

L'État néolibéral contre la planification

mardi 17 décembre 2024, par [TREILLET Stéphanie](#) (Date de rédaction antérieure : 18 décembre 2024).

La question des formes de planification revient dans le débat public, notamment dans la perspective d'une transition écologique. Cependant, l'aggravation des politiques d'austérité et des mesures de régression écologique et sociale, notamment en France, semble aller dans une direction opposée. Quelle place le néolibéralisme peut-il laisser à des perspectives de planification ?

Le néolibéralisme peut être considéré comme inaugurant, à partir de la décennie 1990, une conception et une pratique du rôle de l'État cohérentes et nouvelles dans l'histoire du capitalisme. Il configure en effet un État principal organisateur des marchés et de la concurrence.

Dans la mesure où les crises financières récurrentes, la crise sociale, la crise écologique font revenir dans le débat public la thématique de la planification, on peut se demander si cette forme contemporaine d'intervention de l'État ouvre un espace renouvelé pour des formes de planification ou, au contraire, si elle s'y oppose frontalement et lui fait obstacle.

L'État néolibéral : un État fort et actif

Il est important tout d'abord, avant d'examiner l'action effective de l'État à cette étape du capitalisme, de préciser quelle conception de son rôle sous-tend le projet néolibéral. En effet, prévaut souvent l'idée erronée, y compris au sein des forces sociales opposées au néolibéralisme, que celui-ci supposerait un État minimal réduit à ses fonctions régaliennes, voire absent du fonctionnement de l'économie et plus globalement de l'organisation sociale. En réalité, deux représentations du rôle de l'État dans l'économie, deux cohérences en apparence contradictoires coexistent dans l'histoire de la pensée économique depuis ses débuts.

Le paradigme des défaillances du marché. L'idée est apparue dès la naissance de l'économie politique, Adam Smith par exemple constatant que, si prédominantes que soient la concurrence et la « main invisible » du marché, elles ne sont pas en mesure d'assurer la fourniture de biens comme les ponts ou l'instruction publique [1]. Mais c'est Alfred Marshall qui, à la fin du XIX^e siècle, systématise cette idée [2].

Les défaillances du marché désignent des cas de figure où la régulation par la seule concurrence ne permet pas à l'économie d'atteindre une situation optimale d'allocation des ressources : il demeure des pénuries, du gaspillage, des goulots d'étranglement. Les externalités négatives, comme les dégradations environnementales, en sont un cas emblématique : les agents économiques, par exemple les entreprises, ne supportent pas les coûts sociaux et collectifs de leur activité, si une action de la puissance publique (par exemple un impôt, du type taxe Pigou [3]) ne les amène pas à modifier leurs calculs. Mais on peut citer aussi les biens collectifs ou les monopoles naturels, dont la production dans un cadre concurrentiel ne peut être rentable et qui doivent donc être pris en charge

par l'État.

La figure hayekienne du marché autorégulateur et non construit, *sui generis*. On peut faire référence à une filiation ultralibérale qui, parallèlement à la précédente, traverse toute l'histoire de la pensée économique, depuis Malthus à la fin du XVIII^e siècle jusqu'à l'école du Public Choice et aux libertariens aujourd'hui, en passant par le courant des économistes « autrichiens », et notamment Friedrich von Hayek [4].

Pour eux, les défaillances du marché n'existent pas, ou du moins ne sont pas à prendre en considération dans la mesure où les défaillances d'un État qui serait amené à tenter de les corriger seront toujours plus importantes. Pour Hayek, qui se place dans une optique philosophique de rejet des Lumières et du « constructivisme », aucun mode de coordination des actions individuelles ne peut être plus efficace que le marché, qui est non construit, naturel et le lieu d'un processus continu d'apprentissage par les individus qui le rend insurpassable.

Si on compare ces deux filiations, la première semble constituer, on le verra, un guide du rôle effectif de l'État dans la reproduction du capital aux XX^e et XXI^e siècles, et plus particulièrement dans l'étape néolibérale.

Tandis que la seconde reste une utopie, qui ne paraît pas applicable ni appliquée dans les politiques publiques (malgré les déclarations d'intention de nombreux responsables politiques et dirigeants depuis le début des années 1980), et ne rend pas compte du fonctionnement effectif du système. En effet, l'évolution du capitalisme, l'approfondissement de la division sociale du travail et la complexification des sociétés rendent impossible un retrait de l'État qui par ailleurs n'a jamais été absent de la construction et de la mise en place des économies de marché. On peut faire référence à la loi de Wagner sur l'extension des domaines d'activité de l'État en corrélation avec la croissance du PIB [5].

