

Le marché et l'État

Dans *C'était la Gaulle* Alain Peyrefitte rapporte ce propos qui lui fut tenu en tête à tête par le Général le 12 décembre 1962, après le Conseil des ministres : « *Le marché, Peyrefitte, il a du bon. Il oblige les gens à se dégourdir, il donne une prime aux meilleurs, il encourage à dépasser les autres et à se dépasser soi-même. Mais, en même temps, il fabrique des injustices, il installe des monopoles, il favorise les tricheurs. Alors, ne soyez pas aveugle en face du marché. Il ne faut pas s'imaginer qu'il règlera tout seul tous les problèmes. Le marché n'est pas au-dessus de la nation et de l'État. C'est la nation, c'est l'État qui doivent surplomber le marché. Si le marché régnait en maître, ce sont les Américains qui règneraient en maître sur lui ; ce sont les multinationales, qui ne sont pas plus multinationales que l'OTAN. Tout ça n'est qu'un simple camouflage de l'hégémonie américaine. Si nous suivions le marché les yeux fermés, nous nous ferions coloniser par les Américains. Nous n'existerions plus nous Européens* »¹.

Ces quelques phrases, concises et d'un tour très personnel, demeurent pleinement valables trente-deux ans plus tard. C'est en les commentant que je traiterai ici les rôles respectifs qu'il convient d'assigner au marché et à l'État.

Bienfaits et méfaits du marché

Que le marché *oblige les gens à se dégourdir*, chacun le voit lorsqu'une concurrence effective survient. La qualité des automobiles françaises et leurs coûts s'améliorèrent grandement lorsqu'elles furent confrontées davantage à des étrangères. Et que seraient nos appareils ménagers sans la concurrence italienne et allemande ?

De nombreux exemples historiques montrent de surcroît que seuls de libres mouvements des prix assurent un équilibre entre quantités offertes et demandées. Lorsque l'État prétend imposer les prix arbitraires, il en résulte tôt ou tard des pénuries douloureuses ou, au contraire, des excédents inutiles.

1. Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Éd. Fayard, octobre 1994, p. 523.

Si dans beaucoup de villes françaises le manque de logements sévit depuis longtemps, alors que les biens destinés à la satisfaction d'autres besoins sont de plus en plus abondant, la responsabilité en incombe, pour une large part, à une réglementation des loyers interdisent plus ou moins les hausses, qui fut presque ininterrompue depuis, la première guerre mondiale jusqu'à une date récente. Elle a dissuadé quiconque de consacrer des épargnes à la construction de logements locatifs. Et parce que souvent les revenus procurés par les immeubles n'ont même pas suffi à couvrir les frais de leur bon entretien, beaucoup de bâtiments anciens se sont dégradés. Il a fallu faire construire des logements « sociaux » par des organismes parapublics subventionnés, dont la gestion, difficile, assurée par des dirigeants sans responsabilités claires, est souvent médiocre et inéquitable.

Des prix arbitrairement fixés trop haut ont, eux aussi, des effets pervers tôt ou tard. Avoir voulu que dans la Communauté européenne l'agriculture soit prospère a été un bon objectif. Il ne peut être atteint que si les agriculteurs y ont des revenus convenables eu égard çà ceux de leurs concitoyens. Et il faut pour cela que les prix auxquels ils vendent leurs produits ne soient pas soumis par le marché à des fluctuations aberrantes ou à des concurrences extérieures excessives. Mais la Communauté européenne, en fixant depuis 1962 des prix garantis trop élevés pour certaines productions, a provoqué des pléthores dont la résorption est ruineuse pour le budget communautaire.

Autre exemple, d'ordre pécuniaire. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, pour favoriser le financement d'emprunteurs privilégiés, on a réglementé étroitement les placements liquides des ménages et maintenu les taux d'intérêt qui leur étaient offerts à de bas niveaux, souvent inférieurs au taux d'inflation. Ce faisant, on a facilité la réalisation de nombre d'investissements d'utilité médiocre, et on a découragé l'épargne destinée à être prêtée, alors que la disposition de capitaux plus abondants eût été nécessaire à une croissance régulière des productions et à la hausse des niveaux de vie. Financer les investissements en spoliant les épargnants et en amputant constamment le pouvoir d'achat de la monnaie est un expédient qui ne peut être que provisoire. Un jour où les individus, prenant conscience de l'escroquerie dont ils sont victimes, se refusent à la subir plus longtemps. Alors les taux d'intérêt nécessaires

pour rétablir une épargne suffisant à un financement non inflationniste de la croissance deviennent très supérieurs à ce qu'ils auraient dû être s'ils avaient toujours été déterminés par l'offre et la demande de capitaux sur le marché.

