

Nils Soguel

**Demain, quel rôle pour
notre Etat?**

Working paper de l'IDHEAP 10/2002
UER: Finances publiques

Demain, quel rôle pour notre Etat?

Nils Soguel

UER: Finances publiques

Working paper de l'IDHEAP no 10/2002
octobre 2002

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch/>

© 2002 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Résumé

Notre société change. Qu'advient-il des missions de l'Etat dans ce contexte ? Le rôle de l'Etat n'a cessé de croître au cours du dernier siècle pour atteindre une ampleur que certains dénoncent. Différentes thèses, reprises ici, ont été développées pour tenter d'éclairer cette tendance. Ces thèses permettent de percevoir que des choix devront être faits afin que l'Etat puisse assumer son rôle, en particulier en matière de redistribution.

Summary

Our society is changing. What is going on with the missions of the State in this context ? The role of the state has been growing constantly during the last century to reach a size some people criticise. Various explanations have been developed trying to shed light on this evolution. These explanations allow us to detect that choices must be made in the future in order the State can take on its role, especially as far as redistribution is concerned.

Introduction

Ces dernières années, la technologie et l'idéologie auront été les deux ennemis du Léviathan, le monstre redoutable du Livre de Job que le philosophe Thomas Hobbes avait assimilé à l'Etat souverain. Hobbes défendait la thèse que l'Etat est une construction artificielle qui ne se développe pas spontanément comme une ruche. L'Etat se fonde sur des accords, des contrats et des institutions. Cette forme de civilisation est une réponse à l'état de nature qu'Hobbes décrit comme un mode de vie impitoyable et insupportable. Par peur de la mort, l'Homme a renoncé à l'individualisme pour survivre face aux dangers, pour s'acheminer vers la paix. Cette renonciation s'exerce au profit d'une autorité supérieure: le souverain. Celui-ci hérite de tout ce qui était propre aux individus dans l'état de nature pour en être le détenteur exclusif. Le Léviathan, cet anthropomorphisme utilisé par le philosophe, détient un pouvoir absolu et illimité en échange de la paix civile apportée aux individus.

Les implications théoriques de la thèse de l'Etat Léviathan sont dès lors claires: ce ne sont plus les dépenses publiques nécessaires à satisfaire les besoins des individus qui déterminent l'impôt à prélever. Au contraire, le Léviathan cherche à maximiser son utilité et donc ses revenus en ajustant le niveau des dépenses en fonction de ce qu'il réussit à confisquer.

Nous ne chercherons pas ici à tordre le coup au monstre. D'autres s'en chargent. Nous postulerons plutôt que l'Etat continuera quoiqu'il advienne à devoir répondre aux attentes de la population. C'est pourquoi, nous chercherons à saisir comment évolueront les missions que nous avons dévolues aux collectivités publiques. Pour cela, il est nécessaire de déterminer quelle sera la société de demain, quels seront ses enjeux et quels seront les défis qu'elle posera à l'Etat.

Avant d'y parvenir nous rappellerons à l'aide de quelques chiffres sur la quote-part de l'Etat que le rôle de ce dernier n'a cessé de croître au cours du dernier siècle pour atteindre une ampleur que certains dénoncent. Différentes thèses ont été développées pour tenter d'éclairer cette tendance. Parmi ces thèses, trois sont succinctement présentées. La typologie des fonctions de l'Etat proposée par Musgrave est une référence incontournable lorsque l'on s'interroge, au-delà des tendances, sur les missions des collectivités publiques. Nous la rappelons ici afin de nous en servir pour sérier les défis auxquels notre Etat sera confronté.

La quote-part de l'Etat ne cesse de croître

En mesurant le niveau des dépenses de l'Etat par rapport à une grandeur de référence, comme le produit intérieur brut, on constate une évolution spectaculaire (Tableau 1). En effet, il y a un siècle les dépenses publiques représentaient moins d'un dixième du PIB des pays aujourd'hui industrialisés. Les chiffres les plus récents mentionnés ici montrent que la quote-part de l'Etat s'élève environ à la moitié du PIB.

Décade après décade et de manière générale, la quote-part de l'Etat dans l'économie a toujours évolué à la hausse: pendant les périodes de guerre, pendant les périodes de paix; entre 1920 et le milieu des années 1930 quand l'économie et le commerce internationaux subissaient une profonde récession, entre 1960 et 1980 quand la finance et le commerce mondiaux se développaient; depuis 1980 et depuis que la mondialisation est devenue un paradigme de gestion. On constate toutefois un ralentissement du rythme de croissance depuis le début des années 1980. Dans certains pays, la quote-part s'est même réduite (Belgique, Irlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas). Ces cas concernent toutefois encore une minorité de pays parmi ceux recensés. Le scepticisme rhétoricien issu de la fin des années 1960 sur le rôle adéquat de l'Etat et les critiques à l'encontre d'un Etat, qui ne serait pas aussi bienveillant et dévoué aux intérêts de la collectivité que n'en attendent les administrés, ne se sont pas encore traduits par une baisse des dépenses publiques comparées au PIB.

