

ANALYSE ECONOMIQUE ET HISTORIQUE DES SOCIETES CONTEMPORAINES

Option économique

Stéphane BECUWE

Sujet : L'Etat-Nation est-il en crise ?

Le sujet proposé présentait trois intérêts : i) Il permettait de rendre compte des débats actuels et passés sur le rôle de l'Etat dans l'activité économique sachant que dans ce domaine l'intervention publique peut se situer à un niveau infra-national et/ou supra-national. ii) Les connaissances à mobiliser pour bien traiter le sujet devaient s'appuyer sur le programme des deux années de classe préparatoire. Les analyses pouvaient être illustrées par de nombreux exemples récents mais aussi plus anciens empruntés aux XIXe et XXe siècles. iii) Il permettait de révéler la capacité d'analyse des candidats. En effet, dans ce domaine, la littérature économique est tout aussi riche que controversée.

Bien entendu, il était important pour les candidats de ne pas confondre désengagement de l'Etat avec crise de l'Etat. Ainsi, le fait que les Etats n'aient plus la possibilité de subventionner certaines de leurs industries naissantes ou vieillissantes ne relève pas d'une crise si l'on considère que cette intervention maintient des rentes de situation, limite voire même empêche la réallocation des ressources vers des secteurs plus performants et plus largement si elle conduit à une baisse de bien-être pour la collectivité.

On peut noter que très peu de candidats ont traité le sujet sous un angle de science politique. Ce point très positif lève le doute sur une possible confusion qu'aurait pu introduire le libellé du sujet et ce malgré l'intitulé sans équivoque de l'épreuve. Un autre point positif est que les candidats ont souvent eu le souci de définir le plus précisément possible le sujet en introduction et mobiliser l'analyse économique pour répondre à la question posée.

Evaluer la situation de crise de l'Etat nécessitait de préciser les trois niveaux de l'intervention publique¹. Le niveau minimal avec un Etat cantonné dans ses fonctions régaliennes (Police, Défense, Justice), le niveau intermédiaire avec l'ajout des politiques conjoncturelles (politiques monétaire, budgétaire, policy mix et politiques de change) et le dernier niveau avec les politiques structurelles (politiques agricoles, industrielles, de l'innovation et de la concurrence, aménagement du territoire, mise en place ou réforme des institutions, etc.). Si l'Etat est toujours présent au premier niveau (même s'il existe une cour européenne de justice et pourquoi pas d'ici quelques années une Europe de la défense intégrée), le désengagement de l'Etat est surtout sensible aux deux autres niveaux et ce pour quatre raisons au moins :

- Compte tenu de l'internationalisation croissante des économies, les actions des Etats sont de plus en plus soumises aux contraintes extérieures (cf. la limitation de l'effet du multiplicateur keynésien, le triangle d'incompatibilité de Mundell-Fleming ou le risque de représailles des partenaires commerciaux en cas de protection tarifaire ou non tarifaire appliquée de façon unilatérale).
- Les travaux de Friedman dans les années 60 et ceux de la nouvelle école classique (NEC, notamment Lucas, Kydland et Prescott) dans les années 70 ont apporté des réponses au problème de la

¹ On pouvait également utiliser la classification de Musgrave pour décrire les trois fonctions de l'Etat (allocation des ressources, redistribution des revenus et régulation de la conjoncture économique) ce que d'ailleurs beaucoup de candidats ont fait.

stagflation et par la même remis en question la courbe de Phillips. Ces travaux partent du postulat que les agents réagissent et surtout forment des anticipations (adaptatives ou rationnelles) sur les politiques monétaires mais aussi sur les politiques budgétaires (cf. l'équivalence ricardienne de Barro (1974)) qui limitent d'autant l'efficacité des relances de type keynésien. Pour les tenants de la NEC, les règles strictes sont préférables aux politiques discrétionnaires. Ceci peut expliquer l'indépendance de la banque centrale comme en Europe ou même le fait que les pays doivent respecter des critères de bonne gestion (cf. le pacte de stabilité et de croissance). S'ils ne le font pas, ils seront sanctionnés par les marchés.

- Dans de nombreux pays développés, l'Etat joue un rôle direct ou indirect d'assureur dans trois domaines : le chômage, la santé, la vieillesse. La persistance d'un chômage élevé à la suite des deux chocs pétroliers, ainsi que le vieillissement des populations a rendu les taux de prélèvement de plus en plus coûteux pour la collectivité (dans le cas français, 18% du PIB en 1980, près de 25% en 2005) avec un taux de couverture des risques de plus en plus limité. C'est ce que Rosanvallon appelle la crise de l'Etat-providence. Dans ce contexte, la tentation est forte de faire jouer un rôle plus marqué au système privé d'assurance, ou en d'autres termes de substituer le marché à l'intervention publique.
- En présence d'externalités, l'Etat doit se substituer au marché. De même, l'Etat doit prendre en charge la gestion des monopoles naturels en leur imposant une politique tarifaire basée sur le coût marginal ou le coût moyen car sinon, la collectivité nationale subit une perte de bien-être. Mais, comme l'ont montré Coase (1960) et Stigler (1966), un marché des droits à polluer peut internaliser les externalités aux conditions toutefois que les droits de propriété soient bien définis et que les coûts de transaction soient faibles. De même, il ne faut pas minimiser le fait qu'entre l'Etat et le monopole public, il existe une relation de type principal/agent associée à la présence d'asymétrie d'information sur le coût de production de la firme. En outre, toutes les activités d'une firme donnée ne sont pas toutes soumises à des économies d'échelle (la condition d'existence d'un monopole naturel). C'est pour cette raison qu'il existe une dissociation de plus en plus systématique entre gestion des infrastructures (électricité, transport ferroviaire) et gestion des services.
- On peut enfin s'interroger sur l'Etat comme le meilleur garant de l'intérêt collectif. Deux arguments conduisent à fournir une réponse négative à cette interrogation. Le théorème d'impossibilité d'Arrow (1951) (il n'existe aucune procédure non dictatoriale de révélation des préférences individuelles susceptible de garantir la cohérence des choix collectifs) et la théorie du Public Choice (Buchanan, Olson,...).

