

La place de l'État dans l'économie : de la controverse théorique aux modèles de gestion**The place of the State in the economy: from theoretical controversy to management models****Dr. Najib MRABET**

Université Mohamed Premier - OUJDA (MAROC), najib.ma@hotmail.com

Date de réception : 29/04/2020**Date d'acceptation:** 12/06/2020**Date de publication :** 30/06/2020**Résumé:**

Les théories abordant le rôle de l'État dans l'économie ont évolué sous formes de controverses, de révolutions et de contre révolutions. Elles se sont développées en prenant en compte la réalité et les préoccupations des économies occidentales ou l'avènement des crises ou de catastrophes au niveau mondial. D'un autre côté, toute l'économie occidentale a vu une augmentation soutenue du poids de l'État mesuré par la part des dépenses publiques dans le PIB. Cette théorisation du oui et du non au rôle de l'État a été donc de plus en plus marginalisée au profit du comment et par quels moyens. Les modèles du New Public Management ont essayé d'y répondre sans sortir de la sphère de l'économie libérale. Cet article est un essai, principalement théorique, sur l'évolution du rôle de l'Etat dans l'économie libérale.

Mots-clés: Rôle de l'État, biens collectifs, modèles de gestion**Codes JEL :** H1, H4, H8**Abstract:**

Theories about the role of the state in the economy have evolved in the form of controversies, revolutions and counter-revolutions. They have developed by taking into account the reality and concerns of Western economies or the advent of global crises or disasters. On the other hand, the entire Western economy has seen a sustained increase in the weight of the State as measured by the share of public expenditure in GDP. This "yes and no" theorization of the role of the state has thus been increasingly marginalized in favour of the how and by what means. The New Public Management models have tried to respond to this without leaving the sphere of liberal economics. This article is an essay, mainly theoretical, on the changing role of the state in the liberal economy.

Keywords: Role of the State, public goods, management models**JEL Classification Codes :** H1, H4, H8

Introduction

Le rôle et la place de l'État dans l'économie est un sujet de débat depuis l'avènement de la théorie économique. En effet, une longue controverse a été déclenchée entre les partisans de plus d'État et ceux d'un État minimale. En parallèle, l'État a vu sa dimension et son poids grandir durant le siècle passé au point qu'il est devenu nécessaire de lui imposer des règles de gestion rigoureuses afin d'éviter la dilapidation des ressources. En effet, l'État s'est révélé mauvais gestionnaire et vulnérable à la corruption et à la bureaucratie Pineau (2007). C'est ainsi que se sont développées les théories du New Public Management et de bonne gouvernance et s'est ainsi que le sujet (État) a basculé de la théorie économique vers les modèles de gestion de l'entité.

L'école néolibérale, qui propose une analyse critique de l'État, a regagné sa place perdue au dépend des keynésiens en adoptant une approche attaquant tous les arguments fournis pour justifier l'intervention de l'État, en particulier la notion de production des biens collectifs et celle des externalités, tout en soulignant la capacité du marché à coordonner et harmoniser les intérêts individuels.

Sans chercher l'exhaustivité nous allons passer sur les principales théories abordant le rôle et la place de l'État dans l'économie dans un premier point, avant de passer aux outils et aux moyens à sa disposition afin d'appliquer sa politique économique ainsi que les contraintes de cette intervention dans un deuxième point. Enfin un troisième point sera consacré au courant de la New Public Management et ses applications au Maroc.

1. L'État dans la théorie économique

Entre 1931 et 1973 les idées de Keynes étaient plus appréciées que celle de Hayek, Walras et les autres teneurs de l'école classique . Cependant avec la crise des années 70, la remise en cause de l'État keynésien, la chute des économies socialistes, et les conceptions sur la nature de l'information à la Hayek, ont connu un certain regain d'intérêt et il semble que l'attention se soit à nouveau portée de manière plus pointue sur la gestion de l'information au sein des décisions publiques comme au niveau des entreprises.

1.1. L'État dans les théories d'obédience libérale

Si Adam Smith, avec sa main invisible, était le premier à nier tout rôle de l'État dans l'économie libérale, Léon Walras avait démontré que l'État ne pouvait remplir qu'une fonction de répartition de la richesse sociale conforme à l'ordre économique, grâce au traitement conjoint des questions de la propriété et de l'impôt. Cependant, la contribution de Hayek est considérée comme la plus importante et la plus riche sur ce point du fait de la controverse qu'il a entrepris avec Keynes.

Il est évident que l'école libérale vit un paradoxe important à propos du rôle de l'État dans l'économie. En effet, les partisans de cette école affirment que seul un marché régi par concurrence pure et parfaite peut assurer l'allocation optimale des ressources et atteindre l'équilibre (Walras et Pareto). Cependant, ces mêmes théoriciens sont bien obligés de reconnaître que la taille de l'État s'agrandit de plus en plus et que son domaine d'intervention s'étale à des services indispensables que le marché ne pourrait pas fournir. Ce paradoxe a obligé les adeptes du marché à proposer une théorie de l'État, sans remettre en cause la suprématie du marché.