Mais bien qu'utopiste, cette conception n'en a pas moins des effets performatifs sur la trajectoire des sociétés en posant une norme de référence, même inatteignable, et en alimentant un discours adossé à un imaginaire.

Cependant, Christian Laval et Pierre Dardot mettent en évidence la constitution dans la phase néolibérale d'un État créateur et organisateur des marchés et des différentes formes de la concurrence, un État régulateur [6]. Pour eux, « le néolibéralisme peut se définir comme l'ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs, qui déterminent un nouveau gouvernement des hommes selon le principe universel de la concurrence ». Or ce programme suppose un « État fort », des règles, et non le laisser-faire. Mais cette modalité d'intervention de l'État est principalement indirecte et en rupture avec l'État de l'étape précédente du capitalisme (qu'on peut appeler « étape fordiste » pour faire référence à la catégorie régulationniste), qui était un État redistributeur, planificateur (notamment en France), parfois producteur, et sur lequel s'adossaient des politiques discrétionnaires de réglage fin de la conjoncture.

La cohérence de cet État néolibéral est assise sur des fondements théoriques pluriels et éventuellement hétérogènes qui convergent cependant pour constituer un mainstream global à la puissance normative forte. On peut en recenser trois en particulier.

L'ordolibéralisme, dans le cadre de la construction de l'Union européenne [7].

Le cadre conceptuel des anticipations rationnelles des agents économiques. Ce corpus d'hypothèses, constitutif de la nouvelle macroéconomie classique à partir du début des années 1980, considère que les agents économiques sont en quelque sorte extralucides et réagissent comme s'ils avaient en tête

tout le modèle économique. On ne peut donc pas les tromper et leur comportement sera de nature à annuler d'avance tous les effets escomptés des politiques économiques [8]. Le théorème dit de Ricardo-Barro, ou d'équivalence ricardienne, en est un exemple : si l'État s'endette pour financer des dépenses publiques destinées à relancer la croissance économique par le biais de la demande, les agents économiques anticiperont de futures augmentations des impôts consacrées au remboursement de cette dette et, épargnant pour les financer, réduiront leur consommation. L'augmentation de la dépense publique sera donc annulée par une diminution de la consommation des ménages et l'effet sur la demande globale, et donc sur la croissance, sera nul.

Le paradigme néoinstitutionnaliste, ou Nouvelle économie institutionnelle (NEI), aujourd'hui ultradominant dans les élaborations normatives des grandes institutions internationales. Ses hypothèses peuvent apparaître contradictoires avec les anticipations rationnelles : rationalité limitée des agents économiques, notion élaborée par Herbert Simon [9], information imparfaite et asymétrique, existence de modes de coordination non-marchands.

Cette conception fait des institutions, formelles comme informelles, le résultat de calculs d'optimisation des individus, qui utilisent des formes sociales complémentaires ou alternatives au marché pour organiser leurs interactions. Mais, une fois construites, les institutions constituent également l'environnement permettant au marché de fonctionner, plus ou moins efficacement, et délivrant à ces mêmes individus les incitations les conduisant à des comportements efficaces [10]. C'est ainsi que l'existence de règles, de droits de propriété plus ou moins clairs apparaît de nature à expliquer les performances différentes, dans l'histoire et dans le monde, des pays en termes de développement [11].

La NEI met en avant la thématique de la gouvernance, réduite à un panel de procédures techniques censées permettre une allocation efficace des ressources, et se présente donc comme une politique économique dépolitisée. Il n'est en effet pas question de choix de société qui pourraient être effectués sur la base d'une délibération démocratique.

La régulation néolibérale contre la planification

La régulation conçue dans cette optique consiste en une organisation de l'activité économique par l'État ou les instances étatiques au moyen d'un pilotage indirect par les résultats des différentes catégories d'acteurs (entreprises privées, administrations publiques ou parapubliques, voire associations). Ces résultats sont mesurés par une panoplie d'indicateurs chiffrés dans le cadre de procédures d'évaluation systématiques.

Dans le secteur privé marchand, il s'agit de substituer aux grilles de qualifications fondées sur des conventions collectives de branche une évaluation des compétences individuelles dépendant de la capacité des salarié-es à atteindre les objectifs [12]. Dans le secteur non-marchand, le New Public Management (NPM), traduit par la loi organique relatives aux lois de finances (LOLF) puis la révision générale des politiques publiques (RGPP) en France, a pour objectif d'aligner le fonctionnement de ce secteur sur celui du secteur concurrentiel [13]. Le secteur associatif est mis en demeure de s'adapter à ces critères. C'est le cas, par exemple, pour les mutuelles de santé, de plus en plus contraintes à s'aligner sur les règles et les critères de fonctionnement des compagnies d'assurance privées.

