

Le libéralisme signifie-t-il nécessairement moins d'Etat ?

La France possède une tradition plutôt interventionniste en matière économique, avec une parenthèse libérale que l'on peut faire durer de 1789 à 1914. L'interventionnisme se définit comme l'intervention de l'Etat, par le biais de réglementations, qui s'imposent aux particuliers et aux acteurs économiques et tendent à orienter leur comportement. On peut opposer l'interventionnisme de l'Etat au libéralisme, que nous entendons ici dans son sens économique. On définira ici le libéralisme en référence aux théories de l'économiste anglais Adam Smith, comme la priorité donnée aux libertés dans les réglementations de l'économie, l'entreprise privée étant plus importante que les structures collectives d'encadrement. L'Etat doit se cantonner à ses missions régaliennes (défense, justice, affaires extérieures), puisque la main invisible du marché régulera elle-même les relations économiques.

On opposera ainsi le modèle français au modèle anglo-saxon qui encouragerait plus l'initiative privée, par le biais de réglementations plus souples et d'autorités de contrôle moins dépendantes de l'Etat.

Le sujet invite à une réflexion sur la compatibilité entre la réglementation économique française et le libéralisme économique prôné par les institutions financières et le droit communautaire européen, dans un contexte de mondialisation libérale. On opposera cette vision libérale à un courant parti des mercantilistes pour aller jusqu'à Keynes qui réaffirmera l'importance de l'intervention de l'Etat en matière économique.

Si le libéralisme privilégie la liberté, il y a donc antinomie avec l'idée d'intervention de l'Etat. Quels sont les ajustements opérés par le modèle français face aux critiques libérales de l'intervention de l'Etat ? Nous montrerons ici que si le libéralisme économique s'inscrit avant tout contre l'Etat, il peut aussi conduire l'Etat à modifier son intervention plutôt qu'à véritablement la supprimer.

Ainsi, au cours des années soixante-dix, des critiques libérales de l'Etat se mettent en place, qui aboutissent à un changement de paradigme économique et à un mouvement de déréglementation ; cependant, l'Etat va s'adapter, par le biais de la réforme de l'Etat et de nouvelles réglementations.

I Les critiques libérales de l'Etat

Les critiques libérales qui apparaissent au milieu des années soixante-dix remettent en cause l'intervention de l'Etat dans l'économie et mettent en exergue un discours de libération de l'économie.

A Le changement de paradigme économique

Les années d'après-guerre sont dominées en France par une vision interventionniste de l'économie, inspirée par les théories de l'économiste anglais John Maynard Keynes, auteur de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936). Pour Keynes, la crise économique de 1929 trouve son origine dans le manque d'intervention des Etats. L'Etat doit donc gérer la conjoncture économique et en période de crise recourir à la dépense publique, même au risque du déficit budgétaire, afin de relancer consommation et production. Après la parenthèse du Front Populaire, la Libération voit l'arrivée au pouvoir d'hommes acquis à l'interventionnisme, dans une visée de justice sociale et de relèvement de la Nation. Ainsi, jusqu'au milieu des années soixante-dix environ durant ce que l'on a appelé les Trente Glorieuses, on observe un large consensus sur la nécessité d'un Etat régulateur, chargé d'encadrer l'initiative privée et de la pallier parfois afin d'assurer la cohésion sociale et le progrès économique. Ce même consensus s'observe aussi dans les autres pays occidentaux : en Grande-Bretagne, les années d'après-guerre voient la création d'une Sécurité sociale et l'utilisation des nationalisations dans le secteur de l'énergie.

Ce consensus va se fissurer vers le milieu des années soixante-dix, avec l'apparition du phénomène dit de stagflation qui conjugue inflation et récession. Les politiques keynésiennes semblent impuissantes à

enrayer ce phénomène et l'on assiste à la réhabilitation des théories libérales d'un économiste contemporain de Keynes, l'Autrichien Friedrich Von Hayek. Hayek s'était opposé à Keynes dans l'interprétation qu'il faisait de la crise de 1929, qui était selon lui une crise qui obéissait à des logiques propres et que les interventions monétaires risquaient d'aggraver. Les théories de Hayek mettent en exergue les effets pervers de l'interventionnisme étatique et participent à la réhabilitation du marché que l'on observe à partir de cette période.

