

Rôle de l'Etat et régulation économique : aspects théoriques et référence à l'Algérie.

F. Yaici ¹

Introduction

Le rôle de l'Etat dans l'économie a connu différents processus d'évolution à travers l'histoire.

D'Adam Smith (1723-1790) à J. M. Keynes (1883-1946), en passant par Alfred Marshall (1842-1924) et Cecil Pigou (1877-1959), l'Etat a eu à s'occuper successivement de fonctions régaliennes (Etat gendarme), à protéger la concurrence dans l'économie de marché (Etat gardien) et enfin à intervenir pour stimuler l'économie (Etat keynésien).

Après la seconde guerre mondiale, L'Etat s'est métamorphosé en Etat providence et producteur, à travers des entreprises publiques.

Dans les pays socialistes, l'Etat est devenu centralisateur.

Depuis l'effondrement du bloc de l'Est et l'avènement de la mondialisation, avec comme conséquence la généralisation de l'économie de marché, l'Etat est devenu régulateur de l'activité économique, avec de nouvelles missions : lutte contre la pauvreté et le chômage, protection contre la dégradation de l'environnement, garantie de la sécurité alimentaire, maîtrise des nouvelles technologies et de la science.

Parallèlement, l'Etat a connu aussi des remises en cause de son rôle dont les plus marquantes sont le recul de l'Etat providence (réduction des aides sociales), la crise de l'Etat keynésien (résultat de la stagflation et du chômage) ainsi que le désaveu de l'efficacité de l'action de l'Etat (protectionnisme, contrôle des prix, etc.).

Selon Hayek (1899-1992), c'est le modèle keynésien lui-même qui est responsable de toutes les dérives inflationnistes, budgétaires et fiscales. De la même façon, les systèmes sociaux seraient autant de sources d'inflation et de déclin du sens de l'effort et de l'esprit d'initiative. Le chômage persistant serait du

¹ Maître de conférences à l'Université de Béjaïa.

aux politiques de « plein emploi » poursuivies pendant vingt-cinq ans.

En Algérie, jusqu'à la fin des années 80, l'Etat est omniprésent dans la vie économique, politique et sociale. L'action sociale de l'Etat concernait un large éventail de la population.

Après la baisse des prix du pétrole brut en 1986, suivie de la crise des paiements internationaux, l'Algérie s'est vue contrainte, dès la fin des années 80 et le début des années 90, d'adopter un train de mesures visant l'instauration d'une logique marchande.

Dès lors, l'Etat devait se dessaisir de ses prérogatives traditionnelles, abandonnant peu à peu le secteur public, autrefois dominant, au profit du secteur privé, dans le cadre d'une politique globale de libéralisation économique et politique.

Durant les années 90, des programmes de réduction du rôle de l'Etat (déréglementation, désengagement du secteur public et encouragement du secteur privé), de promotion de l'économie de l'offre par la libéralisation des marchés, de remises en cause partielles des aides sociales, de pratiques économiques monétaristes (contrôle de l'évolution de la masse monétaire) se sont mis en place. Depuis 1999, le Gouvernement semble mener une politique keynésienne à travers le *Programme Spécial de Relance Economique* (PSRE) lancé en 2001 ou encore le *Programme de Soutien à la Croissance Economique* (PSCE).

Quel rôle alors faut-il accorder à l'Etat dans le cadre de cette mutation de l'économie nationale ? Quel sens donner à l'Etat régulateur dans ce contexte ? Quels en sont les mécanismes et instruments ?

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de retracer d'abord l'évolution du rôle de l'Etat dans l'économie, après quoi seront mises en exergue les limites de son intervention et identifiés son rôle et sa place à la lumière des mutations politiques, économiques et sociales actuelles.

1. L'évolution du rôle économique de l'Etat

La question du rôle de l'Etat dans l'économie a toujours été l'objet de controverses entre économistes, selon qu'ils sont favorables à un Etat neutre ou, au contraire, à un Etat interventionniste.

L'histoire du développement international montre une tendance à l'augmentation de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Selon A. Wagner (1835-1917), un des membres de l'école historique allemande qui s'est opposé à l'école classique, « une portion relative toujours plus grande et plus importante des besoins collectifs d'un peuple civilisé en progrès se trouve satisfaite par l'Etat » (loi de Wagner).