De multiples autres cas de déséquilibres diffus provoqués par la fixation arbitraire de prix pourraient être cités. Chaque fois que, pour lutter contre l'inflation, on établit un strict contrôle des prix de certains biens, on décourage les efforts productifs ou on les détourne vers d'autres biens moins utiles. Finalement on entretient l'inflation qu'on voulait combattre.

Mais le marché n'est pas au-dessus de la nation et de l'État. C'est la nation, c'est l'État qui doivent surplomber le marché. Ecrire cela, c'est ouvrir le débat avec les doctrinaires libéraux qui, depuis la fin du XVIII^e siècle, ont prétendu non sans arrogance imposer leur foi aux politiques. Au cours des années quatre-vingt, Ronald Reagan et Margaret Thatcher en furent les plus éminents adeptes. L'actuel Congrès des États-Unis, après l'écrasante victoire du Parti républicain, paraît vouloir renouer ardemment avec cette doctrine. En France nombre d'économistes et de journalistes en sont les propagandistes. Elle inspire encore à présent des hommes politiques, de droite et même de gauche, qui pensent trouver dans le laisser-faire et le faire et le laisser-passer un remède au chômage et le meilleur moyen de stimuler la production des richesses. L'État n'aurait plus la charge que de la défense nationale, la sécurité des personnes et des biens, le respect de l'ordre public et des contrats, la construction et l'entretien de ceux des équipements dont l'usage, en raison de leur nature même, ne peut être que gratuit. C'est s'imaginer que le marché *règlera seul tous les problèmes.*

Certes le risque n'est pas niable d'interventions de l'État malencontreuses dues à l'ignorance ou à la démagogie. Les prélèvements effectués par la puissance publique sur le produit national servent parfois à financer des dépenses d'utilité contestable. Toute administration fortement hiérarchisée est lourde à mouvoir. Elle aspire à étendre son emprise et à accroître ses effectifs. Aussi une fréquente remise en question du rôle de l'État, de ses moyens d'action et des pratiques de ses dirigeants et agents est-elle nécessaire. Elle doit être l'œuvre d'organes de contrôle indépendants, de représentants du peuple éclairés par leurs contacts avec leurs mandants, d'une presse libre ouverte aux critiques des journalistes et des citoyens.

Cependant les dangers inhérents à un État tentaculaire ne suffisent pas à disculper le marché de conséquences iniques. Sans doute *il donne une prime aux meilleurs.... Mais, en même temps il fabrique des injustices*. Dans la compétition que crée la concurrence, les efforts des individus ne sont pas seuls à compter : le sont aussi les moyens dont chacun dispose, en raison non seulement de sa personnalité, telle que l'ont façonnée l'hérédité, l'éducation et les circonstances de la vie, mais aussi du fait des biens de production ou d'usage qu'il possède ou non. Cela, créant de grandes inégalités de force entre ceux qui s'affrontent sur le marché, condamne certains à la misère et permet à d'autres de s'enrichir indûment. Le marché *fabrique des monopoles* parce qu'il fournit aux plus puissants le moyen d'éliminer leurs concurrents et d'engranger des rentes de situation injustifiées. Laissé à lui-même, il *favorise les tricheurs*, car, faute d'une répression des fraudes, il n'assure pas assez la connaissance des qualités offertes. Des gens sans scrupule réalisent alors des profits scandaleux.

Du rôle de l'État

Vouloir que l'État *surplombe le marché*, c'est demander qu'il en corrige les défauts, maîtrise les excès et répare les conséquences mauvaises. Son intervention est aujourd'hui plus nécessaire, car des progrès techniques surprenants et l'interdépendance accrue des économies du monde entier font que les forces qui maintenant s'affrontent sont d'une brutalité sans précédent. Seul l'État – État nation ou Union d'États selon les cas – est capable de les discipliner. Seul il est en mesure de préserver de précieux biens qui risquent d'être détruits par les emprises du marché : espaces de liberté, de solidarité et d'entraide, créations artistiques ou culturelles, irremplaçables richesses de la nature.

Pour ce faire, le mode d'action le plus commode pour l'État est d'ordonner et interdire. Il est facile et relativement peu coûteux. Mais la tentation d'y recourir à tout propos est à refréner ; sans quoi tant de textes sont amassés au Journal officiel que les citoyens qui doivent s'y conformer ne peuvent les bien connaître et que les fonctionnaires et juges chargés de les faire respecter risquent fort de se perdre eux-mêmes dans leurs dédales. Leur abondance et leur complexité paralysent les initiatives, dévalorisent les règles de droit

et incitent à les violer. L'État ne peut certes se dispenser de légiférer et décréter. Il en a besoin pour se procurer des ressources fiscales, fixer aux individus des règles du jeu et les faire respecter, déterminer les modalités de la propriété privée, assurer le maintien de concurrence loyales, favoriser la transparence des marchés, protéger l'environnement naturel et architectural. Mais il dispose aussi d'autres moyens d'intervention qui lui permettent d'agir en des domaines très divers.

