes formes qui définissent deux formes *d'élaboration* de la décision économique radicalement opposées :

* Professeur à l'E.N.A.

- la *centralisation* de la décision économique où les choix économiques sont arrêtés par le centre et imposés à l'entreprise,

- la *décentralisation* de la décision économique où l'entreprise prend librement et directement les décisions relatives à son activité.

- *Le mode de régulation économique* : ou régulation économique renvoie quant à lui au principe de fonctionnement proprement dit, c'est à dire aux mécanismes qui déterminent les modalités *d'exécution* de la prise de décision en relation d'étroite correspondance avec le mode d'élaboration de la décision économique.

Le mode de régulation économique indique ainsi comment est exécutée la décision économique (soit le "que produire" ? Quels biens ? et en quelle quantité ?). Cependant le "que produire" ? revient en fait à décider de l'affectation des ressources disponibles¹, le mode de régulation économique renvoie ainsi finalement aux *principes qui régissent l'affectation des ressources disponibles*.

Le mode de régulation économique se différencie en deux grandes formes en correspondance avec les deux grandes formes d'élaboration de la décision économique :

- la régulation par le *marché* et,
- la régulation par le *plan central*.

- La régulation par le *marché* : dans le cadre d'une logique de marché, l'affectation des ressources est réglée par le biais du système de prix. Il s'agit donc là d'une régulation *indirecte* car médiatisée par le système de prix qui oriente l'activité des agents économiques (en reflétant la rareté relative des ressources) et la sanctionne positivement ou négativement par le profit).

- La régulation *par le plan* : dans une logique centralement planifiée, l'affectation des ressources relève d'arbitrages *centraux* qui répartissent *quantitativement* les ressources disponibles entre les différents agents économiques. La régulation est donc ici *directe*, car elle est établie directement en termes réels, en termes *quantitatifs*; le système de prix ne joue qu'un rôle subordonné sinon *passif* en n'étant que le simple reflet, la simple traduction en termes financiers de choix économiques quantitatifs.

¹ Au double plan du choix entre différents emplois alternatifs envisageables (choix entre différents biens), et du choix de la combinaison productive (choix de la part relative de chaque input entrant dans la fabrication de chacun des biens retenus).

- La régulation par le plan est le fait de l'action *volontaire, délibérée de l'Etat*, l'affectation des ressources est décidée *centralement ex-ante* et elle est mise en oeuvre productivement via les différents agents économiques *publics* (les entreprises publiques) chargées d'exécuter les objectifs planifiés. Ce sont alors les *méthodes d'exécution* du plan qui constituent ce que l'on appelle les instruments de *régulation* et qui sont donc ici des moyens d'exécution de la *politique planifiée*.

- La régulation par le marché qui s'exerce à travers de multiples décisions économiques privées, déterminées par le système de prix, est une régulation *spontanée, inconsciente* où les ajustements ne s'établissent *qu'ex-post*.

Toutefois, dans le cas des économies de marché contemporaines qui sont en fait des économies mixtes, l'intervention de l'Etat dans le fonctionnement de l'économie (en vue de corriger les déséquilibres du marché) est une action délibérée qui se fixe des objectifs et se dote de moyens adéquats pour les atteindre. Elle s'inscrit donc dans le cadre d'une *politique économique* dont les instruments *d'exécution* ont là aussi le statut d'instruments de régulation.

La notion d'instruments de régulation économique renvoie donc finalement à la question de *l'intervention de l'Etat* dans l'activité économique et plus précisément aux moyens auxquels il recourt pour mettre en oeuvre sa politique économique. Les instruments de régulation sont ainsi en définitive les instruments de la régulation *publique* de l'activité économique, ils ont évidemment une *nature* différente selon qu'il s'agisse d'un interventionnisme libéral caractéristique de l'économie de marché ou d'un interventionnisme dirigiste caractéristique des économies centralement planifiées.