1.1.1. Hayek : L'État et les illusions de la politique économique

Connu par son désaccord avec les thèses keynésiennes pendant plus d'un demi-siècle, Hayek (1899-1992) a milité contre toutes les formes d'intervention de l'État dans la vie économique, soulignant la capacité des mécanismes de marché à absorber les déséquilibres qui découlent des décisions des agents individuels. Hayek pense que, « *la part des grands accomplissements humains ne sont pas le résultat conscient d'une pensée consciemment dirigée, encore moins le produit de l'effort délibérément coordonné de beaucoup de personnes, mais le résultat d'un processus où l'individu joue un rôle qu'il ne peut jamais pleinement comprendre* » Hayek (1953). Cette incapacité à comprendre fait que toute politique économique sera condamnée à l'échec. Ainsi il dénonce toute action de l'État car pour lui, l'interventionnisme repose sur une illusion : croire que les hommes peuvent organiser leur vie sociale d'après un dessein conscient qu'ils auraient librement conçu et réalisé. C'est-à-dire qu'un organisme central ne pourra jamais être capable de collecter et gérer toute l'information nécessaire pour réaliser les objectifs de la politique économique.

Si Hayek condamne systématiquement toute intervention de l'État, c'est en raison de l'incapacité de cet agent économique à atteindre une finalité par la mise en place de moyens spécifiques. Il faut donc réduire au maximum l'intervention de l'État par essence inefficace à ses yeux. Il convient donc de laisser les agents économiques décider à partir de leurs informations, fussent-elles incomplètes. C'est par le système des prix que le marché véhicule l'information dispersée entre les agents économiques, celui-ci coordonnant les actions individuelles sans qu'aucune instance centrale ait eu à connaître les informations nécessaires.

La contribution de Hayek sur les coûts et avantages des impôts intervient sur le fait que les contribuables soumis à l'impôt devraient savoir exactement quelle somme ils doivent verser et à quelles dépenses publiques ce prélèvement servira. Ainsi, dans son ouvrage "Droit, Législation et Liberté" Hayek aborde le coût et les avantages subis par le contribuable qui a le droit de pouvoir décider de la charge fiscale dont il est prêt à s'acquitter et cela dans le but de limiter le volume des dépenses publiques « *...la procédure de décision devrait conduire à une limitation rationnelle du volume de la dépense publique totale. Cela implique, semble-t-il, que soit défini par avance le principe selon lequel la charge sera répartie sur les individus, de sorte que quiconque se déclare en faveur d'une dépense sache qu'il aura à y contribuer dans une proportion connue de lui, et puisse comparer avantages et coûts* » Hayek (1989) .

Finalement le marché selon Hayek exerce deux fonctions : d'une part répartir les pénuries, et d'autre part, créer et diffuser des informations dont la société n'aurait jamais pu disposer autrement. Quant à l'État, il n'aurait que trois fonctions : la paix, la liberté et la justice. La conception hayékienne du marché aboutit à rendre illégitime toute forme d'intervention de l'État et conduit à une réhabilitation du rôle de l'entrepreneur, non pas comme innovateur selon la théorie schumpétérienne, mais comme « *quelqu'un qui par son initiative et son action contribue à réduire l'ignorance des autres sur les possibilités que leur offre le marché de mieux réaliser leurs aspirations* » Desrochers (1999).

1.1.2. La théorie des coûts de transactions (Coase)

Connu aussi sous le nom du courant néo-institutionnel, le courant des coûts de transactions part de la remise en cause de la vision traditionnelle des externalités qui justifie l'intervention de l'État pour affirmer que l'action correctrice de ce dernier n'est pas justifiée tant que les coûts de transaction entre individus restent négligeables.

Le théorème de Coase et la remise en cause des externalités : Ce théorème part du simple principe que les bénéficiaires et les victimes des effets externes peuvent toujours négocier des accords mutuellement avantageux. En appliquant donc les lois du marché, ce qui permettra d'atteindre une allocation optimale des ressources au sens de Pareto, Coase (1960) avance que si les coûts de transaction sont nuls, les agents concernés par un effet externe négocieront spontanément une solution qui rétablit une allocation optimale des ressources au sens de Pareto, et cela, quelle que soit la définition des droits de propriété.... Ainsi, la solution optimale (maintien ou suppression de l'activité polluante par exemple) et quelque soient les droits de propriété, la solution correspondant à l'optimum collectif sera retenue, à la seule condition que les partenaires puissent librement négocier et que les coûts de transaction (information, négociation, contrôle des accords) soient négligeables (et, en tout cas, inférieurs aux gains mutuels associés aux accords négociés).

En démontrant pourquoi l'intervention de l'État n'est pas automatiquement nécessaire, il met aussi en évidence le véritable fondement d'une telle intervention. L'action de l'État est justifiée quand le nombre élevé des partenaires concernés ou la complexité des effets externes en jeu entraînent des coûts de transaction élevés, de façon telle qu'aucun accord mutuellement avantageux rétablissant l'allocation optimale des ressources ne peut être, spontanément négocié. Mais, comme le souligne justement Coase, cette conclusion ne tient que si les coûts associés à une intervention de l'État ne dépassent pas ceux associés à l'absence d'intervention.