D'une façon générale, on assiste à une tentative d'extension de la régulation concurrentielle et des critères de rentabilité à toutes les activités. De nombreux travaux et [prises de position](#), issus de la recherche académique comme de la société civile, ont abondamment documenté le principe d'inefficacité fondamentale qui sous-tend ce processus (inefficacité sociale, mais aussi économique à l'aune des critères mis en avant par les réformateurs eux-mêmes) et l'hypertrophie des structures de

régulation ainsi convoquées, à l'opposé d'un « État minimal ».

Dans le paradigme des défaillances du marché, les interventions de l'État sont circonscrites à un périmètre limité et défini techniquement. Ainsi, la déréglementation et l'ouverture à la concurrence des monopoles publics, auparavant fondés par l'existence de monopoles naturels, sont aujourd'hui justifiées par les évolutions technologiques qui les auraient fait disparaître. Dans le secteur des télécommunications, ce serait le cas du remplacement du téléphone fixe par la téléphonie mobile et l'expansion des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cette définition exclusivement technique des biens collectifs est contestée par une approche en termes de communs définis par une décision politique et par leur place dans la société [14].

De façon complémentaire, l'étape néolibérale est marquée par un tournant dans la conception des politiques économiques. Un premier changement majeur avait eu lieu au début des années 1980, avec une inversion de la hiérarchie des objectifs des politiques économiques : la désinflation et les grands équilibres ont été mis au premier plan au détriment de la croissance du PIB et de l'emploi [15].

Mais, à la fin de la décennie 1990, c'est un changement encore plus radical de la conception même des politiques publiques qui intervient : les politiques discrétionnaires, cherchant à opérer une action contracyclique par rapport aux variations de la conjoncture (par exemple contrecarrer une conjoncture récessive), sont bannies pour promouvoir exclusivement des politiques structurelles et des politiques de règles. Ces politiques sont conçues comme devant rester intangibles quelles que soient les échéances politiques et les variations conjoncturelles.

La conception des traités de l'Union européenne, la construction et le fonctionnement de ses principaux organes (Banque centrale européenne, Commission européenne, Commission de la concurrence...) et dispositifs de fonctionnement constituent une sorte d'idéal-type de cette conception. En effet, l'indépendance de la Banque centrale européenne, théorisée par le corpus des anticipations rationnelles mais imputable également, selon Christian Laval et Pierre Dardot, à l'ordolibéralisme, garantit la permanence de l'orientation anti-inflationniste de la politique monétaire, tout en envoyant aux marchés financiers le signal de crédibilité requis. Le Pacte de stabilité budgétaire, dans ses versions successives, verrouille les politiques budgétaires des États membres en les empêchant de s'adapter aux variations de la conjoncture et d'exercer une action contracyclique, c'est-à-dire de remédier aux tendances récessives par une politique de relance.

L'interdit posé sur les politiques conjoncturelles et discrétionnaires laisse toute la place aux politiques structurelles telles que la Stratégie européenne de l'emploi. Celle-ci organise à partir de 2000, de façon convergente, les réformes des marchés du travail dans les différents pays, orientées vers la flexibilisation et l'action sur l'offre de travail, en articulation avec les réformes des systèmes de protection sociale (retraites, assurance chômage). L'objectif est d'agir sur l'offre de travail, à la fois sur le plan quantitatif (dispositifs de *workfare*) et qualitatif (employabilité, réformes de la formation) [16]. On observe un parallélisme de cette mutation dans les pays en développement et dans les économies industrialisées, identifiable dans la doctrine des organisations internationales [17].

Cette conception du rôle de l'État contrecarre dans ses principes mêmes toute possibilité de processus de planification, pour plusieurs raisons. En premier lieu, elle repose sur une approche exclusivement microéconomique, fondée sur les mécanismes d'incitations en information imparfaite adressées aux agents économiques au niveau individuel. Celle-ci exclut *a priori* toute prise en compte de la globalité, des paradoxes de composition, des mécanismes systémiques et des perspectives de transformation volontariste des structures par une l'action publique.

Ensuite, le pilotage par des indicateurs chiffrés mesurant les résultats à court terme exclut toute trajectoire de transition économique et sociale de moyen-long terme, par nature potentiellement contradictoire avec une augmentation de la rentabilité immédiate. Elle exclut également, pour la même raison, la prise en compte de critères de soutenabilité environnementale ou de besoins sociaux [18].

Enfin, les objectifs de cette régulation néolibérale sont fondés sur le postulat de l'inexistence d'un intérêt général qui serait irréductible à la somme des intérêts individuels. Les actions des agents économiques sont supposées mues uniquement par la recherche de rente telle que théorisée par l'école du Public Choice : la sphère du politique n'a pas d'existence ni même de logique propre, on a affaire à un marché politique comparable au marché des biens et services : les offreurs sont les dirigeants politiques qui cherchent à se faire élire, ou réélire, et les acheteurs sont les électeurs, organisés en groupes de pression. Cette conception, proche de celle des libertariens, réintroduit par ce biais l'utopie ultralibérale.