TABLEAU 1
 EVOLUTION DE LA QUOTE-PART DE L'ETAT, 1870-1996
 (DEPENSES PUBLIQUES EN % DU PRODUIT INTERIEUR BRUT)

	~ 1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
<i>Ensemble des administrations publiques</i>								
Australie	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9
Autriche	10.5	17.0	14.7	20.6	35.7	48.1	38.6	51.6
Canada	...	...	16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	44.7
France	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0
Allemagne	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
Italie	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
Irlande	...	...	18.8	25.5	28.0	48.9	41.2	42.0
Japon	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9
Nouvelle Zélande	...	...	24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7
Norvège	5.9	9.3	16.0	11.8	29.9	43.8	54.9	49.2
Suède	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2
Suisse	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4
Royaume-Uni	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0
Etats-Unis	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4
Moyenne	10.8	13.1	19.6	23.8	28.0	41.9	43.0	45.0
<i>Etat central de 1870 à 1937, ensemble des administrations publiques suite</i>								
Belgique	...	13.8	22.1	21.8	30.3	57.8	54.3	52.9
Pays-Bas	...	9.0	13.5	19.0	33.7	55.8	54.1	49.3
Espagne	...	11.0	8.3	13.2	18.8	32.2	42.0	43.7
Moyenne	9.1	11.3	14.6	18.0	27.6	48.6	50.1	48.6
Total des moyennes	10.7	12.7	18.7	22.8	27.9	43.1	44.8	45.6

Source : TANZI & SCHUKNECHT (2000, pp. 6-7).

A cet égard, il est important de relever que l'indicateur de la quote-part de l'Etat ne reflète qu'une partie de la réalité de l'intervention étatique. En effet, l'Etat peut assumer son rôle d'une autre façon qu'à travers son seul budget. Il y parvient grâce à son pouvoir de législateur d'imposer des exigences réglementaires (*red tape*) aux ménages et aux entreprises. Souvent ces exigences obligent à des dépenses qui ne seraient pas consenties en l'absence de réglementation. Prenons l'exemple de la lutte contre les atteintes à l'environnement. Pour y parvenir l'Etat peut recourir à l'outil budgétaire, notamment à des taxes ou à des subventions. Mais il peut introduire des normes légales limitant les émissions ou les immissions de polluants. Il appartient ensuite aux détenteurs d'installation de supporter le coût nécessaire pour respecter la législation. Le coût de l'action étatique apparaît dans les comptes des ménages et des entreprises plutôt que dans ceux des collectivités publiques. Plusieurs critiques peuvent être adressées à l'instrument réglementaire. En particulier et pour un résultat identique, les exigences légales engendrent des pertes d'efficacité socio-économiques qui pourraient être évitées en utilisant des instruments budgétaires (taxes et subventions). Ensuite, la transparence des coûts n'est pas garantie. De fait, la réglementation est

un moyen d'action sans effet sur l'indicateur communément admis de l'interventionnisme étatique qu'est la quote-part de l'Etat. C'est pourquoi les exigences réglementaires tendent à s'accroître particulièrement lorsque les collectivités publiques sont déficitaires. Les estimations montrent que des entreprises et des ménages américains ont dû dépenser en 1988 un montant équivalent à 8,4% du PIB pour satisfaire les normes légales et en 1994 un montant équivalent à 9,5% (HOPKINS 1995). D'une part, ces chiffres indiquent que les collectivités publiques exercent une emprise sensiblement plus importante sur la société que ne le laisse voir la quote-part étatique. D'autre part, ils traduisent une emprise croissante.

Tentatives d'explication

Différentes thèses permettent d'apporter un éclairage sur la tendance à l'accroissement observé de la quote-part de l'Etat et des exigences réglementaires. Nous nous bornerons à en mentionner trois : la loi de Wagner, l'effet de déplacement de Peacock & Wiseman et la thèse de la maladie des coûts de Baumol. Les deux premières parce qu'elles sont incontournables, la troisième parce qu'elle nous permettra de développer une hypothèse sur le développement futur de la quote-part de l'Etat. Notons que ces thèses ne doivent pas être considérées comme mutuellement exclusives. En effet, aucune d'entre elles ne suffit à elle seule à expliquer l'ensemble du phénomène observé. D'ailleurs, même en considérant leurs différents apports, on constate qu'une bonne part d'inexpliqué subsiste.

A la fin du 19^e siècle, WAGNER (1957) constate que l'industrialisation accroît la complexité des activités et nécessite de corriger les effets négatifs de cette évolution et d'aménager un cadre favorisant ce développement. Pour lui, les dépenses d'infrastructure dépassent les possibilités de financement du secteur privé. C'est pourquoi l'Etat est amené à prendre en charge des dépenses liées à diverses activités de réglementation comme garantir la concurrence sur les marchés, au maintien de l'ordre, aux communications et aux transports. Par ailleurs, sous l'effet de la hausse du revenu par habitant, la population souhaite obtenir des prestations supplémentaires dans le domaine de l'éducation, de la santé, de la culture et des loisirs. La thèse de Wagner est donc que les dépenses publiques s'accroissent plus rapidement que le produit

intérieur brut et qu'une part de plus en plus importante du revenu soit absorbée par le secteur public. En d'autres termes, l'élasticité des dépenses publiques par rapport au PIB est supérieure à l'unité. Notons que ce développement n'est pas nécessairement mauvais. Il témoigne en effet des préférences des citoyens-votants qui rationnellement renoncent à consommer des biens et services du secteur privé pour donner à l'Etat les moyens de fournir des prestations.