L'extension du théorème de Coase aux biens collectifs : L'intérêt du théorème de Coase dépasse la seule question des externalités. Il a, en effet, été étendu à l'intervention publique dans la production de la plupart des biens collectifs. Ces derniers correspondent toujours à des situations où une communauté a un intérêt commun dans une production, qui n'est pas spontanément entreprise par une société privée (défense nationale, éclairage public, transport ferroviaire, etc.). En fait, selon Simonnot (2003) on peut imaginer et constater que de petites communautés pouvant aisément conclure des accords et en contrôler l'application ont intérêt à

s'arranger pour produire des services collectifs financés par tous ou produits par tous (travaux collectifs ou à tour de rôle).

Si l'intérêt commun est évident, et si les coûts et avantages de chacun sont mesurables et la pression du groupe sur l'individu est suffisante pour éviter les comportements de passager clandestin⁶, on ne voit pas pourquoi les individus ne s'entendraient pas spontanément pour produire les biens collectifs indispensables à la survie et au développement de leur communauté : La famille, le village, l'équipe de travail, l'entreprise sont ainsi autant de lieux de production permanente de biens collectifs sans intervention de l'État.

1.1.3. La théorie des Choix Publics et de la bureaucratie

Avant l'émergence de l'École du Choix Publics, la plupart des économistes modélisaient l'État comme un agent non soumis à la théorie économique et dont les actions ne dépendaient pas des mêmes motivations que les agents économiques privés. Partant du principe que les hommes politiques et les fonctionnaires sont motivés par la même recherche de l'intérêt personnel qui fonde l'analyse néoclassique, la théorie des Choix Publics suppose qu'ils cherchent alors à maximiser leur utilité personnelle. Elle utilise ensuite les outils néoclassiques pour expliquer le processus de prise de décision politique, afin de révéler des dérives systématiques en faveur de politiques inefficaces.

C'est Buchanan et Tullock (1962) qui ont publié un ouvrage "Calculus of consent" qui sont à l'origine du mouvement du « Public Choice ». Ce courant visait à réexaminer l'évolution des dépenses publiques et l'extension de l'intervention économique de l'État à partir des principes et techniques qui ont été utilisées pour recenser les défauts et les défaillances de l'économie de marché. Cette volonté d'utiliser des instruments d'analyse issus de la macroéconomie pour expliquer le développement du rôle économique et social de l'État repose sur les travaux de Wicksell qui avait énoncé l'idée que l'État n'était pas obligatoirement dirigé par des individus ne cherchant qu'à satisfaire l'intérêt général.

La théorie des Choix Publics s'appuie sur quatre fondements principaux :

Elle présuppose d'abord que les individus, prennent leurs décisions de manière rationnelle en considération de leurs seuls intérêts personnels et en cherchant à maximiser les bénéfices escomptés de leurs décisions... Ces individus sont les descendants directs de l'Homo Economicus.

La théorie des Choix Publics insiste sur la distinction entre les biens privés qui sont produits par le marché et les biens publics qui émanent des services publics et des administrations. L'un des objectifs de cette théorie est de transformer les administrations. Au lieu qu'elles demeurent des bureaucraties agissant sur injonction au sommet, elles doivent être à même de satisfaire des préférences individuelles exprimées dans des contextes différents.

En troisième lieu, l'analyse de la croissance de l'État est alors le résultat des mesures prises par les décideurs publics pour satisfaire les demandes des minorités, dont le soutien est

indispensable à leur réélection, même si rien ne garantit que les décisions prises par le système politico-administratif seront efficaces et conformes aux intérêts de la collectivité.

Enfin l'école des Choix Publics veut démontrer que les échecs du marché ne justifient pas que l'on s'en remette au système politico-administratif pour trouver une solution à un problème.

Ainsi, selon les théoriciens du Public Choice, il est nécessaire d'abolir l'idée selon laquelle l'État est un agent économique homogène appliquant une rationalité supérieure à celle du marché.

L'analyse de la réglementation publique (George Stigler) : Comme Buchanan et Tullock, Stigler ne pense pas que les décideurs publics cherchent avant tout à satisfaire l'intérêt général et qu'au lieu de garantir la concurrence, l'État est un lieu d'expression d'intérêts particuliers. Ses recherches sont axées plus particulièrement sur l'information et sur les conditions d'élaboration des règlements publics. Stigler est opposé à la réglementation car il considère qu'elle résulte de la pression des groupes organisés, en particulier des lobbys économiques et des syndicats ouvriers accusés par lui d'être à l'origine de mesures réglementaires coûteuses.

Stigler a redécouvert dans ses travaux que les hommes d'affaires n'ont pas intérêt à la déréglementation car, d'une manière générale, le processus de formation des anciens cadres réglementaires sont le résultat de stratégies de protections de plusieurs générations d'hommes d'affaires et les règlements protègent les entreprises des contraintes de la concurrence.

La théorie économique de la bureaucratie : la première analyse économique approfondie de la bureaucratie se situe chez Von Mises (1944), dont la critique repose sur le fait que les services rendus par les bureaucrates échappent à la sanction du marché et ne sont pas soumis à un contrôle efficace. Cette absence de contrôle conduit d'une part à un gaspillage, et d'autre part à une perte de liberté des consommateurs, dans la mesure où les activités publiques s'étendent.