L'auteur avance trois explications à cela :

- d'abord, le développement économique rend nécessaire l'accroissement des fonctions d'administration publique,
- ensuite, un pays dont le niveau de développement est élevé a des besoins importants,
- enfin, la croissance économique entraîne dans certains secteurs la création d'oligopoles ou de monopoles laquelle justifie le contrôle de ces entreprises par l'Etat.

Cette loi sous-entend toutefois que l'intervention croissante de l'Etat dans l'économie suppose une *demande d'Etat* de la part des agents économiques.

La loi d'Engel appuie ce diagnostic en remarquant que la demande de services publics croît plus vite que le revenu. En effet, la part consacrée aux dépenses d'épanouissement, composée de services, notamment publics, comme l'éducation ou la santé, augmente avec le revenu des individus.

W. Baumol souligne que les faibles gains de productivité des activités de service public conduit mécaniquement ceux-ci à occuper une place plus grande dans le Produit Intérieur Brut.

Selon d'autres auteurs adeptes du libéralisme, l'action de l'Etat est à la fois substitut et complément de l'initiative privée. Elle s'exerce dans quatre directions interreliées : l'Etat contribue à

réunir les capitaux nécessaires à la modernisation et à l'industrialisation ; intervient directement dans l'infrastructure ; participe par ses commandes à la création des débouchés à la production nationale et s'efforce de stimuler l'initiative privée.

L'Etat avait déjà un rôle très actif entre les 15^e et 18^e siècles, particulièrement en Europe². Néanmoins, aux traditions régaliennes, liées à l'autorité royale, le mercantilisme est venu ajouter une dimension économique ayant pour but d'enrichir le Prince, confondu alors avec l'Etat, pour lui assurer les moyens de sa politique. Les réglementations de métiers, la vente des offices et les péages divers constituent, entre autres, autant de sources de taxes pour l'Etat.

Au contraire, les physiocrates, avec à leur tête, F. Quesnay (1694-1774), en jetant les bases de l'approche libérale des phénomènes économiques et inaugurant la doctrine du « laisser faire – laisser passer », prônent le retrait de l'Etat de la vie économique.

Le libéralisme économique, comme le libéralisme politique, est né d'ailleurs d'une opposition au rôle excessif de l'Etat.

Au début du XIX^e siècle, les économistes libéraux classiques, comme Adam Smith, tout en prêtant à l'Etat des fonctions régaliennes (défense, police, justice, administration générale), suggèrent également de laisser faire, « la main invisible » régulant l'économie, dans le cadre d'un Etat qui garantit la libre concurrence qui doit mener à une répartition optimale des ressources.

Le rejet du déséquilibre budgétaire par Adam Smith repose sur l'inefficacité de l'Etat à accroître le revenu national : d'un côté, l'action de l'Etat constitue une entrave à la concurrence et par conséquent à la croissance ; de l'autre, l'Etat par une consommation publique non contenue, gaspille des ressources au détriment des entreprises dont l'investissement s'en trouve ainsi pénalisé. Il y a donc ainsi effet d'éviction, c'est-à-dire que l'augmentation des dépenses publiques et les déficits publics qui en résultent provoquent une baisse de la demande privée.

² Les Etats Unis d'Amérique sont des chantres du libéralisme, ce qui explique les formes particulières et modestes de l'action de l'Etat dans ce pays.

Vers la seconde moitié du XIX^e siècle, les économistes néoclassiques (S. Jevons, A. Marshall et C. Pigou) prônent l'intervention de l'Etat uniquement pour créer, puis faire respecter les conditions d'une concurrence pure et parfaite, ce qui suppose notamment l'absence de monopole.

Au début du XX^e siècle, les économistes néoclassiques de l'Ecole du bien-être, comme Marshall et C. Pigou, considèrent que l'Etat doit intervenir par le biais de taxes, de subventions ou de réglementations, face à des effets (« externalités ») négatifs comme la pollution ou positifs comme la recherche mais aussi par l'impôt pour financer la production de certains biens et services.

Après la crise de 1929, les économistes keynésiens suggèrent à l'Etat de soutenir la croissance et stimuler l'économie, notamment par des politiques conjoncturelles de relance de la demande. Selon eux, les mécanismes d'autorégulation du marché ne conduisent pas forcément à l'allocation optimale des ressources et donc à l'équilibre. Le plein emploi des facteurs de production représenterait donc un *cas particulier* et l'équilibre de sous-emploi serait le *cas général*. Mais, c'est après la seconde guerre mondiale, soit après 1945, que l'Etat s'est transformé en Etat-Providence protégeant contre le chômage, la maladie, la vieillesse et redistribuant les revenus au profit des plus pauvres. Il est aussi devenu producteur à travers des entreprises publiques.

