

Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



2 Fonctions essentielles

Laure Athias et Nils Soguel

2.1 Importance de connaître les raisons pour lesquelles une intervention de l'État est nécessaire

Plus d'État! Moins d'État! Deux slogans souvent brandis par des cercles issus de bords différents. Ces slogans surannés sont évidemment fondés sur des partis pris idéologiques. Ils sont toutefois bien inutiles pour savoir si l'État est en phase avec la société contemporaine. La réflexion gagnerait à porter sur le rôle et les missions étatiques. L'État ne saurait en effet exister pour lui-même. Il a été créé pour répondre à des besoins sociétaux et résoudre des problèmes collectifs. C'est là sa raison d'être, ce qui le légitime aux yeux des citoyen·nes. De ce point de vue, cette contribution s'inscrit pleinement dans le modèle IDHEAP d'administration publique et plus particulièrement dans sa partie consacrée au contexte et à l'environnement dans lesquels s'exerce l'administration publique. En effet, être au clair sur les fonctions essentielles de l'État permet de déterminer si une intervention étatique s'avère *a priori* nécessaire ou si l'on peut s'en remettre aux seuls acteurs privés.

La Constitution fédérale, à travers son article 5, affirme que le principe de subsidiarité régit l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques et que « le droit est la base et la limite de l'activité de l'État ». Il n'empêche : les compétences attribuées constitutionnellement à l'État se sont élargies avec le temps. 72 articles sur les 196 que compte la Constitution en 2020 les énumèrent et les définissent (art. 54 à 125).

Cet élargissement des compétences peut être appréhendé à travers l'indicateur de la quote-part de l'État. Ce dernier met en relation le volume des dépenses de l'État avec le produit intérieur brut du pays. L'évolution de cet indicateur pour la Suisse au cours de la seconde moitié du XX^e siècle est illustrée dans la figure 2.1 et est comparée à celle de la moyenne des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), pour laquelle nous disposons de données remontant au début du XX^e siècle. Les dépenses de l'État n'ont pas cessé d'augmenter

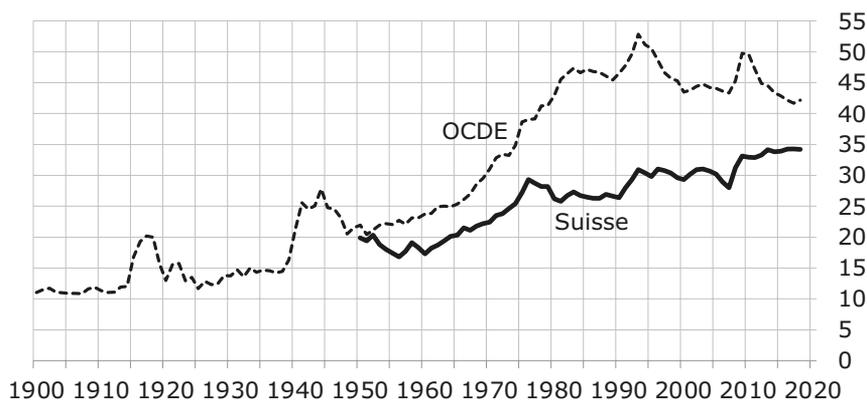


Fig. 2.1 Évolution de la quote-part de l'État.

Source : Administration fédérale des finances et Fonds monétaire international.

en proportion du produit intérieur brut, passant de 11 % en 1900 à 28 % pendant la Seconde Guerre mondiale, retombant à 17 % en Suisse au milieu des années 1950 pour s'établir à 34 % à l'heure actuelle, contre une moyenne pour l'OCDE de 42 %. Cette augmentation illustre le changement de rôle attribué à l'État. En un siècle, on est passé d'un État gendarme à un État-providence, voire à un État propulsif. Il y a cent ans, l'État exerçait des fonctions régaliennes : justice, police, défense nationale. Aujourd'hui, il est devenu – entre autres – un entrepreneur chargé de mettre à disposition des infrastructures et des services, ainsi qu'un organe de redistribution des revenus et des richesses, en d'autres termes, un agent de transformation économique et sociale. Si son degré d'interventionnisme varie en fonction des époques et de la complexité des problèmes à résoudre dans un monde de plus en plus globalisé, il varie également en fonction des lieux et des niveaux de développement. Comparés à l'aune de la quote-part de l'État, les pays anglo-saxons affichent une tendance plus libérale (par exemple en 2019 : États-Unis d'Amérique, 38 % ; Royaume-Uni, 41 %) que la moyenne des pays européens (47 %)².