Pour les libéraux, la réglementation est une activité dangereuse qui s'oppose à l'intérêt du consommateur et à la productivité. Ainsi, la protection par l'Etat d'une entreprise peut conduire à des abus nuisibles à la concurrence et donc à l'intérêt du consommateur : selon le raisonnement libéral, la situation de non-concurrence incite à maintenir des prix élevés. La réglementation peut aussi provoquer des phénomènes de corruption, utilisée par les acteurs privés afin de contourner la réglementation : pour les libéraux, la réglementation risque toujours d'aboutir à des contournements. Si l'on prend par exemple la fixation administrative d'un salaire minimum, la théorie libérale considère que celle-ci constitue une entrave à la liberté des agents économiques et freine de plus l'emploi, puisqu'en fixant arbitrairement un niveau de revenu pour les moins qualifiés, l'Etat rend l'embauche plus coûteuse pour les entreprises. De même, pour les théories qui émergent au milieu des années soixante-dix, les systèmes de transfert sociaux de l'Etat Providence sont devenus trop coûteux, puisqu'ils favorisent l'inactivité de certains agents économiques, qui préfèrent bénéficier de ces revenus de transferts plutôt que d'occuper un emploi salarié.

Ainsi arrivent au pouvoir entre la fin des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt des dirigeants plus sensibles à l'argumentation libérale, tels Margaret Thatcher et Ronald Reagan. En France, ce que l'on a pu appeler « le modèle français » va faire l'objet d'une remise en cause.

Ce changement de paradigme économique entraîne l'économie dans un mouvement de déréglementation.

B La déréglementation

A l'aune des critères exposés plus haut, le modèle français va se trouver remis en cause. Les années quatre-vingt apportent leur lot de critiques sur le rôle de l'Etat opposé à la rationalité du marché et se fait jour une critique des nationalisations, auxquelles on reproche de procéder d'une vision archaïque de l'économie, critique aussi des hauts fonctionnaires peu au fait du monde de l'entreprise et pourtant placés à la tête de grandes entreprises publiques. On parle alors d'un Etat d'« *interventionnisme libéral* », destiné à faire respecter la règle du jeu. S'ajoutent à ces critiques l'internationalisation de l'économie et la prégnance plus sensible du droit communautaire, qui bénéficie de la primauté sur l'ordre juridique français et met en avant des objectifs de libre concurrence et de transparence, ce qui le met parfois en porte-à-faux avec la réglementation économique française.

Comment alors vont naître un nouvel interventionnisme, une nouvelle réglementation économique qui se réfèrent davantage au marché ?

En 1986, la nouvelle majorité veut prendre des mesures symboliques. L'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 a ainsi abrogé l'ordonnance du 30 juin 1945, qui s'inscrivait dans le contexte des pénuries d'après-guerre. L'ordonnance de 1986 pose que les prix réglementés par l'ordonnance de 1945 sont désormais librement déterminés par le jeu de la concurrence. Elle prévoit toutefois des atténuations à ce principe de liberté des prix. Ainsi, le principe de liberté s'applique seulement aux prix réglementés par l'ordonnance de 1945. L'ordonnance proclame la transparence en matière de prix et la nécessité d'information du consommateur. En 1986 le contrôle devient l'exception alors qu'en 1945 c'était l'absence de contrôle qui était l'exception.

L'année 1986 voit également la mise en œuvre de privatisations d'entreprises publiques, qui avaient jusque-là constitué un pilier du modèle français.

On notera toutefois que ce mouvement de déréglementation est atténué en France par rapport aux pays anglo-saxons. Ainsi, la Grande-Bretagne thatcherienne recourt à une déréglementation bien plus prononcée, à travers de nombreuses privatisations, et des baisses de l'engagement de l'Etat dans des secteurs comme la santé ou l'éducation.

Face à ces critiques libérales, une adaptation de l'Etat va s'engager.

II L'adaptation de l'Etat

Cette adaptation de l'Etat au libéralisme ambiant se fait par le biais de la réforme de l'action administrative et par la mise en œuvre de nouvelles formes de régulation.