La critique initiée par Von Mises sera reprise de façon plus scientifique par le courant du "Public Choice" principalement par Niskanen (1971) dont l'objectif a été de démontrer qu'il n'y avait pas de situation où la gestion de l'État soit supérieure à la gestion privée et cela pour plusieurs raisons :

La demande de services publics n'est pas fondée sur l'intérêt général et a tendance à être gonflée. Cette proposition trouve sa justification dans le fait que les services publics sont financés par l'impôt payé par l'ensemble des citoyens, alors que les bénéficiaires constituent des groupes particuliers. Ces derniers ont donc tout intérêt à s'organiser pour profiter au maximum des services publics; inversement, comme l'impôt est payé par l'ensemble de la collectivité, la résistance au développement des dépenses publiques sera faible.

Par contre, l'offre de services publics est au service d'intérêts particuliers et tend également à être gonflée. Les bureaucrates ont tout intérêt à accroître l'offre de services publics (accroissement des ressources contrôlées) ce qui sera d'autant plus aisé que les contrôles sont peu efficaces. La conclusion est que la production de services publics est déterminée par la

poursuite de l'intérêt privé, par des groupes aux objectifs divergents et que cela entraîne un gaspillage social.

Chaque administration détient un monopole de production des services dont elle a la charge. L'absence de concurrence élimine les incitations à l'efficacité productive qui existent dans les activités privées concurrentielles, d'autant plus que le mode de rémunération des fonctionnaires est le plus souvent indépendant de leur production et de leur productivité.

En résumé, loin de pallier les défaillances du marché, la théorie de la bureaucratie fait apparaître l'État comme un enjeu pour les intérêts d'agents individuels égoïstes cherchant à profiter des institutions collectives et donc à mettre l'État au centre d'un marché d'une autre nature : le marché politique. Pour Nordhaus (1975), la nature de la démocratie occidentale entraîne l'évolution des dépenses publiques selon un cycle dépendant étroitement de celui des élections. Avant les élections, le pouvoir en place pratique des politiques de relance et de subventions. Ensuite des politiques de rigueur après les élections afin de constituer une marge de manœuvre pour la période électorale suivante.

1.2. Les nouvelles théories interventionnistes et le renouveau du keynésianisme

La multiplicité et la divergence des lectures de Keynes est sans doute la raison pour laquelle il n'existe pas un courant homogène et en parfait accord sur les questions économiques se réclamant de Keynes. En effet, des auteurs comme E. Roy Weintraub et Abraham Fois (1993) parlent de la multiplicité des lectures de Keynes et distinguent au moins cinq courants appartenant à la nouvelle économie keynésienne :

- Le keynésianisme de longue période avec Harrod et Domar qui ont essayé de prolonger l'analyse keynésienne, essentiellement à court terme, au long terme ;
- L'école de Cambridge ou les post cambridgiens avec Kaldor, Robinson, Pasinetti et P.Garegnani qui ont essayé de concilier les idées de Keynes avec celles de Marx et Kalecki ;
- L'école de la synthèse classico keynésienne avec le développement du modèle ISLM : Hansen, Samuelson, Solow, Tobin, Klein, Modigliani et Blinder ;
- Les néo-Keynésiens avec l'analyse de l'équilibre à prix fixe, comprenant école du déséquilibre Benassy et R.Barro ;
- Les post keynésiens avec Davidson, S. Weintraub et H.P.Minsky qui mettent l'accent sur les structures monétaires et financières, sur les problèmes d'endettement, les incertitudes et les prévisions. En France on retrouve B.Schmitt, A.Barrère, F.Poulon, Lavoie, Aglietta avec le courant de la régulation et du risque systémique.

Les idées des nouveaux keynésiens à propos de l'intervention de l'État varient entre nécessaire, possible et discutable. Cependant, les théories qui prônent un rôle bien défini à l'État sont le courant de la régulation et celui de la croissance endogène.

1.2.1. La théorie de la croissance endogène

La naissance de la théorie de la croissance endogène s'est appuyée sur une critique de l'analyse traditionnelle de la croissance qui repose sur une vision exogène des éléments de la croissance, ce qui limite son pouvoir explicatif. Cette théorie tente de fournir de nouveaux facteurs explicatifs de la croissance tout en assignant un rôle spécifique à l'État et à la politique économique.

La nouvelle théorie de la croissance remet en question l'idée d'un progrès technique exogène qui ne peut être stimulé par la politique économique de l'État. L'essentiel de cette théorie a été développé principalement par Romer et Lucas (1986) qui ont fondé leur recherche sur une critique du modèle de Solow, et ont tenté d'endogénéiser les variables exogènes de la croissance.

Pour les théoriciens de la croissance endogène, les facteurs de la croissance engendrent des externalités positives. Ces externalités peuvent être perçues comme le fondement de la justification de l'intervention de l'État.

Romer, attribue la croissance à l'accumulation de capital physique, et avance qu'il existe des rendements d'échelle constants liés aux externalités positives des investissements. Ainsi, du fait de la circulation de l'information, les entreprises bénéficient de l'accumulation des savoir-faire entraînés par l'accumulation de capital. Les infrastructures publiques constituent donc un facteur de croissance qui engendre des rendements croissants à long terme en raison des économies internes qu'elles permettent pour les producteurs privés.

