

Les Cahiers de l'Atelier - N°10
Avril 1998

Conférence du 25 mars 1998 de M. Ph. MAYSTADT (*)
"Economie de marché et autorité publique"

(*) Vice-premier Ministre et Ministre des Finances et du Commerce extérieur
Président des Clubs Démocratie et Créativité

À l'entier, et pas seulement le monde industrialisé, était entré dans une phase de monothéisme en matière de religion économique. Que ce soit à l'Est comme à l'Ouest, que ce soit au Sud comme au Nord, chacun proclamait sa foi dans l'économie de marché. Le seul credo qu'il soit convenable d'exprimer semblait être la croyance en l'économie de marché et en ses vertus.

Après tant d'années où, dans tant de pays, on avait affirmé que l'Etat avait pour mission et pour devoir de corriger les imperfections du marché, voire même de se substituer au marché, pour assurer un développement économique et social rationnel et équitable, le triomphe universel de la religion de l'économie de marché marquait un changement important.

Dans un tel contexte, nombreux étaient ceux qui doutaient qu'il y ait encore matière à intervention de l'Etat dans le fonctionnement de l'économie de marché. Suivant la tendance si naturelle à substituer à une idéologie moribonde une « nouvelle » idéologie, certains ne résistaient pas à la tentation de dire : « le marché, rien que le marché, sans intervention de l'Etat, et tout ira pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles ».

Aujourd'hui, le balancier semble revenir et des voix de plus en plus nombreuses soulignent à la fois les mérites du marché mais aussi ses insuffisances.

Les premiers sont évidents. Le marché est normalement décentralisé et concurrentiel : idéalement, il est le lieu de rencontre des décisions individuelles des offreurs et des demandeurs. Il permet aux consommateurs de faire des choix ; il établit un lien direct entre ressources et résultats ; il réagit rapidement aux changements de l'environnement. Le marché est donc reconnu comme le mode d'organisation économique, le mécanisme d'allocation des ressources de loin le plus efficace pour accroître la richesse individuelle et collective. En outre, l'économie de marché est une économie de liberté et de responsabilité où l'homme peut donner toute sa dimension.

Mais ne l'oublions pas : l'essence du marché, c'est - aussi libre que possible - la mise à prix. Celle-ci est d'application universelle : rien ni personne n'y échappe. Le poète l'a bien vu : « Tout s'achète et tout se vend ... gloire, amour, chair et sang ».

Or, cette logique centrale du marché - la mise à prix - est aussi son insuffisance fondamentale. Car elle est indifférente à l'égard de la réalité des personnes, des vies humaines. Le marché est impersonnel et sans pitié. Dès lors, si le marché est totalement laissé à lui-même, il y a grand danger que les plus forts exploitent et écrasent¹, que les plus faibles soient piétinés, que

¹ « S'il n'est pas entouré d'une régulation juridique, morale, religieuse ... qui l'empêche de dérapier, « l'homo economicus » se comporte vite comme un polype dans la mer : il dévore tout ce qui l'entoure. En d'autres termes, il faut un bémol à la clef ... » Cardinal Danneels, dans une interview au journal Le Soir, 15 mai 1992.

les laissés pour compte se multiplient². Dans sa logique pure, la mise à prix peut être mise à mort : « Trente deniers, marché conclu »...

Dans cette indifférence du marché à l'égard de la personne, on peut d'ailleurs voir l'origine profonde de bien des maux des sociétés avancées : pollutions, accidents du travail, chômage suite au « dégraissage » des entreprises³, exclusion sociale, trafic de drogue, corruption, etc ... Et on a souvent relevé que, laissé à lui-même, sans aucun mécanisme régulateur, le marché porte les germes de son auto-destruction.

Le marché ne peut être laissé à sa seule logique, sous peine de voir celle-ci écraser les personnes, accroître les inégalités et, à terme, tuer le marché lui-même. Voilà pourquoi le marché doit être surveillé, encadré, accompagné. Et qui peut assurer cette surveillance, cet encadrement, cet accompagnement, sinon l'autorité publique ? Même si ses modalités évoluent fortement, l'intervention publique dans le fonctionnement de l'économie reste donc non seulement légitime, mais nécessaire⁴.