II - LES INSTRUMENTS DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE

Dans le cas des économies centralement planifiées et en fonction de la *nature* du modèle de planification en vigueur, on distingue :

- la régulation *administrative* où les méthodes d'exécution du plan soit, les instruments de régulation ont le caractère de directives obligatoires : ce sont les injonctions administratives (indices planifiés obligatoires et réglementation édictée par le centre) qui s'imposent de manière *directe* aux entreprises;

- la régulation *paramétrique* ou économique où le centre tente d'utiliser les catégories marchandes ou économiques (le système des prix et le profit) comme l'un des moyens d'exécution du plan (les autres moyens étant la définition *centrale* des proportions économiques fondamentales et la réglementation). Il s'agit donc là d'un moyen

incitatif, donc à caractère *indirect*, d'exécution du plan *central*, qui en pratique ne connaîtra pas toutefois de véritable concrétisation.

C'est alors l'échec successif de ces deux modes de régulation qui imposera la transition à l'économie de marché dans les économies post-socialistes comme dans le cas de l'économie algérienne.

Dans le cas de l'Algérie, l'économie algérienne s'inscrit depuis 1966 et jusqu'en 1989 (dernière année du plan quinquennal) dans le cadre d'un mode de régulation administrative fondé sur le respect de la réglementation édictée par le centre.

A partir de 1990, l'abandon du système de planification implique la mise en place d'une nouvelle forme de régulation publique, d'une nature particulière dans le cadre de la phase de transition à l'économie de marché, et qui devrait déboucher à terme sur la mise en place d'instruments de régulation économique conformes à un interventionnisme de type libéral. L'échec des économies centralement planifiées étant aujourd'hui définitivement consacré au plan mondial, ce sont donc les instruments de régulation mis en oeuvre dans le cadre d'un interventionnisme de type libéral c'est à dire dans le cadre des économies de marché actuelles, qui retiendront notre attention.

III - LES INSTRUMENTS DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE DANS LES ÉCONOMIES DE MARCHÉ CONTEMPORAINES

En économie de marché, la centralisation de la décision économique est exclue, en conséquence, l'Etat doit recourir à des instruments *indirects* pour conduire les agents économiques à se conformer aux objectifs de sa politique économique.

On distingue généralement, selon que les objectifs de la politique économique sont de court terme (politique conjoncturelle) ou de long terme (politique structurelle) les instruments de régulation *conjoncturelle*, des instruments de régulation *structurelle*. Il reste cependant que certains instruments de régulation économique selon leur mode d'utilisation peuvent avoir des effets de court terme ou de long terme.

Les instruments de régulation conjoncturelle sont la monnaie, le budget et la politique des revenus. Les instruments de régulation structurelle sont l'action réglementaire (et les accords internationaux), la planification, et le secteur public.

1- *Les instruments de régulation conjoncturelle* : la politique monétaire (A), la politique budgétaire (B) et la politique des revenus (C).

A - La politique monétaire : ensemble des actions visant à influencer sur les indicateurs économiques *réels* (niveau d'activité, emploi, investissement...) la politique monétaire recourt à deux types d'instruments, monétaire et non monétaire.

- *Les moyens monétaires* sont la quantité de monnaie et le prix de la monnaie (le taux d'intérêt). Ils sont utilisés de manière à éviter tant la surabondance de monnaie qui génère des effets négatifs (notamment inflation), que l'insuffisance de monnaie qui peut freiner la croissance économique. Les techniques bancaires utilisées sont le rées-compte, l'open market, le taux de réserves obligatoires ou encore la politique de change.

- *Les moyens non monétaires* sont, soit à caractère réglementaire (réglementation du crédit, contrôle des changes, contrôle de certains prix) soit à caractère budgétaire (prise en charge d'une partie du coût de certains crédits par le biais des subventions versées aux banques).

La politique monétaire est essentiellement un moyen d'action conjoncturel, d'expansion ou de freinage pour les keynésiens, de stabilisation des prix pour les libéraux; cependant certains de ses aspects notamment réglementaires et budgétaires peuvent répondre à des objectifs structurels (au plan sectoriel cas de la politique fiscale, notamment).

B - La politique budgétaire : ensemble des actions de l'Etat qui utilisent l'instrument budgétaire (dépenses publiques, recettes publiques et solde), la politique budgétaire exerce un effet *direct* sur l'offre (dépenses publiques) et la demande (commandes publiques) ainsi qu'un effet *indirect* par le biais de la redistribution des revenus, tant sur l'offre (par le biais des prélèvements obligatoires) que sur la demande (par le biais de la redistribution des revenus).