PEACOCK & WISEMAN (1961) complètent la thèse de Wagner de manière à pouvoir tenir compte d'événements exceptionnels. En étudiant comment les dépenses publiques évoluent sur le long terme en Grande-Bretagne, les auteurs constatent que le niveau des dépenses de l'Etat s'accroît par paliers. Ils attribuent cela à l'attitude de la population à l'égard de la pression fiscale. Cela les conduit à considérer que la pression fiscale est la contrainte dominante sur les dépenses de l'Etat. En temps normal, c'est-à-dire en l'absence de guerre ou de crise, un bouleversement du poids de la fiscalité n'est pas accepté. Par conséquent, cela oppose une forte résistance à la hausse des dépenses. En revanche, au cours de crises économiques ou de guerres, la population tolère un accroissement de la charge fiscale permettant ainsi à l'Etat de fournir les efforts nécessaires. Les auteurs constatent qu'une fois la période de crise achevée, les dépenses publiques ne retrouvent pas leur niveau antérieur. Par conséquent, elles augmentent par paliers, de façon irrégulière et sans jamais reculer. Pour les auteurs cela dénote que la population s'habitue pas à pas à des niveaux de pression fiscale de plus en plus élevés. Il en découle qu'entre les phases d'adaptation de la charge fiscale un écart peut perdurer entre l'attitude de la population face à la fiscalité et les attentes de cette même population en matière de prestations étatiques et par conséquent de dépenses publiques. Faute de moyens de financement et pour autant que l'équilibre budgétaire soit respecté, la demande de la population pour de nouvelles prestations reste latente et insatisfaite. Ce n'est qu'après des crises, qui permettront de relever la pression fiscale, que la demande pourra être satisfaite. Par conséquent, les citoyens acceptent une hausse du poids de l'impôt sans que l'on puisse prévoir une limite supérieure aux prélèvements obligatoires.

BAUMOL (1967) attribue la poussée des dépenses étatiques au différentiel de productivité qui s'installe entre deux catégories d'activités. La première catégorie regroupe les activités exigeant une part prépondérante

d'inputs en capital (*capital intensive*), la seconde les activités demandant essentiellement des inputs en travail (*labour intensive*). Les activités de la première catégorie offrent des gains de productivité que ne permettent pas les activités de la seconde catégorie. Pour Baumol, l'évolution des salaires est dictée par les activités dégageant des gains de productivité. Les entreprises peuvent en faire profiter leurs employés. Les entreprises, dont les activités ne permettent pas ces gains, sont contraintes de s'aligner sur ces pratiques salariales par effet de contagion des revendications, du fait de l'action des syndicats, ou pour éviter le risque de voir leur main-d'œuvre les quitter au profit des entreprises offrant de meilleures conditions salariales. Ce processus engendre une hausse des coûts de production des activités incapables d'accroître leur productivité. Devant la difficulté des entreprises présentes dans ces secteurs d'activités à répercuter cette hausse sur leurs prix, elles préfèrent s'en désengager laissant le soin au secteur public de les reprendre. L'Etat subit ainsi de deux manières le différentiel croissant de productivité: d'abord parce qu'il est historiquement actif dans des secteurs où le facteur travail domine (éducation, santé, etc.); ensuite parce qu'il a tendance à reprendre les activités délaissées par le secteur privé faute de dégager des gains de productivité suffisants. Il devient « malade de sa structure de coûts ».

La thèse de Baumol se distingue de celles de Wagner et de Peacock & Wiseman en ce sens qu'elle apporte une explication technique à la progression des dépenses budgétaires. En effet, en l'absence de gains de productivité, l'amélioration généralisée des conditions salariales pèse sur les coûts des prestations étatiques dont la production exige comparativement davantage de main-d'œuvre que la production de biens et services par le secteur privé. Sous cette influence, la valeur ajoutée par le secteur public croît plus rapidement que celle ajoutée par le secteur privé.

Derrière des dépenses, des missions

Les trois thèses mentionnées ci-dessus expliquent la croissance de la quote-part de l'Etat sur la base des besoins et des préférences de la population en termes de prestations (Wagner) ou en termes de pression fiscale (Peacock & Wiseman), ou sur la base de considérations techniques (Baumol). Elles ne font pas le lien avec les missions dont l'Etat est

investi. Il est toutefois important d'établir ce lien afin d'analyser valablement l'évolution attendue du rôle du secteur public.

Lorsque l'on s'interroge sur les missions de l'Etat, la typologie proposée par MUSGRAVE (1989) constitue une référence incontournable. Elle distingue trois grandes missions pour les collectivités publiques : l'*allocation*, la *redistribution* et la *stabilisation*.

Allocation

La théorie économique permet de montrer sous quelles conditions le marché permet d'aboutir à une allocation des moyens de production et à une allocation des biens produits qui correspondent à un optimum social (productif et allocatif). Toutefois ces conditions ne sont en réalité pas réunies. Par conséquent le marché connaît des échecs dans la manière dont il alloue les moyens de production et les biens. Une intervention de l'Etat se justifie par conséquent pour des motifs d'*allocation*.

Une des conditions pour que le marché ne connaisse pas d'échecs est que toutes les transactions, c'est-à-dire les interactions entre agents économiques, aient lieu sur le marché sous la forme d'un échange en contrepartie d'un prix. Or certaines interactions échappent au marché, ce sont des *effets externes* au marché. Pensons à la pollution atmosphérique dégagée par une firme industrielle : cette entreprise n'offre pas un dédommagement, un prix, aux victimes en échange de leur acceptation de subir cette pollution. En l'absence de prix, le coût de pollution n'entre pas dans le coût de revient privé de l'entreprise : il reste externe. C'est pourquoi l'adage prétend que le bon entrepreneur pollue. Il appartient donc à l'Etat à travers un mécanisme de taxes, de droit de propriété ou de réglementation sur les niveaux de pollution de faire en sorte que les biens qui ne font pas l'objet d'un échange marchand ne soient pas surexploités et donc mésalloués¹.