La période des « Trente glorieuses » correspond à une forte croissance de l'intervention étatique à laquelle le keynésianisme donne un fondement théorique solide. Dans *Théories des finances publiques* (1959) R. Musgrave rassemble les missions de l'Etat en trois grandes « fonctions » : *allocation des ressources, stabilisation de l'économie et redistribution des revenus*. L'intervention de l'Etat s'accroît dans le domaine social avec le développement des régimes de protection sociale, mais aussi, dans le domaine des politiques structurelles telles que les nationalisations, la planification et l'aménagement du territoire. La fonction d'affectation des ressources désigne le financement des biens collectifs (ou biens publics). La fonction de redistribution désigne la recherche par l'Etat d'une certaine égalité entre les individus et la garantie à tous d'un certain niveau de richesse. La fonction de régulation, enfin, désigne les efforts consentis par l'Etat pour limiter les fluctuations de l'activité économique et favoriser la croissance.

Depuis environ une quinzaine d'années, la mondialisation, les recommandations de l'Organisation Mondiale du Commerce, la construction européenne et la constitution d'autres groupements de pays conduisent l'Etat à renoncer à certains de ses instruments, comme le contrôle des changes, la fixation des prix ou l'encadrement du crédit, mais aussi à se réinventer à la suite de ces multiples remises en cause.

Le désengagement de l'Etat a bien eu lieu depuis les années 1970. Mais, les privatisations et les déréglementations ne signifient pas la fin de toute intervention étatique. Le rôle de l'Etat reste toujours indispensable pour assurer un fonctionnement concurrentiel des marchés et améliorer la productivité des services publics. Les déséquilibres sociaux, économiques ou écologiques incitent l'Etat à assumer un rôle de régulateur de façon à permettre de mieux lutter contre la pauvreté, la dégradation de l'environnement et le chômage, mais aussi, mieux assurer la sécurité alimentaire, les égalités sociales, le développement maîtrisé des nouvelles technologies et de la science.

2. Les limites de l'intervention économique de l'Etat

A chaque phase d'évolution du rôle de l'Etat dans l'économie correspond une rupture avec son rôle antérieur. En restant dans les époques moderne et contemporaine, on peut situer la première rupture au moment du passage du mercantilisme à la naissance de l'économie libérale, avec les physiocrates qui prônent la doctrine du « laisser-faire, laisser-aller », suggérant ainsi à l'Etat Colbertiste de se réformer et de se limiter à mettre en place ou à préserver le marché concurrentiel. Le Colbertisme, inspiré de J.-B. Colbert (1619-1683), soutient en effet que la seule véritable richesse est celle qui provient du travail des sujets du monarque et c'est à ce titre qu'il prône l'intervention étatique. Mais, cette doctrine a montré ses limites lorsque les souverains se sont mis à confondre leur richesse avec celle du pays. Le rôle de l'Etat devient alors un rôle de gendarme.

Le libéralisme, qui a connu son essor depuis le 18^e siècle, a eu sa première grande crise entre les deux guerres, de 1929 à 1933, ce qui a permis de remettre en l'honneur le rôle économique de l'Etat. C'était le temps du triomphe de la théorie keynésienne qui a donné naissance à l'Etat providence. Cette doctrine a fonctionné pendant près de trente ans, ce qui a permis de qualifier cette

période (qui a suivi la seconde guerre mondiale) des « Trente glorieuses ».

Avec le premier choc pétrolier de 1973-1974, qui a vu l'OPEP prendre le contrôle de sa production et quadrupler les prix du pétrole brut en quelques mois seulement, les pays capitalistes connaissent de nouveau une dépression économique qui va provoquer une remise en cause des fonctions de l'Etat. Le même scénario s'est reproduit après le second choc pétrolier de 1979-1980. Ce sont alors l'échec des politiques économiques conjoncturelles keynésiennes et la crise de l'Etat providence.