Selon la typologie traditionnelle établie par R. Musgrave (1959), le budget de l'Etat remplit trois fonctions essentielles :

- une fonction d'affectation des ressources;
- une fonction de stabilisation de la conjoncture et,
- une fonction de redistribution des revenus.

Si ces trois fonctions de la politique budgétaire et fiscale ont toujours coexisté, elles n'ont pas toujours eu la même importance.

Ainsi avant les années 30, la fonction *d'affectation des ressources* à la production de biens et services publics à caractère administratif (civil ou militaire) l'emportait sur les autres.

Des années 1930 au milieu des années 1970 c'est d'abord la fonction de stabilisation de la conjoncture puis plus tard de redistribution du revenu national qui constituent les principaux instruments de la politique budgétaire.

Dans la seconde moitié des années 1970 et pendant les années 1980 la tendance structurelle à l'alourdissement des déficits publics et des dettes publiques remet directement en cause la fonction de redistribution de la politique budgétaire, alors que la fonction de stabilisation est affectée par l'internationalisation de la production. Actuellement, sous l'impulsion de cette évolution et de nouvelles théories qui contestent l'effet stimulant des dépenses publiques, une nouvelle conception de la politique budgétaire tend à s'imposer. Cette conception privilégie la fonction de stabilisation conjoncturelle, mais dans une approche radicalement opposée à l'approche keynésienne. C'est le "budgétarisme" axé sur la recherche d'un assainissement des finances publiques, d'un strict équilibre budgétaire.

1- La fonction d'affectation des ressources

La fonction d'affectation des ressources détermine l'allocation des ressources entre le secteur public et le secteur privé. Elle porte sur la production de biens et services collectifs, c'est à dire non marchands, et concerne surtout les services collectifs (ou services publics)². Cette production revêt un caractère non marchand soit par nature (biens collectifs indivisibles), soit par décision (ex infrastructure d'équipement culturel ou sportif).

C'est cette fonction d'affectation des ressources qui est privilégiée par la pensée économique d'inspiration néo classique, pour laquelle si les mécanismes du marché sont le fondement même de l'efficacité économique, l'intervention de l'Etat reste inévitable dans trois cas précis :

- les biens collectifs indivisibles (biens sans marché),
- les biens producteurs d'effets externes,
- l'existence de monopole.

² La notion de service collectif est une notion théorique, elle désigne les activités pour lesquelles il n'y a ni rivalité (la consommation des uns ne réduit pas celle des autres), ni exclusion par les prix (un consommateur supplémentaire n'entraîne pas un coût supplémentaire).

La notion de service public ou service non-marchand est une notion concrète. Elle désigne les activités financées par la collectivité, c'est à dire soit gratuites, soit tarifées à un prix de vente couvrant au maximum 50 % du coût, le reste étant pris en charge par la collectivité. J.P. DELAS. Economie contemporaine. Ellipses, 1992.

L'extension enregistrée en matière de services collectifs, domaine de l'Etat par excellence, montre que ce n'est pas la règle libérale qui a prévalu. Cette évolution peut s'expliquer par :

- la pression notamment électorale et syndicale et,

- l'influence des idées keynésiennes qui débouchent sur une conception de l'Etat porteur de l'intérêt général, qui assure l'efficacité économique (en palliant aux dérèglements économiques du marché) et l'équité sociale (en compensant les inégalités sociales générées par ces mécanismes).

Toutefois, l'influence des idées keynésiennes en matière de politique budgétaire se vérifie surtout au niveau de la fonction de stabilisation conjoncturelle.

2 - La fonction de stabilisation conjoncturelle

Jusque dans les années 1930 le budget de l'Etat est considéré exclusivement comme un instrument de financement des activités administratives de l'Etat (civiles ou militaires). Dans ces conditions s'applique un strict équilibre budgétaire qui est considéré comme neutre, l'effet des dépenses publiques sur la conjoncture étant compensé par l'effet de rentrées fiscales en principe équivalentes.

Par la suite, sous l'influence des idées keynésiennes la politique budgétaire acquiert une nouvelle dimension.