•

Une véritable planification orientée vers des alternatives à la crise sociale et écologique semble devoir remplir deux conditions. La première, qui ne constitue en rien une feuille de route en ce qu'elle n'apporte pas de solution toute faite aux difficultés à résoudre (hiérarchisation des objectifs, niveaux de décision appropriés), est de reposer sur des modalités de construction donnant toute sa place à la délibération démocratique. La deuxième est de se mettre en mesure de rompre clairement avec les normes de la rentabilité capitaliste, porteuses à la fois d'aveuglement court-termiste et de destructivité sociale et écologique.

Or, les modalités de la régulation étatique néolibérale apparaissent contradictoires avec ces deux conditions. La promotion de politiques de règles conçues comme intangibles constitue en effet une mise à l'écart des mesures de politique économique de tout contrôle citoyen, qu'il s'agisse des instances élues ou de la société civile. L'usage systématique d'indicateurs de résultats isolés d'une prise en compte des systèmes globaux interdit la construction de stratégies orientées vers des objectifs écologiques et sociaux durables.

Stéphanie Treillet

Économiste, Membre de l'unité de recherche « Analyse des crises et transitions » (ACT, université Sorbonne-Paris-Nord)

P.-S.

• AOC, mercredi 18 décembre 2024 :
<https://aoc.media/analyse/2024/12/17/letat-neoliberal-contre-la-planification/>

NDLR : Cet article s'inspire d'une communication présentée dans le cadre du congrès 2024 de l'Association française d'économie politique (AFEP), qui avait pour thème la question suivante : « Face aux crises, des planifications sont-elles possibles ? »

• Stéphanie Treillet. Économiste, Membre de l'unité de recherche « Analyse des crises et transitions » (ACT, université Sorbonne-Paris-Nord).

Notes

[1] Adam Smith, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776.

[2] Alfred Marshall, *Principes d'économie politique*, 1890.

[3] Arthur Cecil Pigou, *The Economics of Welfare*, 1920. Pigou préconise une taxation des activités génératrices d'externalités négatives de façon à inciter les agents économiques qui en sont à l'origine à « internaliser les externalités », c'est-à-dire à intégrer dans leurs calculs les coûts pour la collectivité. L'exemple le plus emblématique est l'écotaxe, ou système « pollueur-payeur », sous toutes ses formes.

[4] Friedrich von Hayek, *La Route de la servitude*, 1944.

[5] Adolph Wagner, *Les Fondements de l'économie politique*, 1872.

[6] Pierre Dardot et Christian Laval, *La Nouvelle raison du monde. Essai sur le capitalisme néolibéral*, La Découverte, 2010.

[7] *Ibid.*

[8] Les références sont nombreuses. Les principaux fondateurs sont Robert Barro, Robert Lucas et Thomas Sargent. Voir, par exemple, Thomas Sargent, « [Rational Expectations](#) », *The Concise Encyclopedia* ou, dans une perspective critique, Emmanuelle Bénicourt et Bernard Guerrien, *La Théorie économique néoclassique. Microéconomie, macroéconomie et théorie des jeux*, La Découverte, 2008.

[9] Herbert Simon, « A Behavioral Model of Rational Choice », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, 1955/1, p. 99-118.

[10] Banque mondiale, « Des institutions pour les marchés », in *Rapport sur le développement dans le monde*, 2022.

[11] Douglass North, *Institutions and Economic Growth : An historical introduction*, Elsevier, 1989.

[12] Patrick Rozenblatt et Djaouidah Séhili (dir.), *Le Mirage de la compétence*, Syllepse, 2021.

[13] Françoise Dreyfus, « La Révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010, p. 857-864.

[14] Benjamin Coriat (dir.), *Le Retour des communs. La crise de l'idéologie planétaire*, Les liens qui libèrent, 2015.

[15] Bruno Amable, *La Résistible ascension du néolibéralisme. Modernisation capitaliste et crise politique en France (1980-2020)*, La Découverte, 2021.

[16] Michel Husson, « La Nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 82, 2003, p. 53-66.

[17] Stéphanie Treillet, « Universalisme ou ciblage des politiques sociales dans les Stratégies de réduction de la pauvreté : une prise en compte des inégalités ? », in *Dynamique des inégalités et développement* (Léo Charles *et al.* dir.), Karthala, 2023.

[18] Daniel Tanuro, *L'Impossible capitalisme vert*, La Découverte, 2012.