Une autre condition pour que le marché fonctionne sans échecs est que les biens produits soient rares et que les consommateurs puissent se les approprier. Toutefois tous les biens ne correspondent pas à ces

¹ Notons que les effets externes peuvent être positifs. Pensons aux habitants riverains d'un jardin public qui bénéficient ainsi d'une aménité environnementale, sans pour autant supporter un coût plus élevé que les contribuables non riverains.

caractéristiques. Mentionnons la politique monétaire, l'éclairage public, la défense nationale. Ces prestations ne sont pas rares au sens où personne ne voit son niveau d'utilité ou de satisfaction se réduire du fait que quelqu'un d'autre en bénéficie. On parle de non-rivalité des consommations. Les consommateurs ne peuvent pas non plus s'approprier ces prestations puisqu'aucun individu ne peut être empêché d'en profiter, même s'il refuse d'en payer le prix. On parle ici d'impossibilité d'exclusion par le prix. Le corollaire est qu'il n'est pas possible de connaître qui en bénéficie : ces prestations sont dites indivisibles. Lorsqu'une prestation présente de telles caractéristiques, on ne peut attendre d'un entrepreneur rationnel qu'il la produise et la mette sur le marché : cette prestation serait d'un coup disponible pour toute la population sans que quiconque doive en payer le prix pour en bénéficier. Par conséquent, seul l'Etat peut décider d'allouer des ressources productives pour fournir de telles prestations et assurer leur financement grâce à son pouvoir régalién de lever l'impôt.

Afin que le marché opère sans échecs, il est également contraignant que la production des biens et services donne lieu à des rendements décroissants d'échelle, c'est-à-dire que le coût marginal augmente au-delà d'un certain volume de production. Si tel est le cas, il n'y a pas de barrière à l'entrée de concurrents sur le marché. La réalité est autre. En effet, dans de nombreux secteurs d'activité, il est nécessaire de consentir un important investissement initial afin de pouvoir être présent sur le marché. Pensons aux entreprises de réseaux actives dans le domaine de l'eau, de l'électricité, etc. Dans ce contexte, le premier venu sur le marché peut en interdire l'entrée à des concurrents puisque ses coûts fixes se répartissent sur un volume de production supérieur à celui de ces concurrents. Une telle situation de monopole présente l'avantage que, en desservant un large bassin de consommateurs avec une seule infrastructure, le coût de revient par consommateur est minimisé grâce à l'étalement des coûts fixes. Malheureusement, le consommateur n'en profite pas pour autant. En effet, le monopoleur est en position de force pour imposer son prix. Il peut ainsi se préserver une rente correspondant à la différence entre le prix de vente et le coût de revient unitaire. Il appartient à l'Etat d'intervenir soit en réduisant les barrières à l'entrée pour les concurrents potentiels (par exemple en séparant l'infrastructure de l'exploitation), en nationalisant ou en régulant le monopole pour empêcher la formation d'une rente (prix administrés).

Redistribution

La capacité d'intervention des individus sur le marché est fonction des dotations initiales en capital financier et humain (habileté et santé) et. Ces dotations conditionnent la distribution des revenus entre les individus, soit le revenu du travail et le revenu du capital. Par conséquent, le marché permet le développement d'une dynamique tout à fait particulière. Par exemple, les mieux dotés initialement –les « riches »– réalisent des revenus supérieurs à ceux des moins bien dotés –les « pauvres »–. Ils épargnent et accumulent un capital financier qui leur garantit à son tour des revenus futurs supérieurs à ceux des « pauvres ». Par ailleurs, les personnes aisées obtiennent de meilleurs taux de rendement sur leur capital financier (économies d'échelle, accès à l'information, accès aux marchés). En outre, elles et leurs enfants accroissent plus facilement leur capital humain (accès à l'éducation et durée de la formation). Cette dynamique conduit à une distribution de plus en plus inégalitaire des dotations. L'appréciation portée sur ce phénomène est une affaire de jugement de valeur; comme est affaire de jugement de valeur la nécessité d'y remédier. Toutefois, si une volonté existe pour réduire les inégalités, il appartient à l'état de concrétiser cette volonté de *redistribution*.

Stabilisation

Le modèle théorique, permettant de montrer que le marché est efficace dans l'allocation des ressources et des biens, suppose que les agents économiques sont rationnels, mobiles et flexibles. La réalité est différente. Les individus sont sujets à des erreurs de jugement; ils sont mus par des réflexes reptiliens et animés par des instincts grégaires. Par ailleurs, leur mobilité est restreinte; celle des entreprises également. Ces dernières ne peuvent adapter aussi rapidement leur offre à l'évolution de la demande que le modèle théorique le voudrait. Ce manque de rationalité, de mobilité, de flexibilité est à l'origine des dérèglements du cycle conjoncturel, des périodes de surchauffe et de récession. A travers la politique budgétaire des collectivités publiques ou à travers la politique monétaire de la banque centrale, l'Etat peut accomplir une fonction de *stabilisation* sur le cycle conjoncturel. Le but recherché est d'atteindre à court terme des taux de croissance et des niveaux d'emplois les plus élevés tout en limitant l'inflation ou en stabilisant les taux de change.

Notre future société

Notre future société sera probablement assez différente de celle de la fin du 20^e siècle. Elle sera également assez différente de ce que beaucoup en attendent. Sa réalité se démarquera fortement de tout ce que l'humanité a connu jusqu'ici.