L'intervention de l'État en investissant dans des infrastructures peut conduire à l'amélioration de la productivité des entreprises privées. Une analyse de Barro en 1990 a souligné aussi que les infrastructures facilitent la circulation des informations, des personnes et des biens. L'impôt destiné à financer ces investissements joue un rôle positif sur la croissance et non plus seulement un effet de pénalisation du secteur privé.

La recherche développement, analysée dans des travaux de Romer, est considérée comme une activité à rendement croissant. Là aussi l'intervention de l'État est décisive du fait de son pouvoir de réglementation et de stimulation en plus de sa capacité d'investissement directe dans le capital humain et dans la recherche et développement. Lucas (1988), considère que la productivité privée du capital humain a un effet externe positif, et que en améliorant le niveau d'éducation et de formation des individus, l'État augmente le stock de capital humain de la nation et par la même contribue à améliorer la productivité de l'économie nationale.

Diverses études empiriques ont été menées, et elles démontrent l'effet positif de l'intervention de l'État dans l'économie au travers de ses dépenses. Ainsi, Aschauer (1989) a mené une étude sur les États-Unis et a obtenu des résultats significatifs sur la période 1949-1985, puisqu'il montre qu'une augmentation de 1% du capital public améliore de 0,4% la productivité du secteur privé.

1.2.2. L'approche de la régulation : les causes et les remèdes à la cyclicité des crises

Pourquoi les crises réapparaissent-elles périodiquement dans une économie de marché ? Est ce qu'il est possible de réaliser une croissance sans rupture ? Des questions abordées par les économistes de l'école de la Régulation. Prenant le contre-pied des théories de Hayek, ils considèrent que l'environnement économique n'est pas " naturel" et se rapprochent ainsi de l'anthropologue Arnold Gehlen, qui affirme que "l'homme est par nature un être de culture" Boyer (2005). Dès lors, le marché résulte de l'accumulation d'institutions destinées à organiser les flux matériels, financiers ou informationnels.

La théorie de la régulation a essayé de montrer que des individus réduits à la pure rationalité économique, seraient incapables de résoudre les plus simples des problèmes, par exemple ceux de coordination. En plus selon Boyer et Saillard (1995) "*...dès lors que prévaut une incertitude radicale, que les groupes d'agents adoptent des comportements stratégiques, les effets inintentionnels et les paradoxes de composition se chargent de déstabiliser les anticipations des agents, même les mieux dotés*". Ils ne peuvent se repérer qu'à travers les contraintes, les références communes, les procédures et régularités que véhiculent ou favorisent les dispositifs collectifs que sont les règles, les conventions, les organisations. Leur création n'est pas gouvernée par une logique économique pure mais s'inscrit dans la construction et le maintien du lien social.

En plus, de la régulation et l'institutionnalisation des dispositifs collectifs, on retrouve les idées marxistes qui considèrent que l'État comme un instrument de domination de classe, au service du capital. De ce fait les relationnistes lui confèrent un rôle de cohésion social, condition préalable à la croissance régulière et soutenue.

2. Réalité de l'intervention économique de l'État

L'existence de biens publics ou collectifs, l'existence des problèmes d'externalités et des monopoles naturels font, selon certains auteurs, de l'intervention de l'État dans l'économie une nécessité. Nous présentons d'abord les méthodes d'intervention aux mains de l'État avant de résumer les principales critiques annoncées à cet égard.

2.1. L'action économique de l'État

En général trois alternatives sont offertes à l'État afin d'agir en faveur du développement économique d'un pays. Ces alternatives peuvent être utilisés une par une comme elles peuvent être combinées selon les circonstances de chaque pays (Mrabet, 2007).

2.1.1. L'intervention directe par la création d'un secteur public produisant des biens et services marchands et non marchands

L'État peut agir directement en créant des entreprises publiques qui peuvent prendre la forme d'entreprises de droit privé agissant dans des monopoles ou au milieu d'une concurrence. Elles peuvent être des firmes qui produisent des biens privés écoulés sur un marché ou des

entreprises produisant des biens et des services collectifs purs. En général, l'État leur impose de prendre en considération d'autres objectifs que ceux de la rentabilité (redistribution, développement régional, respect de certaines normes...).

2.1.2. L'intervention indirecte par le biais des incitations fiscales

L'État peut verser des subventions directes capables de diriger le secteur privé dans des secteurs délaissés au départ. La politique d'exonérations fiscales constitue l'un des instruments les plus utilisés par les gouvernements afin d'attirer les investissements privés vers un pays ou une région, comme pour les orienter vers des secteurs économiques plutôt que d'autres. Les exonérations fiscales reposent donc sur le fait que les politiques fiscales locales ont une influence significative sur les choix de localisation des entreprises.

Dans la littérature économique, un tel constat se base sur la parfaite divisibilité du capital industriel, qui est susceptible de se déplacer sans coût d'un pays à l'autre et de s'ajuster passivement aux choix fiscaux des gouvernements nationaux. Or, dans la réalité, les investisseurs privés et les États entretiennent des relations stratégiques et les entreprises ont un pouvoir de négociation qui leur permet de peser sur les décisions fiscales des gouvernements.