Le budget est perçu comme une composante du circuit économique : à côté des ménages et des entreprises, l'Etat apparaît comme un autre agent économique qui agit notamment par le prélèvement d'impôts et les dépenses publiques, les dépenses publiques sont considérées comme une injection dans le circuit économique et à l'inverse les taxes comme une fuite. D'où, la politique budgétaire préconisée par Keynes : en situation de dépression il faut accroître les dépenses publiques ou réduire les impôts (et à l'inverse en cas de surchauffe ³) afin de redresser la conjoncture économique.

³ Situation conjoncturelle d'une économie dans laquelle la croissance de la demande, en raison d'une saturation des capacités de production à court terme, bute sur l'inélasticité-prix de l'offre globale soit une augmentation de l'offre moins que proportionnelle à l'augmentation des prix. Cette situation donne naissance à des tensions puis à un processus inflationniste et (ou) à un déséquilibre de la balance commerciale.

D'après le "lexique de théorie économique" de BOURDANOVE et MARTOS. Ellipses, 1992.

Dans l'optique keynésienne les dépenses publiques tiennent un rôle particulièrement important car elles exercent un effet multiplicateur analogue à celui provoqué par un investissement autonome. De plus pour Keynes l'équilibre budgétaire ne doit pas être considéré comme une contrainte insurmontable car un déficit public exerce un impact de stimulation sur l'activité économique plus important que celui procuré par une réduction des impôts. L'utilisation conjoncturelle des finances publiques repose ainsi sur le mécanisme de *multiplicateur des dépenses publiques* ⁴.

A compter du milieu des années 1970 et en relation avec la crise économique qui entraîne l'aggravation des déficits publics ⁵ et l'installation d'un cercle vicieux déficit / dette publique, de nouvelles analyses se développent qui remettent en cause l'effet stimulant des dépenses publiques. C'est l'émergence d'une nouvelle conception de la politique budgétaire qui prend le contre-pied des idées keynésiennes en étant fondée sur le principe du respect de l'équilibre budgétaire : c'est "le budgétarisme" qui répond généralement à quatre objectifs :

- réduire les déficits des finances publiques;
- jouer sur les dépenses plutôt qu'accroître les prélèvements;
- restructurer les recettes et les dépenses en faveur de l'appareil productif;
- alléger la fiscalité.

3 - La fonction de redistribution des revenus

Toute intervention publique et pas uniquement budgétaire modifie les conditions de la répartition des revenus entre les différents groupes sociaux. Toutefois c'est l'instrument budgétaire qui exerce l'impact le plus important en la matière.

⁴ L'effet multiplicateur désigne le processus suivant lequel une augmentation d'une grandeur économique provoque une augmentation plus *que proportionnelle* d'une autre grandeur. Cette notion s'applique surtout au crédit (multiplicateur de crédit) et à l'investissement. (Le multiplicateur d'investissement (k) mis en évidence par Keynes est donné par le rapport entre la variation du revenu global (ΔR) et la variation de l'investissement global (ΔI),

$$\text{soit } K = \frac{\Delta R}{\Delta I} \quad \text{ou} \quad \Delta R > \Delta I.$$

⁵ Du fait de l'augmentation de la demande de biens collectifs et de protection sociale conjuguée avec des difficultés à dégager les ressources correspondantes (du fait de la baisse des activités).

La fonction de redistribution des revenus consiste à corriger les excès du marché dans un but social (réduction des inégalités) et économique (favoriser les catégories à forte propension à consommer ou au contraire celles à forte capacité d'épargne selon l'état de la conjoncture). La redistribution des revenus introduit une modification de leur répartition initiale (ou primaire) par le biais de prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) qui permettront de financer des revenus de transfert (ou de solidarité). En ponctionnant *obligatoirement* et de façon *plus importante* les uns, et en versant *automatiquement* et *davantage* aux autres, l'Etat impose ainsi une solidarité sociale, dont la perception est différente selon les courants. Injustifiée selon les libéraux pour lesquels le prélèvement fiscal doit être neutre (ne pas influencer les mécanismes du marché), légitime pour les keynésiens qui considèrent que la fiscalité et les dépenses publiques doivent corriger la répartition primaire du revenu social, elle reste insuffisante pour les marxistes orthodoxes; ces derniers considérant que le capitalisme ne peut échapper à ses contradictions internes et que ces mesures ne constituent qu'un palliatif, un moyen de différer la disparition inéluctable du système.