Quoiqu'il en soit, l'importance de cette quote-part montre à quel point l'intervention de l'État est jugée nécessaire pour améliorer le bien-être collectif. En filigrane, indépendamment de toute référence idéologique à un « moins d'État » ou à un « plus d'État », transparait la difficulté qu'a le marché à concilier spontanément intérêt personnel et intérêt général.

Il existe en effet des circonstances dans lesquelles les transactions volontaires et libres entre ménages et entreprises – que l'on désigne de manière abstraite par la notion de marché – posent problème d'un point de vue collectif. Musgrave (1959), un économiste américain d'origine allemande, propose une typologie des raisons

2 <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/government-finance-statistics> (consulté le 16.11.2022).

pour lesquelles une action de l'État s'avère nécessaire³. Cette typologie comprend trois catégories :

- Les cas où une intervention de l'État est nécessaire pour des raisons d'*efficacité* dans l'utilisation et l'allocation des ressources⁴. En effet, les échanges entre les ménages et les entreprises peuvent affecter des tierces parties, non consentantes, ou ne pas être effectués en toute connaissance de cause, ou encore être dominés et manipulés par une des parties impliquées dans l'échange.
- Les cas où une intervention est nécessaire pour des raisons d'équité dans la *redistribution* des revenus et richesses monétaires et non monétaires entre individus ou entre régions. En effet, dans leurs transactions, les ménages et les entreprises ne se préoccupent généralement pas spontanément des questions d'équité.
- Les cas où une intervention est nécessaire pour des raisons de *stabilisation macroéconomique*, notamment de la conjoncture et de la croissance.

Cette typologie est largement utilisée, au-delà du cercle des économistes, afin d'analyser les raisons qui justifient l'action de l'État. Cette contribution développe ces différentes raisons. Elle propose aussi des instruments pour une intervention de l'État, et de ses administrations publiques, appropriée à ces cas de figure, avant de conclure avec les défis majeurs auxquels il devra se préparer.

2.2 Raisons clés de l'intervention de l'État

2.2.1 Intervention pour garantir l'efficacité dans l'allocation des ressources

Inciter à la prise en compte des externalités

Souvent, le comportement des ménages ou des entreprises affecte des tiers, sans que ces derniers soient consultés. Les cas de pollution en sont le meilleur exemple. Le bien-être des victimes de la pollution est atteint sans que les consommateurs et consommatrices ou les producteurs et productrices qui sont à l'origine du phénomène n'en tiennent spontanément compte et leur offrent une compensation. Il s'agit d'un cas typique d'externalité négative. Le prix payé par les consommatrices et les

3 Ces raisons sont donc fondées sur l'objectif de garantir le meilleur bien-être à la population. Cette réflexion, d'essence économique et normative, ne doit pas être confondue avec celle menée en sciences politiques sur la légitimation de l'action des administrations publiques à travers le processus politique (Scharpf 1999).

4 En matière d'allocation des ressources, il ne s'agit pas seulement de déterminer quelles ressources productives (travail et capital) doivent être mises en œuvre pour produire des biens et des services. Ce premier volet du problème – le comment produire – constitue uniquement un enjeu d'efficacité. Il s'agit aussi de déterminer quels biens et quels services doivent être produits grâce aux ressources productives disponibles, cela afin de satisfaire au mieux les besoins de la population. Ce second volet du problème – le quoi produire – s'ajoute au premier dans la recherche plus générale de l'efficacité. Quant aux enjeux liés à l'équité, ils concernent la redistribution des revenus et des richesses monétaires et non monétaires par l'État. Cette problématique fait l'objet d'une catégorie spécifique de la typologie de Musgrave.

consommateurs ou le coût de production supporté par les entreprises n'intègre pas cet effet externe. En l'absence d'intervention de l'État, cette situation est inefficace : les comportements qui engendrent des externalités négatives devraient être découragés.