La politique d'incitations fiscale risque d'enflammer la concurrence entre les États et de provoquer des surenchères. Par conséquent, les exonérations fiscales en tout genre peuvent tout simplement constituer une aubaine pour les entreprises et se révéler très coûteuses. Cependant, notons que les pays et régions ne présentent pas le même attrait pour les investisseurs privés. Certains ont des atouts, en fonction de la qualité de leur main d'œuvre, de l'importance du marché desservi et de la qualité de leurs infrastructures, ce qui leur confère un avantage concurrentiel par rapport aux autres.

2.1.3. L'action par la réglementation et les injonctions expresses

Lorsque l'État trouve que la politique des incitations fiscales et des subventions n'est pas efficace et ne permet pas d'atteindre les résultats souhaités à des coûts raisonnables, il peut décider d'user de son pouvoir législatif et adresser des injonctions expresses au secteur privé, c'est-à-dire l'obligation de faire ou de ne pas faire certains actes économiques ayant des implications sur la collectivité, et cela sous la menace de sanctions juridiques.

Dans ce cadre, l'État oblige par exemple les entreprises privées à adhérer aux organismes de sécurité sociale ou de fournir une assurance-maladie à leurs employés. Il peut également contraindre les fabricants d'automobiles à produire des voitures plus économiques en énergie en établissant des normes spécifiques de consommation d'essence au kilomètre.

Cependant, il faut signaler que la fonction du secteur public dans un pays en voie de développement ne saurait être assimilée à celle des pays en développement. Dans ces derniers pays, l'extension du secteur public, à travers les nationalisations ou les sociétés d'économie mixte, était un instrument de lutte contre les profits monopolistiques ou la prédominance des

intérêts privés. Tel a été le cas des nationalisations opérées dans plusieurs pays. En effet, des pays ont nationalisé le secteur médical, comme ce fut le cas en Grande Bretagne après la seconde guerre mondiale, s'ils estiment que le marché ne parvient pas à assurer les soins de santé correctement. Des opérations de nationalisation en totalité ou en partie ont été réalisées partout dans le monde touchant les secteurs de transport aérien et ferroviaire, les télécommunications ou l'industrie d'armement.

Il n'en va pas de même pour les économies en développement où l'industrialisation est encore à ces débuts. L'entreprise publique répond à une volonté de l'État d'amorcer le développement de certains secteurs.

Cependant l'histoire des interventions économiques de l'État nous décèle que cette volonté d'intervenir en faveur de la croissance économique et de l'emploi se heurte à une multitude de contraintes et de problèmes liés à la gestion de la firme publique, particulièrement le déficit d'incitation, les choix publics et à la bureaucratie.

2.2. Contraintes et limites de l'intervention de l'État par le biais de la firme publique

Les principales critiques annoncées par les libéraux et les promoteurs de la privatisation à l'égard de la firme publique s'articulent autour du manque de performance dans la gestion et l'insuffisance de la compétitivité. Souvent la propriété privée est présentée comme un facteur inducteur de performance et d'économie des coûts. Ainsi l'analyse des différences fondamentales entre l'entreprise publique et l'entreprise privée distingue plusieurs sources de coûts spécifiques à la première (Bureaucratie et charges salariales) et une organisation non optimale du processus décisionnel (faiblesse des mécanismes de contrôle et d'incitation).

2.2.1. Les charges salariales

Le coût de la main d'œuvre est souvent considéré plus important dans la firme publique par rapport à l'entreprise privée (Jellal et Wolff 2003). Ce décalage est généralement expliqué par la présence de syndicats de travailleurs qui ont généralement un pouvoir de négociation plus important dans les firmes publiques. Ce principe a été étendu par Stigler pour être généralisé sur tous les lobbys économiques et les groupes de pression organisés accusés par lui d'être à l'origine de mesures réglementaires coûteuses pénalisant la rentabilité de la firme publique.

2.2.2. Le coût de la bureaucratie

Les théoriciens de la bureaucratie et du courant du Public Choice avancent que la demande de services, dont la production est assurée par les entreprises publiques, n'est pas fondée sur l'intérêt général et a tendance à être gonflée. Cette proposition trouve sa justification dans le fait que les services publics sont financés par l'impôt payé par l'ensemble des citoyens, alors que les bénéficiaires constituent des groupes particuliers. Ces derniers ont donc tout intérêt à s'organiser pour profiter au maximum des services publics; inversement, comme l'impôt est

payé par l'ensemble de la collectivité, la résistance au développement des dépenses publiques et par conséquent les prestations coûteuses des firmes publiques seront faibles.