L'Etat intervient d'abord dans l'économie par l'exercice de sa fonction traditionnelle, qui est d'être le créateur de règles. C'est l'Etat régulateur. Si l'on crée un Etat, c'est justement pour qu'il établisse un certain nombre de règles qui sont source de sécurité pour les citoyens. L'Etat régulateur est intervenu dans un nombre croissant de domaines économiques et souvent dans un détail extrême, qu'il s'agisse du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.

L'Etat régulateur intervient pour :

- a) **libérer le marché** en assurant
- le libre accès des agents économiques (liberté du commerce et de l'industrie, droit d'établissement et libre prestation des services)

² Comme le souligne la Fondation Roi Baudouin, le marché peut « se permettre d'ignorer des pans entiers de la population du monde tant au Nord qu'au Sud pour la seule raison qu'il ne semble pas immédiatement rentable de les intégrer dans l'économie globale » (Rapport général sur la pauvreté, 1995).

³ Il est frappant de constater que, très souvent, le prix d'une action d'une société cotée sur le marché boursier augmente lorsque l'emploi dans cette société diminue ...

⁴ « In reality, there is no such thing as a free market, if by that we mean a market free of government intervention. All legal markets are structured by rules, set down by governments. The only markets free of government regulations are black markets - and precisely because they operate outside government's authority, black markets are controlled through force and wracked by violence. Next time you hear someone condemn government and glorify the free market, ask him if he really means to hold the drug trade up as a model ». D. OSBORNE and T. GAEBLER, Reinventig Government, Plume, 1993, p. 284.

- la concurrence effective entre eux (droit de la concurrence : art. 85 du Traité C.E.E. et loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique)

- la transparence de leurs opérations (loi du 2 mars 1989 sur la publicité des participations importantes dans les sociétés cotées en bourse et sur les offres publiques d'acquisition)

b) **encadrer le marché** en protégeant

- les intérêts stratégiques de l'économie nationale

- les intérêts professionnels (loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les P.M.E.)

- les droits du consommateur (loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur ; loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation).

Au plan des objectifs, les deux actions s'accordent : toutes deux tendent à équilibrer les relations. Au plan des décisions, elles peuvent différer et parfois s'opposer.

L'Etat intervient aussi comme acteur direct dans la vie économique. Il ne se contente pas d'être celui qui, au carrefour, règle la circulation, ou celui qui décide du sens ou de la vitesse du trafic et place les panneaux routiers en conséquence. Il décide de rouler lui-même sur la route. C'est l'**Etat entrepreneur**.

L'intervention des pouvoirs publics, lorsqu'ils entendent assumer eux-mêmes une activité économique, peut prendre deux orientations fort différentes.

Tantôt les pouvoirs publics vont créer des organisations propres (dites « de droit public ») dont - par dérogation au droit commun des entreprises - ils déterminent le statut organique et financier et qui entretiennent avec eux des relations de hiérarchie ou de tutelle. C'est tout le secteur des **services publics** à caractère économique auquel le législateur a réservé une attention particulière (loi du 21 mars 1991 sur les entreprises publiques économiques et loi du 17 juin 1991 sur les institutions publiques de crédit).

Tantôt les pouvoirs publics vont intervenir comme actionnaires dans des sociétés qui - contrairement aux services publics à caractère économique - ne cesseront pas pour autant de relever du droit privé. Il s'agit de participations dans des « entreprises à capital public »⁵ ; d'aucuns y voient une manifestation du « capitalisme public »⁶. Plus récente, cette forme d'intervention opère généralement par l'intermédiaire de « holdings » publics (la Société fédérale de participations, les sociétés régionales d'investissement).