C - La politique des Revenus

La politique des revenus ne se confond pas avec la politique de redistribution des revenus, bien qu'elle lui soit liée dans la mesure où elle influe aussi sur la répartition des revenus et qu'elle s'appuie sur l'idée que la répartition secondaire des revenus infléchit la répartition primaire, établie sur le marché. D'ailleurs, la politique des revenus intervient en amont de la formation des revenus directs notamment (par le biais de la législation et des accords contractuels entre les partenaires sociaux), alors que la redistribution des revenus n'intervient qu'*a posteriori*.

La politique des revenus a pour objectif principal la lutte contre l'inflation ou mieux une croissance sans inflation, même si elle se propose d'atteindre cet objectif dans le cadre d'une répartition des ressources qui assure la justice sociale.

Le fondement de la politique des revenus se trouve dans le fait qu'un accroissement des revenus supérieur à l'accroissement de la productivité génère des tensions inflationnistes qui s'expriment de manière différenciée au plan sectoriel, régional et des catégories sociales. D'où la recherche d'un contrôle de la fixation des revenus dont la référence centrale est l'évolution de la productivité et qui se ramène essentiellement à un arbitrage

entre les gains de productivité et la hausse des salaires ⁶.

Les instruments de la politique des revenus sont dans le cas de la France par exemple le S.M.I.C., les salaires publics, la législation et négociations collectives.

- Le S.M.I.C. (1971) : indexé sur le taux d'inflation, le S.M.I.C. a permis de garantir le pouvoir d'achat des travailleurs à plus faible revenu, mais il est accusé d'exercer un effet de contagion et donc des dérapages inflationnistes.

- Les salaires publics : l'Etat emploie un salarié sur trois (si l'on compte les entreprises publiques) dont la moitié exercent leurs activités en tant que fonctionnaires. Vu l'importance des effectifs la progression des salaires publics constitue un point de référence pour de nombreuses négociations dans le secteur privé, par le jeu d'un effet de solidarités salariales qui se traduit par une tendance à l'alignement des salaires. Aussi l'Etat s'efforce de contrôler la progression des salaires publics, en fixant des normes maximales de progression annuelle des rémunérations, versés aux salariés (notamment entre 1977 et 1987), ou encore en recourant à la loi pour limiter la progression des plus hautes rémunérations (sous R. BARRE). Enfin,

- les négociations collectives (entre les différents partenaires sociaux) aboutissent à des accords contractuels qui fixent les clauses d'indexation des salaires sur les taux d'inflation.

La politique des revenus agit ainsi sur le montant général des revenus, mais aussi surtout sur leur répartition, en particulier au niveau du partage entre profit et salaires.

On conçoit alors son importance déterminante du point de vue du consensus social et la définition normative de la politique des revenus retenue par l'O.C.D.E. "comme action concertée entre les différents partenaires sociaux en vue d'aboutir à une régulation de la croissance des revenus, régulation qui doit permettre une expansion rapide, équilibrée et équitable de l'économie".

2- Les instruments de régulation structurelle

Les principaux instruments de la politique structurelle sont :

⁶ Il est toutefois tenu compte d'une part des accroissements de productivité liés à des choix de politique économique et d'autre part de l'état de la conjoncture et de ses différenciations sectorielles (en période de récession et d'une manière générale, la productivité du travail diminue du fait de la sous-utilisation du capital, cependant certaines activités peuvent bénéficier d'un avantage relatif ou encore se trouver plus exposées par rapport à d'autres).

- d'abord, l'action réglementaire qui est dans la nature même de la fonction de l'Etat (A),

- la planification (B) et ,

- le secteur public (C).

A - L'action réglementaire : ensemble des lois, règlements et normes imposés par les autorités publiques qui exercent directement ou non une influence sur la structure ou (et) la conjoncture économique. L'action réglementaire qui constitue la forme la plus évidente de la politique économique est *fondamentale puisqu'elle fixe le cadre juridique et institutionnel* dans lequel devront obligatoirement s'inscrire les activités des agents économiques.

Limitée au 19^{ème} siècle, où la réglementation avait pour but d'introduire les fondements juridiques conformes aux exigences de mise en oeuvre du libéralisme économique, l'action réglementaire se développe au 20^{ème} siècle avec la montée de l'interventionnisme.