2.2.3. Le déficit d'incitation et de contrôle

En plus du surcoût engendré par les groupes de pression les théoriciens expliquent une deuxième source de l'écart des performances entre les entreprises publiques et privées résidant dans la faiblesse des mécanismes de contrôle et d'incitation des dirigeants réduisant l'efficacité du processus décisionnel dans la firme publique. La multitude et la non-conformité des objectifs de l'État et du gouvernement freinent l'incitation à l'efficacité productive (Caves 1990). En plus du système d'incitation et de contrôle, l'entreprise publique se démarque de l'entreprise privée par la complexité des relations du dirigeant avec ses mandants qui est liée à la multiplicité des contrôles ministériels et parlementaires. Ainsi, l'entreprise publique fait l'objet d'une forte intervention des pouvoirs hiérarchiques dans les décisions d'investissement, de financement et d'emploi. Le dirigeant de l'entreprise publique semble donc soumis à un système de contrôle plus contraignant que celui de la firme managériale, ce qui expliquerait les comportements coûteux liés à la recherche de rente personnelle (Charreaux, 1997). D'un autre côté, le mandat du dirigeant étant dépendant du cycle électoral fait que la nature des décisions prises aura un fondement plus politique que managérial ce qui peut s'avérer coûteux lorsque les objectifs électoraux et managériaux sont de nature contradictoire.

3. L'État dans les nouveaux modèles de gestion

La réforme de l'administration publique que connaît la majorité des pays, s'inspire des nouveaux modèles de gestion du secteur privé, notamment la gestion axée sur les résultats, le budget par objectifs, la recherche de l'économie... Cette réforme s'accompagne d'opérations régulières d'évaluation des actions et des politiques publiques, des mesures de transparence et de responsabilisation des différents acteurs.

3.1. Le New Public Management (NPM) :

Apparue au début des années 1980, le NPM désigne un ensemble de principes et de techniques qui doivent gérer le service et l'administration. Dans les écrits du NPM, on parle de plus en plus de notions comme l'efficacité et l'efficacités, qui étaient utilisées seulement dans le secteur privé. Les apports du NPM visent à « démocratiser » l'administration publique et introduire notamment des systèmes de management de la performance et des techniques de management de la qualité (Maesschalck, 2004).

Considéré comme un mouvement plus qu'une théorie, le NPM affiche ainsi de nouveaux principes d'organisation et de fonctionnement des institutions de l'État (Hood 1991, et Huron 2011) :

- L'introduction des règles de gestion des entreprises privées dans ses composantes appelées dorénavant entités publiques.

La place de l'État dans l'économie : de la controverse théorique aux modèles de gestion

- La désagrégation des administrations en petites unités : l'État n'est plus une unité homogène ;
- L'externalisation par privatisation ou décentralisation ;
- Les contractualisations multiformes (Partenariat public-privé, concessions...) ;
- La séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles (...)
- La fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes (...)
- La transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État ;
- Le renforcement de l'accountability ou de la « redevabilité » des administrations par le recours systématique aux mécanismes de marché (...) la mise en place d'une gestion par les résultats » etc...;

A travers les principes d'efficacité et de qualité des services fournies en adoptant de nouvelles pratiques de gestion, le NMP a apporté un soutien idéologique à la gestion du secteur public par un ensemble d'outils différents de ses outils classiques utilisés et qui sont déjà disponibles dans le secteur privé. Dans ce qui suit un tableau comparatif des principes régissant l'administration classique et ceux issus du NPM.

Tableau n°1 : Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les objectifs, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, parcellisation, spécialisation	Autonomie
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de

Source : Amar A. et Berthie L. (2007), Nouveau management public : Avantages et limites , p.3

3.2. Quelques remarques sur le NPM au Maroc :

Dès l'émergence du NMP, les déclarations sur la réforme de l'administration publique au Maroc semblent être associées à ce mouvement. En effet, depuis l'année 2000, certaines

réformes marquées par les principes de ce courant ont touchées à la fois l'administration publique le service public et l'économie toute entière.

Concernant la réforme de l'administration publique, depuis 2003, un programme d'appui à la réforme de l'administration publique (PARAP) a été conçu avec la coopération des principaux partenaires financiers du Maroc (la Banque Mondiale, l'Union Européenne et la Banque Africaine de Développement. Ce programme comprenait des volets concernant la réforme budgétaire et l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources humaines. Il s'est étalé sur quatre phases pour un montant total de 9,6 MMDH. C'est ainsi que le virement de la comptabilité de l'État d'une comptabilité publique axée sur le principe recettes- dépenses vers une comptabilité axée sur les résultats et le patrimoine IPSAS utilisant les normes de la comptabilité privée a vu le jour.

Pour les services publics et la fourniture des biens collectifs, l'État pratique de la gestion déléguée dans les secteurs de transport urbain depuis 1986, production d'électricité depuis 1997, la distribution d'eau d'électricité et assainissement liquide depuis 1997 (Lydec en 1997, Redal en 1999 et Amendis en 2002). Cette gestion déléguée est établie par des cahiers de charge promettant les normes de bonne gouvernance favorisant la participation, la réactivité, le consensus, l'équité et le respect de la loi...

Concernant les visions de développement des secteurs identifiés comme nouveaux moteurs de croissance pour l'économie marocaine, l'État a développé des partenariats public-privé dans le tourisme, l'automobile, l'aéronautique, l'électronique, l'offshoring, le textile et l'agroalimentaire. L'intervention de l'État dans ces secteurs se réalise actuellement par la mise en place d'une stratégie nationale de développement des partenariats public-privé engageant ces partenariats dans la planification pluriannuelle, qui peut constituer une composante essentielle dans la déclinaison opérationnelle et budgétaire des stratégies sectorielles et leur mise en œuvre.