Depuis les années cinquante, le développement de l'échange international, grâce à l'ouverture progressive des frontières, a conduit à une intensification de la concurrence et à une globalisation de l'économie. Pour que cette évolution se produise, il a fallu aussi que les Etats interviennent. L'intervention de l'Etat a ainsi joué un rôle, si l'on peut dire, dans la réduction de son propre rôle. En effet, le développement de la concurrence internationale - qui est une concurrence entre entreprises, mais aussi entre Etats, pour attirer les investissements - a conduit les Etats à réfléchir individuellement et collectivement sur ce qu'il convenait de faire pour que les agents économiques soient aussi efficaces que possible. Il en est résulté un effort de transparence, afin que les règles du jeu soient connues de tous, ainsi qu'un effort d'harmonisation entre pays. Cette harmonisation qui est recherchée au niveau mondial (O.M.C.) et qui a surtout progressé au niveau régional (Amérique du Nord, Sud-Est asiatique, Europe) s'est traduite par une libéralisation et une déréglementation croissantes. Le souci de donner autant que possible le champ libre aux initiatives des agents économiques a conduit à une harmonisation dans le sens d'une moindre réglementation. En particulier, en réalisant l'achèvement du marché intérieur, la C.E.E. s'est attachée à encadrer, voire à limiter

⁵ Diane DEOM : « Le statut juridique des entreprises publiques », E. Story-Scientia, 1990, n° 22.

⁶ Grégoire BROUHNS : « Actualité et paradoxes de l'enseignement du droit public économique », Reflets et Perspectives de la vie économique, t. XXI, 1992, p. 347.

l'interventionnisme des Etats-membres. C'est ainsi, par exemple, que les régimes nationaux d'incitants économiques sont sans cesse plus étroitement encadrés et contrôlés et que les monopoles des entreprises publiques nationales sont progressivement mis en cause. Cette évolution qui a contribué très directement au formidable développement économique qu'ont connu les pays industrialisés au cours des dernières décennies, soulève néanmoins une série de questions difficiles. J'en relèverai trois.

La première question est : n'est-on pas allé trop loin dans la déréglementation ? En d'autres termes, la déréglementation ne conduit-elle pas, dans certains cas, au dérèglement ? On dit beaucoup que l'une des causes principales de la crise asiatique est la fragilité des systèmes financiers, en particulier bancaires. Celle-ci ne résulte-t-elle pas, au moins pour partie, de la course à la déréglementation qui s'est accélérée pendant les années 80 ? Et ne constate-t-on pas aujourd'hui un regain des règles de contrôle prudentiel et de garantie des dépôts ?

Un exemple très révélateur est celui de la reréglementation de la « City » après le « Big Bang », c'est-à-dire après la déréglementation de la place financière de Londres. L'Etat britannique, inquiet des manoeuvres douteuses et des scandales qui ont suivi le « Big Bang » et qui risquaient de miner la réputation (et donc les affaires) de Londres, est intervenu et a mis en place un système de surveillance juridiquement plus contraignant que celui qui existait avant la déréglementation.

D'autres exemples récents dans le secteur financier confirment qu'un excès de déréglementation provoque souvent le besoin de reréglementation. Ainsi, la libération totale des mouvements de capitaux a donné à la spéculation une force de frappe sans commune mesure avec les réserves des banques centrales. Les spéculateurs peuvent déplacer des capitaux énormes d'une devise à l'autre, sans frais, sans taxe, sans règle. Ce qui a conduit à la crise du Système monétaire européen et a relancé le débat sur la nécessité d'un renforcement des règles permettant au système de mieux se défendre contre les attaques spéculatives. Ces règles requièrent inévitablement davantage de coordination des politiques monétaires et/ou l'introduction d'entraves ou de menaces d'entraves aux flux de capitaux.

La deuxième question est : compte tenu de la « mondialisation » de l'économie, comment assurer l'encadrement du marché à l'échelle internationale ?

Car l'Etat national apparaît bien étriqué lorsqu'il s'agit de contrôler les agissements des sociétés multinationales ou de réguler les marchés financiers. La seule réponse possible face à des marchés qui sont devenus mondiaux, c'est de donner à l'autorité publique elle-même une nécessaire dimension mondiale.

Les négociations internationales, dans diverses enceintes (O.M.C., O.I.T., F.M.I., ...), montrent qu'il y a une lutte permanente entre, d'une part, l'inventivité des agents économiques - y compris de certains Etats - pour contourner les règles et échapper aux sanctions et, d'autre part, les efforts de ceux (gouvernements mais aussi O.N.G.) qui veulent développer le droit international qui fixe les règles du jeu et mettre en place des institutions multilatérales qui soient capables d'imposer le respect de ces règles.