L'Etat devra s'y adapter. Les thèses de Wagner, de Peacock & Wiseman et de Baumol montrent que le contexte social, économique et géostratégique le façonne. Par ailleurs, la typologie de Musgrave nous rappelle que l'Etat joue un rôle fonctionnel dans une société, que des missions bien précises lui sont assignées.

Dans les pays développés, la caractéristique dominante de notre société future sera le vieillissement démographique. Certes les pays où le régime des retraites associe un système de protection public à l'épargne privée et obligatoire sont mieux armés que les autres pour affronter ce défi. Il n'en demeure pas moins que l'âge de la retraite devra être sensiblement relevé dans les 25 prochaines années si l'on entend sauver les systèmes de prévoyance-vieillesse existant. Dans ce contexte, la politique migratoire sera l'objet d'un débat dont l'issue pourra aggraver ou atténuer le problème.

Parallèlement, l'emploi salarié et à plein-temps sera de moins en moins la règle; sans parler de l'emploi à vie qui a déjà disparu. Ainsi, certains prévoient que, d'ici 20 à 25 ans, près de la moitié des personnes travaillant pour une organisation quelconque ne sera probablement pas employée par cette organisation et certainement pas à temps plein (DRUCKER 2002, p.3). Ces personnes seront des temporaires, des employés à temps partiel ou encore des indépendants.

La société future sera une société du savoir. En effet, le savoir devient graduellement une ressource productive stratégique pour l'entreprise individuelle et pour un pays. Celles et ceux qui bénéficieront de la connaissance constitueront un groupe dominant sur le marché du travail. Cela est important d'abord parce que la connaissance se déplace aisément et ne connaît pas de frontières; ensuite parce qu'étant accessible à chacun, grâce à l'éducation de base, elle offre à tous une perspective d'ascension sociale ; enfin parce que si grâce à elle l'ascension sociale est possible, elle n'est pas garantie puisque la volonté d'ascension est source

de compétition. Le renforcement de la compétition basée sur le savoir sera donc finalement un des traits marquant de notre future société.

Ce renforcement sera permis et dynamisé par les mutations technologiques en cours. Nous pensons là évidemment aux avancées dans le domaine des technologies de l'information et de la télécommunication. Ces avancées sont en train de bouleverser les conditions de vie des individus et des entreprises. La technologie introduit la concurrence là où il y a quelques années encore elle n'était tout simplement pas envisageable.

Parmi les menaces pesant sur notre société du futur, on ne saurait oublier la dimension environnementale. La maîtrise des problèmes l'effet de serre, le réchauffement de l'atmosphère terrestre, la perte de la diversité biologique, l'appauvrissement de la couche d'ozone, l'érosion des sols et, la raréfaction de l'eau potable constituent un défi incontournable.

Les missions de notre Etat dans notre future société

La typologie proposée par Musgrave est adéquate pour tenter d'entrevoir de quoi seront faites les missions de l'Etat dans notre future société.

Stabilisation

La pensée keynésienne semble encore influencer significativement certains discours politiques, même lorsqu'il s'agit de faire face à des fluctuations conjoncturelles sans commune mesure avec la grande dépression des années 1930. Ces « grossiers keynésiens [...] suivent la lettre des idées de l'inventeur, mais se méprennent sur leur esprit » (KRUGMAN 1997). De plus, de nombreux observateurs mettent en doute la capacité des collectivités publiques à stabiliser l'économie à travers leur politique budgétaire et en particulier à travers leurs dépenses. Sous l'angle théorique, la littérature sur les anticipations rationnelles remet en question la pensée keynésienne traditionnelle (LUCAS 1973, PRESCOTT 1986). Sous l'angle politico-administratif, les contraintes sont telles qu'il est difficile pour un gouvernement d'accroître ou de freiner les dépenses (ou dans l'ordre inverse la charge fiscale) de manière discrétionnaire pour suivre les préceptes keynésiens. L'adaptation s'effectue spontanément à

travers les stabilisateurs automatiques: les dépenses notamment sociales et de santé s'accroissent avec la récession et se réduisent avec la reprise; les recettes évoluent en sens inverse sous l'effet de la contraction et de l'élargissement de l'assiette fiscale. La pratique montre que les évolutions cycliques de l'économie sont souvent utilisées comme prétexte pour obtenir un relèvement permanent des dépenses publiques.

Ainsi, l'expérience montre que la politique monétaire associée aux effets des stabilisateurs budgétaires automatiques est davantage capable qu'une politique budgétaire discrétionnaire de mener à bien la mission de stabilisation économique dévolue à l'Etat (TAYLOR 2000). Par conséquent, le rôle actif dans ce domaine doit être laissé aux banques centrales. Les collectivités publiques devront –et devraient déjà– se contenter d'un rôle passif, laissant jouer les stabilisateurs automatiques du budget. Par conséquent, si cela avait déjà dû être le cas par le passé, l'accomplissement de cette mission ne devrait pas constituer un facteur d'accroissement de l'intervention de nos collectivités publiques, que ce soit à travers leur budget ou leurs exigences réglementaires.