L'État doit réduire les incertitudes. Pour entreprendre raisonnablement une œuvre productive ou organiser le déroulement de sa vie privée, tout homme a besoin de savoir à peu près dans quel contexte économique à venir ses actions s'inscriront. Afin qu'il en soit ainsi, une stabilité de la valeur de la monnaie est, non pas suffisante, mais nécessaire : que son pouvoir d'achat ni ne s'élève, ce qui écraserait les débiteurs sous un fardeau imprévu, ni ne s'amenuise sensiblement, ce qui rendrait plus aléatoire tout calcul économique prévisionnel. Il y faut une politique budgétaire rigoureuse, adaptée certes aux circonstances, mais qui équilibre, en moyenne, sur quelques années les dépenses publiques par des recettes ordinaires. Il y faut aussi que la Banque centrale ait une politique de crédit tenant compte pleinement des besoins de l'activité économique, mais insensible aux chants des sirènes qui l'invitent à remplir les caisses de l'État ou à venir au secours d'entreprises mal gérées.

Une bonne monnaie ne saurait suffire. Le gouvernement de la France doit prendre la responsabilité d'éclairer, par un plan les chemins du développement économique, car les prix étant mus sur un marché par les offres et demandes du moment, les indications qu'ils donnent aux producteurs sont à courte vue. Il ne s'agit pas de prétendre assigner aux entreprises privées des objectifs et de leur imposer des décisions, ou de déterminer ce que devra être la croissance du produit national. Mais le plan aurait à annoncer, plusieurs années à l'avance, ce que feront les organes principaux de la puissance publiques – villes, régions, France, Union européenne – en disant ce que seront les dépenses publiques par grandes catégories, ainsi que l'assiette et montant des impôts, taxes et cotisations obligatoires. Certes des événements imprévus, notamment les fluctuations de la conjoncture, obligeront ou inciteront à se départir plus ou moins de ce qui aurait été ainsi annoncé. Mais des

déclarations sérieuses d'intention en ces domaines permettraient aux chefs d'entreprise de se déterminer mieux.

Il serait utile, d'autre part, que le plan, après concertation avec tous les acteurs sociaux, définisse pour les années proches un partage optimal du produit national entre les salaires, profits des entreprises, rémunération des capitaux et transferts sociaux, c'est-à-dire une répartition du revenu national qui permette une croissance des productions aussi rapide qu'il est souhaitable et un quasi-plein emploi, tout en évitant que ce soit aux dépens des plus faibles. Est-il bon, à ce sujet, qu'un salaire minimum soit fixé par l'État, comme c'est le cas en France actuellement ? Des libéraux intransigeants, n'hésitant pas à étendre au travail des hommes un raisonnement appliqué aux marchandises, opposent que le salaire minimum crée entre l'offre et la demande d'emploi un déséquilibre générateur de chômage, parce que le coût de certains travaux est alors supérieur à la valeur produite telle qu'appréciée par des utilisateurs éventuels. Il est probable, en effet, qu'en l'absence de salaire minimum des emplois supplémentaires seraient offerts. Encore faudrait-il, pour que ces emplois soient tous pourvus, que les aides sociales actuellement accordées aux chômeurs soient fortement réduites. Et, si un grand nombre de salariés avaient alors des gains trop bas par rapport au revenu moyen des Français, il serait à craindre que de nombreux individus préfèrent vivre d'expédients, fussent-ils illicites. Pour combattre le chômage, ce sont d'autres mesures, très diverses, qu'il faut mettre en œuvre².

En modulant ses dépenses dans le temps l'État doit contrebattre l'emballlement ou la dépression de l'économie que le marché est parfois enclin à provoquer par des enchaînements cumulatifs. Il doit aussi, pour faciliter l'adaptation des structures productives aux techniques et aux concurrences nouvelles, contribuer à l'organisation des enseignements nécessaires et veiller à ce que la création ou le développement d'entreprises moyennes – celles-là même qui s'adaptent le plus aisément aux exigences changements du monde – ne soit pas entravé par le manque de capitaux.