Ce qui amène les négociations internationales à porter sur un nombre croissant de mesures et d'actions dans des domaines beaucoup plus larges que le domaine traditionnel des négociations commerciales internationales, à savoir les droits de douane et les quotas. Dès lors, parallèlement à la réduction de l'interventionnisme étatique national, on assiste au développement de l'intervention publique au niveau supranational. Pour de bons motifs, directement liés à la mondialisation de l'économie et à la volonté de contrôler les risques que celle-ci entraîne. Pour de moins bons motifs aussi, lorsque des institutions internationales sont utilisées comme bras de leviers d'options nationales ou pour servir des intérêts particuliers.⁷

⁷ Trop souvent, la démarche est pervertie : au nom de principes éminents, il s'agit de démanteler l'organisation de l'autre, pour introduire ses conceptions au profit de ses entreprises. A pareil jeu, la victoire va volontiers aux plus forts et/ou à ceux qui parlent le plus haut. La négociation de la directive européenne sur les services d'investissement en a fourni une illustration frappante. Les discussions en cours sur le projet d'accord multilatéral sur l'investissement (A.M.I.) en sont un autre exemple.

La troisième question est : la réduction de l'intervention de l'Etat dans le fonctionnement de l'économie ne doit-elle pas s'accompagner d'une intervention croissante dans d'autres domaines ? Autrement dit, l'ajustement structurel, qui est une condition d'efficacité de l'économie, ne doit-il pas être accompagné et soutenu par des politiques qui facilitent cet ajustement et en atténuent les conséquences pénibles ?

Ici, nous devons évoquer la responsabilité qui reste celle de l'Etat d'établir un encadrement de l'activité économique permettant d'assurer une répartition équitable à la fois des efforts nécessaires à la croissance et des fruits produits par celle-ci. Ceci a évidemment peu à voir avec la perspective d'abandonner le marché à lui-même au nom d'une conception libertaire du « moins d'Etat » et des bienfaits magiques de la « main invisible » d'Adam Smith.

Une société vraiment humaine appelle non pas l'économie de la main invisible, mais ce que M. Camdessus appelle une « économie à trois mains »⁸ :

- la « main du marché », avec l'entreprise au centre ;
- la « main de justice » de l'Etat, notamment pour faire prévaloir le droit, réprimer les abus, assurer les services collectifs que les signaux de la demande solvable sur le marché ne suffisent pas à promouvoir (par exemple, l'éducation et la formation), préserver l'environnement, rappeler aux agents économiques les perspectives du long terme pour lesquelles les indications du marché sont manifestement insuffisantes (par exemple, la recherche scientifique) ;
- la « main fraternelle de la solidarité » pour réduire les inégalités, combattre la pauvreté chez nous et dans le monde.

Le second thème auquel on doit réfléchir quand on parle des relations entre l'Etat et l'économie de marché, peut s'énoncer ainsi : dans quelle mesure l'Etat est-il affecté lui-même par l'économie de marché ?

Ce thème est indissociable du précédent. Dès lors que l'on vit dans une économie fondée sur l'initiative individuelle et l'efficacité par la concurrence, il est naturel que le citoyen se préoccupe de plus en plus de l'efficacité de l'appareil public. Le citoyen se comporte de moins en moins en assujéti et de plus en plus en consommateur, en client, voire en actionnaire exigeant et revendicatif. On est d'ailleurs passé progressivement du mécontentement individuel au doute général sur la capacité même de l'Etat d'assurer des services de qualité, avec régularité, à des tarifs accessibles au plus grand nombre et à un coût qui reste supportable pour les finances publiques.

L'Etat ainsi mis en cause doit tenter de faire la preuve de sa productivité, de son efficacité, de son efficacité. Il doit tenter d'en convaincre ses citoyens, mais aussi le reste du monde parce que c'est un élément important de sa compétitivité internationale. Car la capacité concurrentielle d'une économie se mesure pour une part à la qualité de ses services publics, à la manière dont le pays est administré. Les formalités administratives pèsent sur la localisation des investissements, de la même façon que les taux de fiscalité influent les flux de capitaux.

On a donc vu se développer, ces dernières années, une réflexion et une action, plus ou moins déterminées selon les pays, en vue de soumettre la puissance publique elle-même aux disciplines du marché. Dans notre pays, le champ des réformes nécessaires sur ce plan est encore immense. Elles s'orientent dans une double direction.