Redistribution

Nous avons déjà mentionné que la volonté de donner à l'Etat une mission de redistribution se fonde sur des jugements de valeur. Plus est, l'ampleur de l'effort de redistribution découle également de tels jugements. Toutefois, on peut constater qu'à travers les années l'accomplissement de cette mission a engendré passablement de gaspillage de ressources et, par conséquent de pertes de bien-être (PALDA 1997). En effet, beaucoup de politiques menées sous couvert de redistribution n'ont pas bénéficié à celles et ceux qui en avaient réellement besoin, profitant à des groupes politiquement influents ou électoralement intéressants. Ainsi dans la plupart des pays industrialisés, beaucoup des politiques publiques parmi les plus coûteuses sont des « programmes sociaux » pour les classes moyennes. Ces programmes ne sont pas conçus pour apporter un filet social pour les catégories défavorisées, mais pour offrir des prestations complexes et onéreuses à tous. Mentionnons les domaines de l'« assurance-vieillesse » publique, de la santé, de l'éducation, des transports publics et du logement. Les personnes défavorisées bénéficient de ces programmes, comme paradoxalement le reste de la population. On constate également souvent que l'Etat subventionne des ménages en même temps qu'il les frappe de

l'impôt. L'OCDE a mesuré approximativement ce brassage fiscal (*fiscal churning*) en calculant la part des revenus absorbée par le paiement des impôts chez ceux-là même qui bénéficient de transferts. Cette part fluctue entre 6,5% en Australie et 34,2% en Suède en passant par 9,0% aux USA et 15,7% en Allemagne (année de référence 1994 ou 1995 selon les pays). Le brassage est d'autant plus élevé que la quote-part de l'Etat est importante. Mais en moyenne, il s'élève à 18,2% sur les 11 pays observés (OCDE 1998, p.163). Un tel brassage pourrait être supprimé sans que les ménages concernés n'en souffrent. Cela conduirait à réduire la quote-part de l'Etat d'un nombre de points de pourcentage équivalent. Ainsi, l'Allemagne verrait sa quote-part se réduire de 48,9% à 33,2%. Mais au-delà de l'effet mécanique sur la quote-part étatique, supprimer ce brassage permettrait d'éviter les effets distorsifs des impôts et des transferts, la charge excédentaire et la bureaucratie qu'ils génèrent. Reste qu'en définitive l'impact véritable des politiques redistributives sur le revenu disponible des ménages reste inconnu parce que pratiquement impossible à déterminer. Toutefois les coûts de ces politiques sont quant à eux bien réels.

Dans le même temps des voies s'élèvent, soit pour relever que les disparités de richesses tendent à s'accroître même à l'intérieur des pays industrialisés, soit que ces disparités doivent être réduites. Les tendances de notre future société, telles qu'entrevues ci-dessus, ne pourront qu'alimenter leur discours.

En effet, la fin de l'emploi à vie signifiera une augmentation des périodes de reconversion. Certains ménages se trouveront sans ressources pour faire face à ces périodes. Le rôle de l'Etat sera alors de les soutenir pour éviter leur paupérisation.

Pour sa part, le vieillissement démographique mettra à rude épreuve les systèmes de retraite par répartition (*pay-as-you-go*). Le relèvement de l'âge de la retraite ou la réduction des prestations a ses limites, en particulier parce qu'il porte atteinte à un droit considéré comme acquis. La « suave absorption » de contributeurs nouvellement immigrés soulève d'autres questions. Reste la solution d'une modification du régime des retraites en direction d'un système de retraites par capitalisation, c'est-à-dire un système des fonds de pension dans lequel chacun cotise pour sa propre retraite. Au-delà du problème que pose la transition d'un système à l'autre, la capitalisation est victime d'une dynamique inégalitaire. En effet,

ceux dont le salaire est faible n'ont guère les moyens d'épargner pour leur retraite. Dès lors les rentes de ces personnes-là restent modestes, tandis que les rentes des personnes ayant bénéficié d'un salaire plus élevé sont supérieures. Vouloir lutter contre cette inégalité du système par capitalisation signifie ponctionner le budget de l'Etat : les contribuables financent à nouveau les retraites.

Dans tous les cas, l'Etat devra renforcer sa mission de redistribution. Cependant, compte tenu de la concurrence fiscale à laquelle se livrent les collectivités publiques, la marge de manœuvre pour répondre à cette demande est faible. En effet, la pression fiscale ne peut guère être accrue. On observe plutôt le phénomène inverse. Tant les collectivités locales que les gouvernements centraux tendent à réduire la charge exercée sur les contribuables. Dans ce contexte, deux possibilités se dessinent. *a)* Transférer des ressources budgétaires d'un autre domaine vers le domaine de la redistribution. Cela revient à envisager de réduire les dépenses dans le domaine de l'allocation. Nous y reviendrons plus bas. *b)* Supprimer le brassage fiscal et concevoir des systèmes d'imposition et de redistribution plus cohérents.

C'est précisément l'objectif de l'impôt négatif sur le revenu (INR). L'idée en est généralement attribuée à FRIEDMAN (1962). Il s'agit de supprimer l'inquisition et les coûts liés à la bureaucratie des services sociaux, d'éviter d'avoir à distinguer entre « ceux qui ont droit » et « ceux qui n'ont pas droit », le piège du chômage et de la pauvreté. Les personnes dans le besoin, comme les autres, se contenteraient de remplir leur déclaration d'impôt annuelle. Par contre, à l'inverse des contribuables qui paient un montant d'autant plus important à leur percepteur que leur revenu imposable est élevé et dépasse un seuil d'imposition, ces personnes recevraient un transfert inversement proportionné à leur revenu, pour autant que ce dernier soit inférieur au seuil d'imposition. Ainsi, une personne dont le revenu serait nul se verrait garantir un montant correspondant au minimum requis pour vivre décemment. On objecte souvent que l'impôt négatif nécessiterait d'importants prélèvements fiscaux. Il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'il permettrait de se débarrasser de systèmes inefficaces –c'est-à-dire qui n'atteignent pas les objectifs qui leur ont été assignés–, mais qui, malgré cela, demandent eux aussi d'importants prélèvements. C'est pourquoi l'INR constitue une réponse aux défis redistributifs auxquels l'Etat pourrait avoir à faire face.