La nature n'a pas favorisé également toutes les parties du territoire. Mais les inégalités entre elles résultent aussi du passé. La

2. Cf. Jean-Marcel Jeanneney, *Vouloir l'emploi*, Ed. Odil Jacob, 284 p. mars 1994.

prospérité d'une région peut se trouver compromise par des équipements obsolètes et des productions désuètes, au grand dam d'une population qui répugne à la quitter. Le marché n'en a cure. Il incombe en ce cas à la puissance publique de voir si le déclin de cette région est évitable et de faire tout ce qui est nécessaire pour qu'elle y échappe : l'aider à adapter ses infrastructures, à éduquer sa population, à moderniser ses entreprises. En tout cas il revient à l'État de garder la haute main sur les services publics de transport, de télécommunication et d'électricité, pour que les réseaux et leurs tarifs soient compatibles avec une bonne desserte du pays tout entier.

Parce que les grandes entreprises privées hésitent à s'engager dans des recherches fondamentales, dont on ne peut guère prévoir les applications utiles, ou à se lancer dans les projets dont la réalisation est longue et le succès incertain, c'est un devoir de l'État d'assumer les coûts et les risques de tout ce qui a chance de constituer un jour des atouts majeurs. Sans son impulsion et son engagement financier, l'énergie atomique, l'Airbus, le TGV, Ariane n'auraient pas vu le jour.

Il y aura toujours des besoins légitimes qui ne seront pas satisfaits par le marché seul. L'aide sociale est nécessaire mais n'est qu'un pis-aller. Il ne faut pas renoncer aux ambitions qui ont commencé à se concrétiser il y a soixante-quatre ans par l'institution d'assurances sociales obligatoires pour les salariés dont la rémunération annuelle ne dépassait pas 15 000 francs de l'époque³.

Elles ont été étendues depuis à tous les habitants et sont devenues une forme essentielle de solidarité nationale. Il serait malaisant de revenir en arrière en prétendant laisser à l'initiative et à la responsabilité de chacun le soin de se prémunir contre les risques actuellement couverts. Trop d'individus insouciantes ou dépourvus des ressources nécessaires pour s'assurer en seraient les victimes. Au surplus, la gestion de ces risques par des sociétés d'assurance privées serait plus coûteuse en frais généraux qu'elle ne l'est pas les Caisses nationales.

3. Le salaire annuel moyen des ouvriers dans l'industrie des métaux de la région parisienne, qui étaient parmi les mieux payés, était alors d'environ 13 000 francs. Cf. *Le mouvement économique en France de 1929 à 1939*, Imprimerie nationale, p. 193.

En marge de la sécurité sociale, des services utiles aux vieillards et aux parents de jeunes enfants ne peuvent leur être présentement fournis parce que le coût de la main-d'œuvre est trop élevé pour beaucoup d'entre eux eu égard à leurs revenus. Pourtant il serait bon que de tels services soient rendus, tant en raison de leur utilité que des nombreux emplois ainsi créés. Il faudrait pour cela qu'un plus grand nombre de collectivités publiques subventionnent assez largement des associations qui fournissent ces prestations et les facturent aux bénéficiaires à un prix sensiblement inférieur à leur coût.

L'aide financière allouée aux familles ayant des enfants à élever a été réduite depuis une vingtaine d'années, sinon en valeur absolue, du moins en comparaison des salaires et autres revenus des ménages. Or aujourd'hui le taux de fécondité n'assure plus le renouvellement des générations. L'opinion publique et les hommes politiques paraissent s'y résigner. C'est une faute grave de ne pas mieux compenser la charge des enfants par des allocations familiales bien plus généreuses qui, quoiqu'on dise, accroîtraient le nombre des naissances. Une jeunesse nombreuse est un facteur de dynamisme économique. Dans les familles de plusieurs enfants un esprit de convivialité et d'entraide existe généralement, qui a chance de se diffuser dans la société. C'est à travers les familles que peuvent se transmettre le mieux les traditions intellectuelles et morales constituant l'identité française. Favoriser la natalité et la vie familiale est un devoir national.

Dira-t-on que tout cela implique des dépenses publiques supplémentaires alors que les impôts sont déjà trop lourds ? A cette objection, deux réponses : rechercher obstinément et supprimer des dépenses peu utiles ; accepter un accroissement des prélèvements obligatoires tout en éliminant les impôts qui découragent les efforts.