Une série de facteurs ont contribué à cette évolution :

- la complexité croissante de l'activité économique qui accroît les interdépendances et donc les effets externes qui constituent l'un des domaines principaux de la réglementation;

- les pressions électorales ainsi que les pressions exercées par les organisations syndicales, et plus généralement les mouvements associatifs;

- l'internationalisation croissante de la production et des échanges qui entraîne l'adhésion à des organismes économiques internationaux et à des processus d'intégration régionale, en impliquant la fixation des normes juridiques y afférentes.

La réglementation connaît ainsi un développement important et diversifié en matière économique, mais aussi en matière de *protection sociale* (protection du travailleur, horaires, congés payés, droits du licenciement, salaire minimum, normes sanitaires et de sécurité concernant le personnel, tout est réglementé), de *sécurité* publique (code de la route, accès à la voie publique pour les activités commerciales, les spectacles...), *d'urbanisme* (usage de la voirie, normes esthétiques, de sécurité, de peuplement, plan d'occupation des sols qui intègre un coefficient d'occupation des sols, etc...).

En matière économique les aspects les plus importants concernent notamment :

- la protection de la concurrence : loi anti-trust, loi anti-dumping, interdiction des

méthodes déloyales de concurrence, de subventions aux firmes nationales etc...;

- la protection du consommateur (étiquetage des prix, publicité mensongère, garantie d'origine, contrôle des notices explicatives, des jeux-concours etc...);

- la standardisation : la normalisation des fabrications (réparation et assemblage d'éléments d'origine diverse), la limitation de la variété des composants (séries allongées, interchangeabilité d'une marque à l'autre) font l'objet d'accords de standardisation, car ils sont source d'un effet externe positif collectif ou "surplus" collectif;

- le contrôle des prix, des revenus ou du change : en phase de politique conjoncturelle anti inflationniste, l'Etat fixe des normes d'augmentation des salaires et des prix (notamment en France et en Grande Bretagne).

Dans le cadre d'une politique structurelle, l'Etat fixe certains prix pour des raisons d'ordre social (médicament, transports publics, loyers), fiscal (tabac) ou économique (produits pétroliers-taxis).

Par ailleurs dans un objectif de rétablissement des équilibres extérieurs, l'Etat limite les possibilités de change, interdit les exportations de capitaux etc...;

- les échanges extérieurs : la fixation de restrictions tarifaires (droits de douanes) et non tarifaires (contingentement, réglementation visant à décourager les importations notamment à travers la fixation de normes techniques, d'hygiène, de sécurité, obligation de label etc...), relève également du champ réglementaire.

B - La planification

La planification en économie de marché a une nature *indicative*, c'est à dire que son exécution repose sur des moyens *incitatifs* donc indirects (budget, monnaie, réglementation) y compris dans le cas des activités du secteur public (administrations et entreprises) qui sont établies de manière à influencer indirectement sur les variables macro-économiques fondamentales (prix, emploi, équilibre extérieur).

En dehors de sa fonction d'orientation de l'activité au plan macro-économique (grands équilibres), au plan sectoriel (politiques industrielles) et au plan régional, la planification répond d'une manière générale à des missions d'information économique, et de prévision ou prospective, et dans certains cas (notamment en France) à une mission de concertation.

Lancée dans la période de reconstruction de l'après - guerre notamment en France,

en Grande Bretagne et en Hollande, la planification enregistre certains succès (en particulier en France) jusqu'en 1975. Par la suite, les difficultés d'application qu'elle rencontre en relation avec la crise (où l'Etat perd le contrôle de la conjoncture) entraînent un recul généralisé de la planification.

Actuellement et pour tous les pays "le plan se réduit à une vaste étude prospective incluant la programmation des actions publiques ⁷". Il reste cependant que d'une part, le plan conserve voire même renforce ses missions de concertation et de diffusion de l'information et que d'autre part, il est en fait relayé par le développement de politiques structurelles (politiques sociale, éducative, d'aménagement du territoire, industrielle etc...). La plus importante, car elle détermine la capacité à dégager les ressources nécessaires aux autres politiques étant la politique industrielle qui s'exerce par le biais de *grands programmes industriels* (qui portent sur des industries de haute technologie), *de politique de soutien* (à des industries anciennes en difficulté, ou au contraire à des industries nouvelles considérées comme stratégiques), de *mesures incitatives* visant à influencer sur le comportement des entreprises (fiscalité, crédit, change) voire par un *contrôle direct* sur le secteur public marchand.