Toutefois, cette solution nécessite de faire *tabula rasa* des dispositions actuelles. Dans ce domaine, les intérêts particuliers en jeu sont si importants qu'il faudra attendre de se trouver dans une véritable impasse avant qu'une pareille révision puisse intervenir.

Allocation

L'évolution technologique modifie profondément la portée de la mission allocative de l'Etat. Les trois raisons pour lesquelles des échecs du marché peuvent se produire sont touchés : effets externes, biens collectifs, monopoles naturels.

S'agissant des effets externes, les avancées technologiques permettent d'identifier de plus en plus aisément les utilisateurs de prestations (ou les pollueurs). Par exemple, les systèmes de détection se perfectionnent et rendent possible des contrôles plus détaillés des émissions de polluants (par exemples industriels). Les effets externes peuvent être taxés de plus en plus efficacement, car ils sont internalisés avec davantage d'exactitude. Dès lors, les phénomènes de pollution sont réduits à un niveau socialement acceptable. De la même manière, les avancées technologiques rendent possible l'introduction de système de droit de pollution. Ces systèmes présupposent que la propriété de certains biens naturels –ou plutôt le droit de les utiliser– soit clairement définie. Cela s'effectue en attribuant des droits d'utilisation. Lorsqu'ils sont attribués à l'industrie, s'agissant de la qualité de l'air, ces droits se transforment *de facto* en droit de polluer. Ces droits peuvent être échangés. Par exemple, ils peuvent être achetés par un industriel qui en a besoin pour pouvoir déverser des émissions dans l'atmosphère au-delà des quantités permises par les droits qu'il a initialement reçus. Ceux qui cherchent à réduire la pollution peuvent également acheter ces droits et contribuer à réduire les émissions de polluants. Impensable il y a quelques années encore, cette régulation, indépendante de l'Etat hormis pour l'attribution des droits, rencontre un écho de plus en plus favorable. Comme la réglementation traditionnelle, les taxes environnementales et les droits de pollution visent à réduire les atteintes à la santé provoquées par polluants en tout genre. Par conséquent, ils contribuent à limiter les dépenses étatiques dans le domaine des soins. Mais le corollaire d'une telle limitation est l'allongement de l'espérance de vie de la population et une contribution à l'élévation des dépenses de retraite. Par conséquent, on ne peut pas s'attendre à ce que l'effet total sur les dépenses totales de l'Etat soit une

diminution. Par contre, ces instruments sont plus efficaces du point de vue économique que la réglementation traditionnelle. Par conséquent ils doivent permettre une croissance économique plus importante et contribuer à réduire la part relative des dépenses étatiques par rapport au PIB et donc la quote-part de l'Etat.

L'évolution technologique influence également la manière de considérer les biens qui jusqu'à présent étaient considérés comme des biens collectifs. En effet, comme en matière d'effets externes, la demande de certaines prestations devient identifiable et l'offre divisible. Mentionnons, même si ce n'est pas une nouveauté, les réseaux de télévision à péage ou, et c'est plus récent, les villes qui deviennent en mesure de réguler les flux automobiles et de tarifier l'utilisation du réseau routier local grâce à des dispositifs électroniques de contrôle d'accès toujours plus sophistiqués. Ainsi, le nombre de biens répondant à la définition donnée aux biens collectifs se restreint. Cela signifie que le marché peut organiser l'allocation de ces biens sans échec et que l'Etat peut s'en désengager.

Par contre, le domaine de l'éducation et de la formation est un des domaines où l'Etat devra s'engager encore davantage pour garantir un fonctionnement optimal de la collectivité. En effet, nous avons vu que le savoir et l'employabilité vont devenir des ressources stratégiques d'un pays. Or, le domaine de l'éducation et de la formation a besoin de la tutelle de l'Etat. En effet, les individus ont tendance à prendre des décisions en ne considérant que leurs propres avantages et à ignorer les bénéfices pour la collectivité. Cela les conduit à se former moins que ce qui serait désirable du point de vue collectif, alors même que la désidérabilité sociale s'accroît. Pour encourager les individus, il est nécessaire que l'Etat les soutienne et favorise la formation. Divers moyens existent. Ils sont déjà utilisés : subventions, bourses, etc. Mais ces moyens devront être accrus, ce qui occasionnera des dépenses étatiques additionnelles dans ce domaine. Constater avec Baumol que le secteur de l'éducation est un secteur particulièrement exigeant en facteur travail, qu'il est « malade de ses coûts » renforce cette tendance.

Le domaine, où le changement technologique provoque les changements les plus spectaculaires parce que les plus rapides, est celui des monopoles naturels. En effet, les avancées de la technique changent la structure des coûts. Elles réduisent les coûts fixes et abaissent le coût –et la barrière–

d'entrée sur un marché. La part des coûts variables dans le coût de revient s'accroît. Ce phénomène est patent dans le secteur des industries de réseau : la technologie permet dans la téléphonie, du rail, de l'électricité, le service postal de séparer l'infrastructure onéreuse en coûts fixes de l'exploitation ou de réduire dramatiquement la dépendance vis-à-vis de l'infrastructure (par exemple la téléphonie mobile). On ne se trouve plus alors face à une situation de monopole naturel qui doit être exploité ou régulé par l'Etat pour des raisons allocatives. En effet, les coûts fixes ayant chuté, de nouveaux producteurs peuvent entrer plus aisément sur un marché. Par ailleurs, il n'y a plus de raison de les en empêcher, puisque les coûts fixes n'ont plus besoin d'être répartis sur un nombre aussi grand de consommateurs que par le passé pour faire baisser le coût unitaire de la prestation.