A La réforme de l'Etat

La réforme de l'Etat est un thème récurrent depuis quelques années et tient une place importante dans le débat politique. Ainsi, on entend de nombreux responsables politiques employer les mots « *mieux d'Etat plutôt que moins d'Etat* ». C'est à partir de la IV^e République et surtout de la V^e République qu'un processus effectif de réforme administrative est observable. En 1946 est ainsi créé un comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, qui existe encore. Sous le deuxième gouvernement Pompidou apparaît un ministre d'Etat chargé de la réforme administrative, M. Louis Joxe. Sous François Mitterrand est créé un poste de ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la réforme administrative et de la fonction publique, un couplage qui va perdurer. Aujourd'hui, l'existence de ce ministère n'est plus remise en cause. En 1995 est créé un Commissariat à la réforme administrative, qui a pour mission de coordonner la réflexion des ministres sur le sujet et de faire des propositions de réforme, en liaison avec le Médiateur de la République. Dès sa création, ce Commissariat fait le constat de la grande diversité du paysage public, il prend aussi acte de la complexité du droit, résultant en partie de la prééminence du droit communautaire sur le droit interne. Il fait l'analyse que les attentes des usagers ont changé dans le sens d'une attitude de plus en plus consumériste. Les réformes proposées consistent à approfondir la déconcentration des décisions administratives, à créer des maisons de service public, à faciliter les démarches. Ces propositions ne trouvent pas leur aboutissement. Le gouvernement Jospin reprend le dossier, avec d'autres méthodes : le Commissariat à la réforme administrative est supprimé, et l'on y substitue une délégation interministérielle. Le 12 avril 2000 est votée la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, dont l'article 2 dispose que « *les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent* ».

Ainsi se fait jour l'idée que l'Etat et son administration doivent s'adapter aux mutations de la société. L'actuel gouvernement annonce par exemple son intention de faciliter la création d'entreprises, en simplifiant les procédures administratives.

Ce mouvement de réforme se double de l'apparition de nouvelles réglementations économiques.

B Les nouvelles réglementations

En matière de police de la concurrence, les années quatre-vingt ont vu l'acclimatation de principes anglo-saxons : le Conseil de la Concurrence en est un exemple, qui voit la mise en place d'une autorité indépendante de l'Etat chargé avec les juges de faire appliquer la réglementation aux entreprises. Ainsi, l'ordonnance du 1er décembre 1986 interdit les pratiques anti-concurrentielles. Elle prohibe l'abus de position dominante, elle consacre le principe de la transparence et permet au gouvernement de s'opposer, de limiter ou d'assortir de conditions tout projet de concentration économique. L'ordonnance met toutefois en place des seuils de chiffres d'affaires et de part de marché qui limitent ces dispositions à des entreprises importantes (on ajoutera toutefois que ces seuils ont été très substantiellement abaissés par la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques). Les autorités administratives indépendantes comme le Conseil de la Concurrence sont conçues comme une garantie de l'impartialité de l'Etat, qui est parfois présent par ailleurs sur le marché. Les critiques évoquées plus haut font en effet référence aux dysfonctionnements du système politico administratif français où chaque administration ou service se fait le défenseur de groupes d'intérêts placés sous sa tutelle, d'où la nécessité de rompre avec les structures administratives traditionnelles. Dans un contexte de désengagement de l'Etat en matière économique, l'idée d'une impartialité de l'Etat apparaît. Les autorités indépendantes constituent donc un moyen pour l'Etat de rendre plus acceptable le maintien de ses interventions et de mettre en place une intervention qui n'a pas vocation à se substituer aux choix du consommateur en assurant concurrence et transparence. Elles offrent donc une voie moyenne entre l'interventionnisme massif et le libéralisme débridé.

Ainsi, la Commission des Opérations de Bourse, créée par l'ordonnance du 28 septembre 1967 a vu ses prérogatives renforcées. Elle assure une mission de protection de l'épargne, veille au bon fonctionnement des marchés et s'est vu attribuer un pouvoir de sanction ainsi qu'un pouvoir réglementaire afin d'assurer le bon fonctionnement des marchés placés sous son contrôle.

Enfin a été créée en 1996 une Autorité de Régulation des Télécommunications qui dispose également d'un pouvoir de sanction et d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence. La décision de créer une autorité indépendante dans ce domaine correspondait à une exigence d'impartialité, puisque l'Etat conservait France Télécom dans le secteur public.

On voit donc que ces autorités administratives indépendantes permettent de rendre compatibles réglementation économique et économie libérale, si l'on comprend celle-ci dans le sens d'une économie de marché où la réglementation permet d'assurer concurrence et transparence.

On peut observer un même mouvement en ce qui concerne les relations entre les Etats : avec l'Organisation Mondiale du Commerce, de nouvelles réglementations se sont mises en place au plan international, permettant ainsi d'organiser la liberté des échanges. De même, le Traité instituant la Communauté européenne a mis en place des mécanismes de surveillance du respect de la concurrence. Ainsi, le libéralisme n'aboutit pas obligatoirement à moins d'Etat, mais à une conception différente de son rôle.