Aussi pour répondre à la question posée, il fallait partir du postulat que la moindre intervention de l'Etat dans l'activité économique depuis deux décennies est plutôt voulue que subie. En effet, les pays développés ont pris conscience à la lumière des travaux mentionnés précédemment que des règles strictes étaient préférables à des politiques économiques discrétionnaires surtout face à des agents (firmes multinationales, investisseurs institutionnels, fonds spéculatifs) dont les capacités financières sont supérieures au PIB de plusieurs pays développés.

De même, ce sont les pays développés qui ont favorisé la libéralisation commerciale (GATT et OMC) et financière (G8, FMI, SME) au plan international. Certes, la traduction d'une percée théorique en mesure de politique économique prend un délai souvent long. Ainsi la France connaît des difficultés dans la mise en application de nouvelles technologies de la gouvernance publique (Pisani-Ferry, 2008). Il n'en demeure pas moins que les pays développés se sont engagés peu ou prou dans la même voie.

Pour autant, peut-on considérer que les pays se soient complètement désengagés de l'intervention publique ? La montée en puissance de la régionalisation tendrait à prouver le contraire. Dans le cas de l'Europe, nous sommes face à un mélange subtil d'acceptation de perte de souveraineté (comme dans le domaine monétaire ou de la concurrence), qui peut être vue comme le stade ultime du désengagement des Etats, et de politiques volontaristes coordonnées (comme dans le domaine de l'innovation). De plus, les

Etats utilisent les structures régionales comme élément de représentation collective dans les institutions internationales ce qui accroît leur pouvoir de négociation (cf. négociations commerciales OMC).

S'il y a échec, c'est plutôt dans l'écart entre les attentes suscitées par le désengagement de l'Etat-Nation et la réalité observée. Il était facile à ce niveau de mobiliser les faits pour répondre à la question posée en considérant par exemple qu'en matière de lutte contre l'inflation, le bilan est plutôt positif comparé à la situation des années 80. De même, la libéralisation commerciale a favorisé les échanges et permis aux consommateurs d'avoir accès à une plus grande diversité de produits et à des prix moindres.

Dans le même temps, la libéralisation financière, associée à un système mixte de change (i.e. des changes fixes (ou ancrages à une monnaie de référence) à l'intérieur de grandes régions du monde (Europe, Amérique du Nord) et flexible entre régions) a suscité une forte volatilité qui a favorisé la propagation de crises financières de grande ampleur au niveau mondial et n'a pas toujours été propice à la croissance économique des pays. Par ailleurs, malgré un désengagement de plus en plus prononcé, de nombreuses nations continuent de connaître des déficits publics importants avec pour corollaire une dette difficile à résorber (cf. le cas des Etats-Unis mais aussi celui de nombreux pays européens malgré le pacte de stabilité et de croissance). De plus, les Etats peinent à trouver des solutions aux défis posés par le vieillissement des populations et il n'est pas certain que le marché soit la panacée dans ce domaine au regard de l'équité. Enfin, un gouvernement dispose actuellement de peu de marges de manœuvre pour empêcher les délocalisations des firmes avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur des bassins d'emploi déjà fortement sinistrés par des restructurations industrielles antérieures. Il est donc difficile de trancher cette question.

Pour la conclusion on pouvait avoir deux approches opposées :

- Une conclusion fondée sur un constat de bilan plutôt mitigé. A cela deux raisons qui ne sont pas exclusives entre elles : i) les pays n'ont pas été jusqu'au bout des réformes à entreprendre (cf. Pisani-Ferry (2008)) ; ii) l'analyse économique s'est trompée sur les améliorations à attendre de telle ou telle innovation de la gouvernance publique.

- De façon plus positive, depuis dix ans, la croissance mondiale a été supérieure à 5% par an et de nouveaux pays ont connu un développement sans précédent comme l'Inde ou la Chine. Le rôle de l'Etat-nation n'est certainement pas étranger à ces évolutions.

Sur la forme, les copies sont plus courtes que les années précédentes. Si l'introduction est en général satisfaisante, la conclusion est souvent bâclée.

Correcteurs : Stéphane BECUWE, Claude-Danièle ECHAUDEMAISON, Christian ELLEBOODE, Jean-Pierre HUIBAN, Claude MATHIEU.