Cette planification pluriannuelle des PPP en liaison avec les stratégies sectorielles devrait donner lieu à une rationalisation à travers une liste de projets de taille optimale et raisonnable, programmés dans le temps (Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental 2014).

Conclusion

Nous avons abordé dans cet article l'évolution des théories qui ont abordé le rôle de l'Etat dans l'économie depuis les controverses des écoles classique et keynésienne jusqu'au courant du New Public Management. Nous avons également vu que les outils et les moyens d'intervention aux mains de l'Etat ont aussi évolués pour s'intégrer dans les théories du NPM. Ces théories ont proposé des « programmes de réformes du service public à travers une multitude d'approches et de choix de gestion. Elles ont marqué un tournant important de la place de l'Etat dans l'économie et de sa manière de concevoir les politiques publiques. Ces

politiques ont contribué aussi à instaurer un cadre qui tend à favoriser leur « rendement », vise à éviter le gaspillage et à optimiser les investissements publics.

Cependant les critiques à l'égard du NPM dans ses formules administratives mettent en évidence le fait qu'il réduit la gestion publique à des formules incomplètes et superficielles de choix publics et de managérialisme. Il est aussi considéré par certains auteurs comme une « pratique comportementale » imposée par la propagande idéologique et la force de persuasion des politiciens de droite partout dans le monde. Ces mêmes politiciens de droite qui sont accusés de vouloir faire disparaître le service public plutôt que de l'améliorer et de n'être impliqués dans le NPM que pour arriver à cette fin à long terme.

Bibliographie

1. Amar A. & Berthie L. (2007), Nouveau management public : Avantage et limites, Gestion et Management Publics, Vol.5, p. 3.
2. Boy, R. & Saillard, Y. (1995), Théorie de la régulation : État du savoir, éd la découverte, p. 58.
3. Boyer, R. interrogé par le journal "l'expansion" le 01/03/2005
4. Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1962), The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, University of Michigan Press.
5. Caves R.E. (1990), Lessons from Privatization in Britain, Journal of Economic Behavior and Organization, vol. 13, n° 2, pp. 145-179.
6. Charreaux, G. (1997), L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ?, Revue Française de Gestion, sept-oct pp. 38-56.
7. Coase, R-H. (1960), The Problem of Social Cost, Journal. Law & Econ. 3, p.1, cité dans : http://fr.wikipedia.org/wiki/Théorème_de_Coase
8. Conseil Economique, Social et Environnemental (2014), Avis sur le projet de loi n°86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé, document publié dans : <https://www.ces.ma>
9. <https://www.ces.ma>
10. Desrochers, P. (1999) Friedrich Hayek, un phare dans la tempête, communication publiée dans Le Québécois Libre N° 35.
11. Frois, G-A. (1993), Keynes et la macroéconomie contemporaine, 4ème édition Economica, p : 197.
12. HAYEK, F. A. (1953), Scientisme et Sciences Sociales, Paris : Payot. Traduction française partielle de The Counter-Revolution of Science: Studies on the Abuse of Reason, Glencoe, Illinois: The Free Press, 1952 p. 135.
13. Hayek, F. A. (1989), Droit, législation et Liberté, tome 3, éd PUF, libre échange, p. 61.
14. Hood C. (1991), A Public Management for All Seasons, Public Administration, Vol. 69, n°1, pp. 3-19.
15. Huron D. (2011), le new public management en France, vers un management public post moderne ?, Note de synthèse des travaux de recherche en vue de l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches en sciences de gestion, Université de Nice Sophia Antipolis.
16. Jellal, M. & Wolff, F.C. (2003), Privatisation et négociation collective, Revue d'économie de développement, vol. 17, issue 1, pp. 73-99.
17. Maesschalck J. (2004), The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants Ethics : Towards a Theory, in Public Administration, 82(2), pp. 465-466.
18. Mises, L.V. (1944), Bureaucracy, Yale University Press. Traduction française: "La bureaucratie" Librairie de Médicis, 1946. cité par G. Charreaux & J. P. Pitol-Belin (2002), les théories des organisations, cahier de recherche, p. 27.
19. Mrabet, N. (2007), Dette, déficit budgétaire et rôle économique de l'État au Maroc : Analyse historique et empirique, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Faculté des Sciences juridiques Economiques et Sociales Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès pp. 78-99.

20. Niskanen, W. A. (1971), Bureaucracy and representative government, Atherton Aldine.
21. Nordhaus, W. D. (1975), The political business cycle, Review of Economic Studies. V42, pp. 169-190.
22. Pinaud, N. Études du Centre de développement, OCDE (2007) : Dialogue public-privé dans les pays en développement : Opportunités et risques. Ed Corrigenda p. 89.
23. Simonnot, P. (2003), Économie du droit, tome 1 : L'Invention de l'État, Paris, Les Belles lettres.
24. Teulon, F. (1997), Le rôle de l'État dans l'économie, éd, Seuil. p. 66.