Les critiques libérales fusent et le monétarisme considère que ce sont ces politiques qui sont responsables de la stagflation et du chômage persistant. L'économie de l'offre (courbe de Laffer) considère à son tour que l'excès des prélèvements obligatoires réduit les propensions à travailler, à épargner et à investir. De plus, l'interdépendance croissante des économies fait apparaître le poids de la contrainte extérieure. Les thèses libérales connaissent un regain d'intérêt. La crise économique conduit aussi à une crise financière de la protection sociale et remet en cause les versements de revenus de transfert. Selon P. Rosanvallon (1981), l'Etat providence traverse une triple crise : *financière, d'efficacité et de légitimité*. Enfin, l'Ecole des choix publics complète les critiques adressées à la doctrine keynésienne. Elle applique la logique microéconomique aux hommes publics et aux gestionnaires des administrations et entreprises publiques en soutenant que leur objectif est de maximiser leur fonction d'utilité individuelle au lieu de rechercher l'intérêt général.

Toutes ces thèses vont ouvrir la voie à la déréglementation (démantèlement des monopoles publics, libéralisation du marché du travail, développement des marchés des capitaux) et aux privatisations qui vont se développer à partir des années 80. C'est dans ce contexte que G. Stigler (Prix Nobel d'Economie-1982) explique que les monopoles publics finissent par donner une *rente de situation* et que leur suppression permettra de lever toute barrière à l'entrée et à la sortie, ainsi que l'ouverture à la concurrence.

3. Les rôle et place de l'Etat en Algérie

En Algérie, à l'indépendance, les infrastructures économiques étaient quasiment inexistantes, la population démunie et le pays ravagé par la guerre. C'est donc tout naturellement que le système socialiste avait été adopté comme voie de développement.

Ce système, inspiré de la doctrine marxiste, suppose l'existence d'un Etat fort. Dans ce cadre, l'économie du pays est pratiquement nationalisée et le secteur privé marginalisé. L'Etat centralise tous les pouvoirs. Il devient omniprésent et contrôle toute la vie politique et économique du pays. Son action sociale touche de larges pans de la population. A partir du début des années 70, avec la nationalisation du secteur des hydrocarbures et l'afflux de devises étrangères, l'Etat met en place un secteur industriel, parallèlement à une agriculture socialiste, organisée sous forme de coopératives. L'éducation et la santé sont gratuitement fournies par l'Etat.

Après la crise du marché pétrolier international en 1986, (qui a vu les prix du pétrole brut chuter d'un niveau de 30 dollars à 10 dollars le baril, avant de se stabiliser autour de 15 dollars le baril, suivie de la crise des paiements internationaux), l'Algérie s'est vue contrainte, dès la fin des années 80 et le début des années 90, d'adopter un train de mesures visant à faire passer son économie d'une gestion planifiée à un régime de marché.

En effet, sachant que les recettes d'exportation de l'Algérie proviennent pour l'essentiel des recettes d'exportation des hydrocarbures, c'est quasiment les recettes du pays qui se sont retrouvées divisées par deux, en quelques mois seulement. Contraint, l'Etat s'engage dans la voie de la réforme économique, sous la houlette des institutions de Bretton Woods. Le Gouvernement signe un programme d'ajustement structurel avec le Fonds monétaire international. La transition vers l'économie de marché est engagée.

Dès lors, l'Etat devait abandonner la logique de l'économie centralement dirigée, au profit d'une économie de marché, dans le cadre d'une politique globale de libéralisation économique et politique.

Durant les années 90, le rôle de l'Etat dans l'économie a sensiblement diminué. La déréglementation, le soutien au secteur privé, la promotion de l'économie de l'offre par la libéralisation des marchés et les remises en cause partielles des aides sociales sont les principales mesures entreprises, dans un contexte de lutte anti-terroriste.

Des pratiques économiques monétaristes (contrôle de l'évolution de la masse monétaire et dévaluations en cascades dans le but de redonner au dinar sa valeur réelle) ont dominé également la décennie. Depuis 1999, avec l'avènement d'un nouveau gouvernement, les autorités semblent mener une politique keynésienne. (Exemples : Programme Spécial de Relance Economique en 2001 et Programme de Soutien à la Croissance Economique, aujourd'hui).

Il est vrai que la conjoncture favorable, constatée durant ces dernières années sur le marché pétrolier international et la bonne pluviométrie ont aidé quelque peu l'Etat à constituer une manne en devises et à mettre en oeuvre des plans de relance économique. Le taux de croissance enregistré en 2003 est de 6,8%. Quant au taux de chômage à la fin de cette année, il s'élevait à 23,7 % contre 27,3 % deux années plus tôt.