Face au marché mondial

Plus que jamais l'économie de tous les États se trouve soumise à d'innombrables pénétrations de marchandises et d'entreprises étrangères. Certaines sont bénéfiques, d'autres néfastes. Le rôle de l'État est de les filtrer. *Si le marché régnait en maître, ce sont les Américains qui règneraient en maîtres sur lui... nous nous ferions coloniser,*

nous autres Européens. Pour échapper à cette domination, comme à celle d'autres grandes puissances économiques qui émergeront à l'avenir, les États d'Europe ne peuvent disposer d'un poids suffisant qu'en unissant leurs forces. Le jour où existerait au sein de l'Union européenne une Autorité démocratique – constituée d'une manière restant à inventer, le modèle des États-Unis d'Amérique n'étant pas adapté aux réalités de notre continent – qui soit capable de décider vite et de négocier avec fermeté dans les domaines d'intérêt commun, l'Union serait en mesure d'imposer sa marque au marché mondial.

Les échanges mondiaux de marchandises, en provoquant des spécialisations de plus en plus poussées, contribuent certes aux progrès des productivités dans le monde, mais non pas toujours au développement de l'activité et du bien-être dans chacun des pays. L'économie d'un État risque d'être perturbée et le chômage y sévir si des importations de marchandises à bas prix viennent concurrencer brusquement des productions locales au point de les faire disparaître, sans que, faute du temps ou des capitaux nécessaires, d'autres productions y voient le jour. Un pays risque d'être appauvri si la domination de puissantes entreprises extérieures y entrave des développements harmonieux, le réduit au rôle de sous-traitant ou y provoque le déclin de branches industrielles créatrices de fortes valeurs ajoutées. La culture d'un peuple risque d'être dégradée par l'introduction mercantile à trop fortes doses de supports diffusant des cultures étrangères. C'est l'Union européenne qui a maintenant la responsabilité de recourir, contre ces dangers divers, à un moyen classique de protection : le prélèvement à ses frontières extérieures de droits de douane très différenciés selon les marchandises et leur pays d'origine. Cela impliquerait évidemment des négociations commerciales préalables afin d'éviter des représailles de la part de pays tiers. Etant donné sa dimension, l'Union pourrait les entreprendre en position de force.

Guère moins importante serait une régulation des mouvements de capitaux. Pour qu'une monnaie ait un pouvoir d'achat suffisamment stable, des mesures de politique intérieure ne suffisent pas ; il faut aussi empêcher que le taux de change de cette monnaie ne subisse des variations aberrantes, qui pèseraient sur les prix à la hausse ou à la baisse, qui perturberaient les échanges commerciaux et amplifieraient les flux financiers spéculatifs. Entre États

membres de l'Union européenne la solution réside dans la création d'une monnaie unique. Elle supprimerait toute opération de change entre eux. À l'intérieur du Marché commun les mouvements de capitaux ne dépendraient plus d'anticipations sur l'avenir des monnaies, mais des rentabilités des investissements possibles.

Face aux monnaies des pays tiers, cette monnaie unique aurait une grande puissance d'attraction, qui résulterait de l'énorme ampleur des transactions dont elle assurerait le règlement. Ce serait le cas même si elle n'était pas adoptée d'emblée par tous les États de l'Union, mais seulement par la majorité d'entre eux, dont l'Allemagne et la France. L'Union européenne pourrait alors parler d'égal à égal avec les États-Unis et le Japon pour tenter d'établir un système monétaire et financier international tel que les cours des changes puissent être concertés et les grands centres financiers soumis à des disciplines. L'économie mondiale serait alors moins cahoteuse. Tâche diplomatique singulièrement difficile, il est vrai ! On a imprudemment laissé depuis vingt ans des acteurs financiers cosmopolites agir en maître sur les marchés des capitaux. Espérant tirer de gros profits d'écart de cours, même minimes, ils se livrent à des opérations dont les montants sont sans commune mesure avec ceux des règlements commerciaux. Ils disposent d'une puissance de frappe à laquelle des Trésors publics et les Banques centrales ne peuvent résister en ordre dispersé. Ils ont ainsi de redoutable pouvoir de subversion des monnaies, toute considération de l'intérêt général des pays leur étant indifférente. Utopique serait l'espoir, en ce domaine comme en tout autre, d'instituer une Autorité mondiale qui soit capable de les maîtriser. On ne peut miser que sur une entente entre les gouvernements de quelques grandes puissances pour essayer de mettre un peu d'ordre dans le marché financier planétaire. Mais le voudront-ils ? Les auteurs de trafics qui auraient à être réglementés ou interdits feraient tout pour empêcher cette œuvre de salubrité.

Ne soyez pas aveugle en face du marché. Cette mise en garde du général de Gaulle est une actualité éclatante. Mais que d'intelligence, d'intégrité, d'imagination, de savoir-faire, de persuasion, d'audace et de courage seraient nécessaires à qui parle et agit au nom de l'État.