C - Le secteur public

La comptabilité Nationale Française distingue au sein du secteur public, le secteur des administrations publiques, du secteur des entreprises publiques.

- Le secteur des administrations *publiques* : (centrales, locales ou sociales). Ce secteur regroupe les unités dont la fonction économique principale est de produire des *services non-marchands* et d'effectuer des opérations de redistribution du revenu national.

Leurs ressources principales proviennent des prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales obligatoires) et leur mode de financement est donc ainsi essentiellement un mode de financement *collectif*.

- Le secteur des *entreprises publiques* regroupe les unités dont la fonction principale est de produire des *biens et services marchands*. Les ressources principales de ces unités proviennent de la vente de leur production.

Cette distinction entre secteur administratif et secteur productif repose ainsi sur le caractère marchand ou non marchand des activités qui lui même renvoie au critère du mode de financement (autonome ou collectif).

⁷ J.P. DELAS. Economie contemporaine.

L'influence et l'importance du secteur public non marchand dans la modification des structures économiques du capitalisme étant évidente (satisfaction des besoins collectifs, protection sociale) nous nous attacherons à faire ressortir le statut du secteur marchand, celui des entreprises publiques.

L'extension des activités productives de l'Etat date de la période de reconstruction de l'après-guerre ⁸. Toutefois l'origine de ces dernières remonte au début du 20^{ème} siècle, avec parfois des traditions beaucoup plus anciennes en particulier en France, avec la création au 17^{ème} siècle des fameuses manufactures royales de Colbert. S'il est doté d'une importance inégale selon les pays ⁹, le secteur des entreprises publiques a cependant enregistré un recul généralisé suite à la vague mondiale de privatisation des années 1980, qui reste là aussi nuancée suivant les pays ¹⁰.

Les interprétations théoriques de l'entreprise publique diffèrent selon les courants et leur conception du rôle de l'Etat dans l'économie.

Pour les néo-classiques, l'entreprise publique ne peut se justifier que dans le cas de biens collectifs indivisibles (Défense Nationale) ou de monopole naturel. Pour les économistes d'inspiration keynésienne, l'entreprise publique répond à une fonction instrumentale, elle peut être utilisée par les pouvoirs publics à des fins de politique macro-économique, en particulier dans le cadre d'une stratégie anti-crise. Pour les marxistes, l'entreprise publique contribue au maintien du système capitaliste dont les fondements sont menacés par un processus de dévalorisation de capital lié à l'existence "d'une baisse tendancielle du taux de profit". D'où la nationalisation des secteurs en difficulté et parallèlement la prise en charge étatique des secteurs fortement capitalistiques.

Il reste que l'entreprise publique remplit effectivement une *fonction instrumentale*, essentiellement en tant que moyen d'action *structurel*. Elle peut cependant être également utilisée dans le cadre de politiques conjoncturelles. L'exemple de l'économie fran-

⁸ A la libération des nationalisations massives sont appliquées partout, notamment :
- en Angleterre (1945-51) Banque d'Angleterre, charbonnages, aviation civile, télécommunications, électricité, gaz, sidérurgie, transports routiers, ferroviaires et fluviaux,
- en Autriche (1946-47) et en France (1945-48) sous les gouvernements d'Union (PS - PCF - MRP).

Par contre les nationalisations françaises de 1986 se limitent à la France dans un contexte mondial de privatisation.

⁹ Faible aux USA, élevée en France (10,3% du PIB) et en Europe (7 à 14 % du PIB et de la main-d'oeuvre), avant les privatisations des années 1980.

¹⁰ Le programme français de privatisation mis en oeuvre en 1986 n'est pas aussi important que les programmes britanniques ou japonais.

çaise nous permettra d'illustrer ce rôle. En France, les entreprises publiques marchandes sont présentes dans de nombreux domaines (énergie, industrie et B.T.P., transports et télécommunications, banques et assurances). Certaines sont en position de monopole (S.N.C.F., E.D.F., France Télécom, SEITA), mais la plupart appartiennent au secteur concurrentiel.