Mais, ces projets orientés jusqu' à présent dans la réfection des routes, le ravalement des façades et l'octroi de subventions, entre autres, suffiront-ils à faire redémarrer la machine économique ? Un retournement de situation sur la scène pétrolière internationale ne risque-t-il pas de compromettre tous les efforts consentis jusque-là, sachant que les recettes d'exportation de l'Algérie proviennent encore aujourd'hui à hauteur de 97 % des hydrocarbures ? Quels rôle et place seront dévolus alors à l'Etat dans ces cas de figure ?

Aujourd'hui, la question centrale qui se pose n'est plus de savoir s'il faut s'acheminer vers plus d'Etat ou moins d'Etat (chacune des deux conceptions ayant montré ses avantages et inconvénients dans la pratique), mais vers un mieux Etat.

A ce propos, d'ailleurs, dans une note intitulée *Afrique Relance*, diffusée par le Département de l'Information des Nations Unis publié en 1997, reprenant quelques idées-force contenues dans le Rapport sur le développement dans le monde, on peut découvrir que même la Banque Mondiale qui, traditionnellement,

oppose un refus catégorique à l'action gouvernementale soutient aujourd'hui qu'un Etat capable d'une action suivie reste un moteur essentiel du développement économique et social et qu'en l'absence d'un Etat efficace, le développement serait impossible. Ces qualités sont regroupées dans le concept de *bonne gouvernance*.

Pour atteindre cet objectif, « dans la plupart des pays africains, une réforme des mécanismes de l'Etat s'impose afin qu'ils fournissent des services publics de qualité et facilitent l'action privée » souligne la note, citant quelques exemples de pays notamment en Afrique subsaharienne où l'Etat a lamentablement échoué du fait de l'absence générale de pouvoirs judiciaires indépendants, de droits de propriété assurés et d'un Etat de droit, ce qui a eu pour effet de décourager l'investissement privé et donc la croissance économique.

Pour résoudre ces problèmes, la Banque Mondiale offre un cadre de réforme de l'Etat où elle propose une stratégie qui comporte deux volets :

- D'une part, le rôle de l'Etat doit être conçu en fonction de sa capacité actuelle, abandonnant les domaines où ses interventions dépassaient ses moyens, afin de garantir l'exercice « des fonctions économiques et sociales fondamentales ». Il s'agit notamment de garantir le droit de propriété et l'ordre public pour encourager l'activité économique, et de mettre en place l'infrastructure essentielle quand le secteur privé est incapable de le faire (pureté de l'air, alphabétisation de base, santé publique, transport à bas prix et autres services qui contribuent au bien être général).

- D'autre part, les institutions publiques peuvent devenir plus efficaces, si l'on offre aux fonctionnaires des rémunérations plus avantageuses, en introduisant un système de recrutement et de promotion fondé sur le mérite et en transférant dans le cadre de la sous-traitance, certaines activités au secteur privé ou aux organisations non gouvernementales.

Selon le rapport, l'arbitraire et la corruption pourraient être réduits, si des systèmes perfectionnés étaient élaborés pour contrôler ceux qui occupent les postes les plus élevés de l'Etat et si « l'Etat se rapprochait du peuple ».

La Banque Mondiale reconnaît qu'un tel processus de réforme est difficile à engager et à soutenir, notamment en l'absence de moyens.

L'Algérie n'en est pas aujourd'hui dépourvue. C'est donc le moment propice pour engager une réforme de fond des institutions de l'Etat et la rendre effective.

Bibliographie

- Crozet Y.** (1991), Analyse économique de l'Etat, coll. Cursus, Armand Collin.
- Gervaise Y.** (1994), Le développement économique mondial, Ellipses.
- Merrien F. X.** (1998), L'Etat-Providence, coll. QSJ, PUF.
- Peretti-Watel J. F.** (1997), Déficit et dette publics, Cahiers français, n° 279, Janvier-Février 1997.
- Rosanvallon P.** (1990), L'Etat en France de 1789 à nos jours, coll. Points, Editions Seuil.
- Rosanvallon P.** (1981), La crise de l'Etat-Providence, coll. Points, Editions Seuil.
- Teulon F.** (1998), L'Etat et la politique économique, PUF Major.
- Teulon F.** (1997), Le rôle de l'Etat dans l'économie, Seuil Mémo.
- Weber L.** (1997), L'Etat, acteur économique, Economica (3^e édition).