La technologie ou la raison allocative a donc disparu pour justifier l'intervention de l'Etat dans le domaine des entreprises de réseau. Toutefois, le débat actuel démontre que les aspects technologiques tendaient à faire accepter que ce secteur soit exploité ou régulé par les collectivités publiques. Ainsi, les dispositions légales et les stratégies d'entreprises conduisaient l'opérateur à étendre son réseau jusque dans les régions les plus reculées. Notons que ce faisant, la barrière à l'entrée pour de nouveaux concurrents pour un service équivalent s'élevait. Certes, les coûts augmentaient, mais le budget de l'Etat les couvrait. Cette dynamique était renforcée par la stratégie des acteurs : les bureaucrates actifs auprès de ces entreprises, les sous-traitants, les nouveaux clients, etc. La notion de *service universel* pouvait naître. La réponse à un échec du marché s'était accompagnée de la mise en place d'une redistribution tarifaire du centre vers la périphérie, où le coût marginal est plus élevé, et d'une redistribution des contribuables vers les usagers.

La disparition de l'argument du monopole naturel pour défendre l'intervention de l'Etat dans ce domaine met en évidence les enjeux. L'opérateur étatique doit se restructurer pour s'adapter à un environnement devenu concurrentiel. Cette adaptation menace directement des groupes d'intérêts : le salariat qui bénéficiait de conditions relativement privilégiées, la sous-traitance pour qui les exigences restaient relativement légères (hormis les contraintes

techniques) et l'ensemble des groupes de pressions représentant ces deux catégories.

Arbitrer entre les missions pour mieux cibler

La société se trouve ainsi face à la nécessité d'être plus transparente dans les missions qu'elle alloue à l'Etat et par quel moyen elle souhaite qu'il les remplisse. Il s'agit précisément de savoir si les opérateurs étatiques sont le meilleur vecteur d'une politique de redistribution ou s'il existe des moyens plus efficaces. Dans plusieurs domaines, la théorie économique a mis en évidence qu'un seul instrument ne permet pas de poursuivre efficacement à la fois un objectif allocatif et un objectif redistributif. D'ailleurs, la tendance est de recourir à des instruments distincts. C'est pourquoi il faudra probablement se rendre à l'évidence que les opérateurs étatiques ne peuvent, ni ne doivent plus être un instrument au service de la politique de redistribution de l'Etat. Mais cela signifie aussi qu'il faut transférer les moyens idoines vers des dispositions dédiées à la redistribution. Or une telle réallocation implique de nouveaux arbitrages à l'intérieur du budget de l'Etat et sur le volume total du budget de l'Etat. Evidemment ce type de négociation crée des incertitudes, menace des intérêts acquis. Cela explique pourquoi les débats autour du devenir des opérateurs publics –chastement et noblement placés sous le thème de l'avenir du service public– sont si houleux. Toutefois, nous avons déjà indiqué que, selon nous, le rôle de l'Etat dans notre future société serait plus que par le passé un rôle redistributif. Pour que nos collectivités publiques puissent assumer ce rôle, il faudra bien admettre que d'autres rôles ont perdu en importance. Faute de reconnaître cet état de fait, deux solutions s'offrent. La première solution consiste à donner à l'Etat davantage de moyens. Cela n'est guère envisageable dans le climat de concurrence fiscale actuelle. La seconde solution nécessiterait de plafonner, voire réduire, l'effort redistributif actuel. Toutefois les besoins de notre future société dans ce domaine montrent que cela n'est guère envisageable.

Bibliographie

BAUMOL W.J. (1967), « The Macroeconomics of Unbalanced Growth », *American Economic Review*, 57(3), pp. 415-426.

- DRUCKER P. (2002), « The Next Society : A Survey of the Near Future », *The Economist*, November 3rd.
- FRIEDMAN M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- HOPKINS T.D. (1995), « A Guide to the Regulatory Landscape », *Jobs & Capital*, Milken Institute for Job & Capital Formation.
- KRUGMAN P. (1997), « Vulgar Keynesians. A penny spent is not a penny earned », *Slate Magazine (slate.msn.com)*, February 7.
- LUKAS R.E. (1973), « Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs », *American Economic Review*, 63(3), 326-334.
- MUSGRAVE R.A. and MUSGRAVE P.B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 5th ed..
- OCDE (1998), *Economic Outlook*, Organisation de développement et de coopération économique, Paris.
- PALDA F. (1997), « Fiscal Churning and Political Efficiency », *Kyklos*, 50(2), 189-206.
- PEACOCK A.T. and WISEMAN J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Allen & Unwin, London.
- PRESCOTT E.C. (1986), « Theory Ahead of Business-Cycle Measurement », Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 25.
- TANZI V. & SCHUKNECHT L. (2000), *Public Spending in the 20th Century : A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TAYLOR J.B. (2000), « Reassessing Discretionary Fiscal Policy », *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 21-36.
- WAGNER A. (1958), « Three Extracts on Public Finance », *Classics in the Theory of Public Finance*, MUSGRAVE R.A. and PEACOCK A.T. (eds), St-Martin's Press, New York, pp. 45 et svtes.