1- L'entreprise publique, instrument de politiques structurelles

Fer de lance de la reconstruction dans la période d'après-guerre ¹¹, l'entreprise publique a par la suite rempli une fonction instrumentale diversifiée : en particulier, en matière :

- de politiques d'aménagement du territoire ¹² ;
- de politiques sociales (congés payés) ;
- de politiques industrielles ¹³ ;
- de politiques de développement des secteurs à haute technologie et forte intensité capitalistique ¹⁴.

D'une manière plus indirecte, et jusqu'en 1960, les tarifs du secteur public à monopole ont constitué un levier de l'action gouvernementale et non un choix de marché, l'Etat fixant les prix selon ses objectifs : favoriser l'industrie en abaissant certains de ses coûts (énergie, charbonnage, S.N.C.F.) ¹⁵, ou limiter les inégalités sociales (transports

¹¹ Les industries de base ont été prises en charge par le budget, tant en termes d'investissement que d'approvisionnement en utilisant l'aide Marshall.

¹² Equipement du territoire en infrastructures (programme d'équipement en moyens de télécommunications, TGV...) péréquation ou redistribution tarifaire (électricité, téléphone et dans une moindre mesure transports ferroviaires). CROS-PRACHE "Economie politique contemporaine". Masson, 1990.

¹³ Le programme électro-nucléaire piloté par EDF répondait à une politique de réduction de la dépendance énergétique, il a permis en outre de favoriser la compétitivité de l'économie française (l'électricité d'origine nucléaire étant moins coûteuse que celle produite à l'aide de charbon ou du fuel. CROS-PRACHE, op. cit. ;

¹⁴ Les grands projets gaullistes (années 1960), les champions nationaux de l'exportation giscardiens (années 1970) s'appuient sur des firmes d'Etat qui tiennent une place prépondérante dans des domaines clés : aérospatiale, militaire, nucléaire, ferroviaire". J.P. DELAS. Economie contemporaine.

¹⁵ En 1983, EDF accepte de mettre progressivement à la disposition de Pechiney, 5 milliards de kw / h à un prix unitaire presque nul (10 centimes) afin de favoriser le maintien en France de sites de production d'aluminium. CROS-PRACHE, op. cit.

urbains...). Dans le même cadre, la différenciation des taux d'intérêts, du crédit ou des placements s'inscrit dans le cadre d'objectifs sectoriels ou sociaux : (épargne, logement, bâtiment, agriculture, exportation, recherche, régions ou industries défavorisées).

2- L'entreprise publique : instrument de politiques conjoncturelles

Les entreprises publiques ont surtout été utilisées dans la lutte contre l'inflation et dans la recherche de l'équilibre extérieur.

Pour lutter contre l'inflation, la limitation de l'évolution des tarifs publics, composante de l'indice des prix pour près de 7 %, a été fréquemment utilisée. De même la fixation de normes maximales de progression annuelle des salaires publics a été appliquée entre 1977 et 1987.

En matière d'équilibre extérieur, les emprunts en crédits extérieurs (autorisés par le Trésor) contractés par les entreprises publiques ont constitué de 1974 à 1986 (date de leur suppression) le principal instrument de financement du solde de la balance des transactions courantes.

Il ressort de cette présentation des instruments de régulation économique que la régulation publique des activités privées est à la fois diversifiée et importante (poids du secteur public, de la réglementation) en agissant non seulement sur la conjoncture mais aussi sur les structures économiques. On voit mieux à présent pourquoi la désétatisation des années 1980 ne peut pas signifier une remise en cause de l'économie mixte, mais seulement une réorientation de l'action publique vers une plus grande efficacité au *niveau de la gestion* (formes d'exploitation plus efficaces du secteur public marchand et non marchand, mécanismes de redistribution des revenus mieux définis, plus ciblés, évaluation du coût de la réglementation et plus généralement des politiques publiques etc.), et au *niveau des domaines d'intervention* (davantage centrés sur les secteurs d'avenir et les nouvelles technologies). Le rôle joué par les Etats dans la nouvelle configuration mondiale actuelle en constitue également un élément significatif.