A contrario, le comportement des ménages ou des entreprises peut indirectement améliorer le bien-être de tiers, sans pour autant que ces derniers ne soient consultés. Ainsi, toute personne qui se vaccine contribue à réduire la propagation de la maladie concernée et à protéger le reste de la population. C'est là un exemple d'externalité positive. Le comportement vaccinal individuel tend à ignorer cet effet collectif. L'État devrait donc agir pour encourager les comportements à l'origine d'externalités positives et éviter ainsi que le niveau vaccinal ne reste en deçà d'une situation est efficace.

Différents outils d'intervention publique permettent d'inciter les ménages et les entreprises à tenir compte des coûts et bénéfices externes liés à leur comportement. Il peut s'agir de taxes ou de subventions visant à internaliser les effets externes. Les comportements dommageables peuvent également être limités ou interdits par des dispositions légales (normes environnementales, standards, quotas). À l'inverse, des dispositions peuvent obliger à adopter des comportements générateurs d'externalités positives (par exemple, l'obligation de vaccination).

Offrir des biens publics

Le marché est également défaillant lorsqu'il est possible de se comporter en passager clandestin. Un passager clandestin est un individu (ou une entreprise) qui profite d'un avantage sans en payer le prix. Ce genre de comportement est possible en présence de biens dits publics. Les biens publics ont deux caractéristiques (Stiglitz 2000 : 80). D'une part, l'avantage qu'en retire une personne ne se fait pas au détriment des autres utilisateurs et utilisatrices : on observe donc un phénomène de non-rivalité dans la consommation. D'autre part, il n'est pas possible – techniquement et à un coût raisonnable – d'empêcher quelqu'un de profiter du bien, même si cette personne refuse d'en payer le prix : il y a donc impossibilité d'exclusion.

La radio hertzienne, la sécurité publique, un feu d'artifice, l'éclairage public, la défense nationale, un environnement sain sont ainsi autant d'exemples de biens publics, qu'ils soient fournis ou non par une entité publique. La zone desservie par le bien public est de taille variable : elle peut être d'ordre planétaire (« globale ») avec la lutte contre le réchauffement climatique ; d'ordre continental avec les boucliers antimissiles ; d'ordre national avec la défense nationale ; d'ordre local avec l'éclairage public et la propreté des rues. Aussi, un bien peut perdre les caractéristiques d'un bien public avec l'évolution technologique. Jusqu'en 2019, toute personne possédant un téléviseur accédait aux programmes de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) à travers la télévision numérique terrestre (TNT), sans possibilité technique d'exclusion. Depuis 2019, l'abandon de la TNT au profit de la diffusion par câble, satellite ou internet, permet techniquement d'exclure les personnes qui refuseraient de payer pour les programmes.

Ainsi, en raison de sa caractéristique de non-rivalité, un bien public n'est offert que sous une seule forme, une seule qualité, une seule quantité, dont tout le monde peut profiter. En revanche, le prix que chacun-e est prêt-e à payer pour obtenir ce bien public varie entre les individus. Prenons l'exemple de la défense nationale : tous-tes les résident-es d'un même pays disposent de la même offre, mais les personnes qui redoutent l'insécurité lui attribuent une valeur supérieure en comparaison de celles qui se sentent moins menacées. Cependant, même si le bien en question présente un intérêt aux yeux du plus grand nombre, la propriété de non-exclusion incite chacun-e à préférer que d'autres paient pour cette offre. Il y a alors divergence entre l'intérêt privé qui pousse à adopter un comportement de passager clandestin et l'intérêt général qui voudrait que tout le monde participe au financement du bien public.