Première direction : **la transposition de méthodes de gestion du secteur privé à l'Etat.** C'est l'approche que l'on pourrait qualifier de « managériale » de l'exercice de la responsabilité étatique. Le service public fait appel à une culture venue « d'ailleurs », à travers le recours à des « managers » recrutés dans le secteur privé, l'individualisation des fonctions et des responsabilités, l'évaluation régulière des rendements. Un vocabulaire insolite dans la sphère administrative prend à rebours la tendance à la dépersonnalisation et à l'anonymat qui a marqué si profondément

les moeurs administratives : on découvre l'usager client, le fonctionnaire responsable, le service autonome.

La loi du 29 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques a créé un nouvel instrument, le « contrat de gestion ». Ce contrat conclu entre l'Etat et une entreprise publique fixe les droits et obligations réciproques des parties ; il détermine en particulier les « prestations » qui doivent être fournies par l'entreprise aux usagers et les subventions que l'Etat accepte de payer en couverture des charges qui découlent pour l'entreprise de la nécessité de respecter certaines contraintes du service public. Les dirigeants de l'entreprise sont nommés pour une période déterminée. Si les objectifs fixés par le contrat de gestion sont atteints, ils pourront rester en place ; si ce n'est pas le cas, leur mandat ne sera pas renouvelé. C'est une démarche révolutionnaire par rapport au système traditionnel de la fonction publique.

Plus largement, il s'agit de passer du modèle « bureaucratique » au modèle « entrepreneurial ». Le recours à des méthodes empruntées au secteur privé s'impose en particulier dans l'organisation des contrôles et dans la gestion des personnels. D'une part, il est nécessaire que le contrôle ne se borne pas à vérifier que telle action a bien été conduite dans le respect des règles (contrôle de légalité) mais qu'il apprécie aussi cette action par rapport aux objectifs que l'administration était censée poursuivre (contrôle d'efficacité). D'autre part, l'Etat étant de plus en plus en concurrence avec le secteur privé pour le recrutement de ses agents, il doit, dans la gestion de leur carrière et de leur rémunération, se préoccuper de manière croissante de récompenser le mérite et de sanctionner l'inefficacité.

Ce qui implique que l'on repense les « lois » traditionnelles du service public. Par exemple, la loi de continuité ne pourrait-elle pas se traduire dans des accords d'un type nouveau qui sortent du « tout ou rien » en matière de grève dans les services publics ? La loi d'adaptabilité ne pourrait-elle pas être comprise par les syndicats davantage comme une ambition que comme une provocation ? La loi d'égalité ne pourrait-elle pas se concilier plus explicitement avec l'affirmation que, dans le service public, les métiers et les responsabilités sont divers et qu'il faut pouvoir tirer toutes les conséquences, y compris statutaires, de cette diversité ?

Donner sa chance au couple autonomie-responsabilité, moderniser la fonction de contrôle, dynamiser la gestion des personnels, bousculer le sacro-saint dogme de l'uniformité dans la fonction publique : voilà autant de signes qui montrent que la pression est aujourd'hui très forte pour que l'Etat s'applique à lui-même les disciplines de l'économie de marché.

Ceci dit, rien de vivant n'est jamais transposé, sans plus. On évitera donc le simplisme, et aussi l'amalgame. Si autonome soit-elle, une entreprise publique n'est pas une entreprise privée : à la différence de son homologue privé, l'actionnaire public (et l'administrateur qui le représente) n'a et ne peut avoir le « profit » comme seul objectif.

Seconde direction : **le transfert d'activités de l'Etat au secteur privé.** On constate en effet une tendance à rendre ou à confier au secteur privé des activités longtemps exercées par l'Etat. Elle porte sur des choses aussi simples et pratiques que la gestion du parc automobile d'un service public ou l'entretien de ses immeubles, mais elle peut aussi se traduire, par exemple, par le recours aux services d'entreprises privées pour le traitement et la transmission des informations, ce qui permet parfois au privé de pénétrer au coeur même du fonctionnement de l'appareil d'Etat.

Le fameux principe de « subsidiarité », dont on parle tellement dans les affaires européennes, s'applique de plus en plus dans la réflexion sur le rôle de l'Etat. On se demande si l'Etat est plus apte, ou moins apte, que le secteur privé à remplir telle ou telle fonction. Si la réponse est qu'il est moins apte, la conclusion est qu'il faut laisser ou donner cette fonction au secteur privé.

Bien entendu, la contre-partie de cette orientation, c'est le recentrage de l'Etat sur ses fonctions essentielles, celles auxquelles on l'a toujours identifié. L'Etat a le monopole de la violence légitime et doit l'exercer le mieux possible pour le compte de la collectivité. L'Etat est le seul qui puisse assurer au plus grand nombre la sécurité, la justice, la solidarité sociale. Cela signifie que l'Etat doit, pour une part, se dissoudre dans la société mais, pour une autre part, affirmer la spécificité de ses fonctions et

⁸ Michel CAMDESSUS : « Marché-Royaume. La double appartenance », *L'Entreprise et l'Homme*, 1992, n°3, p. 112.

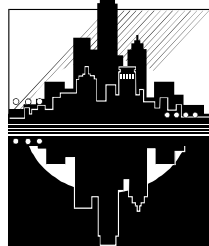
renforcer les moyens de les exercer. Plus l'Etat est apparemment réduit, plus il peut être fort. Nous sommes de ce point de vue-là au début d'un glissement progressif mais majeur, corollaire du changement de société qui se vit sous nos yeux. Et que nous vivons. Nous vivons en effet dans une société forgée au siècle dernier, où le monde de l'économie et ses valeurs priment tout. C'était chose normale, comme fut normale la tendance des pouvoirs publics à s'occuper de plus en plus de ce monde qui, jusque là, lui était à peu près totalement étranger. D'où le développement de l'intervention

de l'Etat en matière économique et sociale, jusqu'à finalement centrer la politique entière sur l'économie.

Mais la société change. Dans nos pays, les questions des citoyens se centrent moins sur le monde de l'économie et davantage sur des problèmes nouveaux ou rénovés, appelés assez vaguement « problèmes de société ». La puissance publique, comme d'habitude lente et lourde, a tardé à les appréhender. Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins.

Renseignements sur l'Atelier :

V. TRIEST, 4 rue de Vismes, 1348 LOUVAIN-LA-NEUVE
 ☎ 010/45.52.50
 B. MANGELINCKX, 22 Cours du Bia Bouquet, 1348 LOUV.-LA-NEUVE
 ☎ 010/45.28.34
 D. DUSTIN, 3 rue des Annettes, 1348 LOUVAIN-LA-NEUVE
 ☎ 010/45.04.94
 C. LEROY, 42-B rue Haute, 1348 LOUVAIN-LA-NEUVE
 ☎ 010/45.18.34



Cycle de
conférences
débat

*Economie
et
Politique*



Cahiers de l'Atelier disponibles (sur demande) :

- ☞ Cahier n°1 : Le personnalisme, humanisme de demain ? par P. HARMEL .
- ☞ Cahier n°2 : Individualisme ou Solidarité ? par Ph. VAN PARIJS ; & L'homme selon la Bible, par A. WENIN.
- ☞ Cahier n°3 : Evangile et politique par P. ANSAY.
- ☞ Cahier n°4 : Nation et Humanisme par A.-P. FROGNIER.
- ☞ Cahier n°5 : Aux racines de l'humanisme européen, par R. REZSOHAZY.
- ☞ Cahier n°6 : *Doc. de trav. "MOUNIER"*, intégré dans le Cahier n°7)
- ☞ Cahier n°7 : « Spécial MOUNIER », par V. TRIEST et F. GOFFINET.
- ☞ Cahier n°8 : L'homme et l'argent par N. BARDOS-FELTORONYI
- ☞ Cahier n°9 : Mutations économiques, défis aux citoyens et aux politiques par A. LAMFALUSSY

Lundi 4 mai 1998 à 20 H

Le Bien commun

par

Ricardo PETRELLA

Professeur à l'UCL
Fondateur du Groupe de Lisbonne

Auditoire Socrate 011
Faculté de Psychologie
Place du Cardinal Mercier
(parking Grand Place)
Louvain-la-Neuve

P.A.F. 100 F
(membres de l'ARC : gratuit)