Par conséquent, sans intervention de l'État, les biens publics ne seraient en principe pas offerts et la situation serait inefficace. La solution consiste à utiliser le pouvoir de coercition de l'État afin de financer les biens publics par l'impôt, si bien que chacun-e y contribue et se voit privé-e de la possibilité de se comporter en passager clandestin. Une fois le financement assuré, reste à déterminer si l'État fournit lui-même le bien public ou s'il en confie la responsabilité à une entité tierce. C'est là l'objet de la contribution dédiée à la gouvernance (► 8 Gouvernance).

Réduire l'asymétrie d'information

Un autre type de comportement stratégique mène à l'inefficacité des marchés : celui qui consiste à tirer profit d'une information non partagée. Les exemples de répartition inégale de l'information sont nombreux, notamment dans les relations consommateur-trices-fournisseur-ses : un ou une dirigeant-e d'entreprise (publique ou privée) sait mieux que quiconque quelle est la structure réelle de ses coûts de production et si les prix qu'il ou elle impose à ses client-es sont justifiés par un impératif de couverture des coûts ; l'assuré-e sait mieux que l'assureur s'il prend des risques dans sa conduite ; le cotisant ou la cotisante à l'assurance maladie ou à la mutuelle sait mieux que l'organisme assureur s'il ou elle aura besoin de soins dentaires, de dépenses d'optique, etc. Un exemple frappant de comportement stratégique dû à la présence d'asymétrie d'information nous est offert par ce constructeur automobile qui truque les moteurs de ses véhicules afin de fausser les résultats des tests antipollution.

Il est alors tentant pour le détenteur ou la détentrice d'un avantage informationnel de tricher afin d'accroître son profit ou son utilité sans risque de sanction en raison de l'asymétrie d'information. Mais lorsque la tricherie est révélée, elle peut générer une crise de confiance importante. Par ailleurs, comme derrière un même prix peuvent se cacher des biens de qualité différente, les consommateurs et consommatrices peuvent en venir à déterminer leur disposition à payer en fonction de la qualité moyenne escomptée. Or cette disposition à payer pourrait ne pas suffire

à couvrir le coût de production des vendeur·ses de biens de bonne qualité, conduisant potentiellement au retrait de ces derniers du marché⁵.

Les asymétries d'information conduisent donc à des situations inefficaces. L'intervention des collectivités publiques n'est cependant pas toujours nécessaire pour y remédier. En effet, des solutions privées au problème d'asymétrie d'information existent, telles que la certification, les labels de qualité, le partage d'expériences⁶. Toutes visent à instaurer une confiance dans le produit vendu. Dans le domaine de l'assurance, les solutions de segmentation du marché permettent aux assuré·es de choisir le contrat (franchise élevée s'accompagnant d'une prime faible ou franchise faible avec une prime élevée) qui leur est personnellement le plus favorable, et par leur choix, révéler leur prise de risque.

La puissance publique peut également intervenir en fixant des normes et en contrôlant le respect de ces normes (par exemple, la qualité de vie dans les établissements médico-sociaux en Suisse fait l'objet de normes au niveau cantonal), en subventionnant les organisations de défense des consommateurs et consommatrices ou en accréditant certaines professions afin de garantir la qualité de l'offre de formation.

Réguler les monopoles naturels

Les situations où une entreprise dispose du pouvoir de dicter sa logique dans les transactions sont également source d'inefficacité. Le cas extrême est celui du monopole qui rend la concurrence imparfaite. L'entreprise monopoleuse peut abuser de son pouvoir de marché afin de dégager une rente en imposant un prix plus élevé ou une moindre qualité aux consommateurs et consommatrices.

Le plus souvent, face à cette situation, l'enjeu consiste à garantir qu'un nombre raisonnable d'entreprises restent actives sur le marché concerné, ou à limiter le pouvoir qu'a le monopoleur d'influencer le marché, qu'il s'agisse du prix ou de la qualité. En Suisse, cette mission de garantir le bon fonctionnement des marchés est assignée à la Commission de la concurrence, la COMCO.

La situation est tout à fait différente lorsque le service à produire donne lieu à d'importantes économies d'échelle. Dans ce cas, le coût unitaire de production décroît au fur et à mesure que la production augmente. Par conséquent, une seule entreprise peut produire à un coût moindre que ne le feraient plusieurs entreprises. Ce phénomène se manifeste en particulier lorsque les coûts fixes sont élevés (p. ex. les infrastructures de transport, d'eau, d'électricité). Il est alors plus efficace – naturel – qu'une seule entreprise soit active sur le marché. Un monopole naturel doit

5 Akerlof (1970) montre dans quelles conditions le marché sans régulation externe (en laisser faire) pouvait non seulement être grandement inefficace, mais aussi parfois même disparaître totalement dans la mesure où les acheteur·ses ne souhaiteraient plus réaliser de transactions.

6 Les plateformes électroniques de type Tripadvisor, Airbnb et Uber offrent typiquement la possibilité de réduire l'asymétrie d'information en s'appuyant sur l'expérience des autres client·es.

alors être mis en place, garanti et régulé par l'État (voir Athias et Wicht [2019] pour un cas pratique, problématique, de mise en place d'un monopole naturel dans le domaine des réseaux de chauffage à distance).

Il est donc important de distinguer les institutions qui permettent le bon fonctionnement des marchés – à l'instar de la COMCO – des institutions instaurées parce que les marchés sont défaillants en raison d'un monopole naturel. Dans le second cas, les autorités publiques ont un rôle primordial de régulation. Il s'agit de superviser l'entreprise monopoleuse et de lui imposer de fournir une combinaison prix/ quantité optimale pour la société. Cependant, en raison de l'asymétrie d'information, la régulation est une tâche complexe. En Suisse, cette tâche est confiée à des commissions indépendantes. À titre d'exemple, la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) est l'autorité fédérale indépendante de régulation dans le domaine de l'électricité. Elle surveille le respect de la loi sur l'approvisionnement en électricité et celui de la loi sur l'énergie, prenant les mesures et rendant les décisions nécessaires à cet effet. Elle contrôle les prix de l'électricité, statue sur les litiges concernant le libre accès au réseau électrique et tranche en cas de divergences de vues quant à la rétribution à prix coûtant du courant issu d'énergies renouvelables injecté dans le réseau. Elle vérifie la sécurité de l'approvisionnement du pays en électricité.

2.2.2 Intervention pour redistribuer les revenus et les richesses

L'équité dans la distribution des revenus et des richesses, ainsi que le besoin d'intervention de l'État dans cette distribution sont des enjeux abondamment débattus. Une chose est cependant sûre : en l'absence d'action étatique, la répartition des revenus et des richesses monétaires et non monétaires dépendrait avant tout de la dotation naturelle des individus, qu'il s'agisse de leur capacité physique et intellectuelle ou du patrimoine qu'ils ont amassé ou hérité. La répartition dépendrait ensuite d'une dynamique d'accumulation en fonction des opportunités offertes par le marché – marché du travail ou marché des capitaux, par exemple.

Piketty (2013), un économiste français, décrit cette dynamique à l'aide de données historiques. Il dénonce les inégalités grandissantes qu'elle provoque et la menace qu'elles font planer sur la stabilité des sociétés démocratiques contemporaines. Les chiffres indiquent qu'en Suisse les inégalités ne se sont pas creusées en matière de répartition des revenus et de la fortune au cours des deux dernières décennies. Par ailleurs, la Suisse se trouve actuellement dans la moyenne européenne concernant l'inégalité dans la distribution du revenu disponible⁷.

Les conditions du marché du travail en Suisse (taux de participation et répartition des salaires) ainsi que la politique de la formation ont permis d'éviter une hausse

7 Voir la page consacrée à la « Distribution des revenus » sur le site de l'Office fédéral de la statistique : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html> (consulté le 17.01.2023).

des inégalités. Toutefois, ce sont surtout les interventions de l'État qui ont permis de juguler l'accroissement des inégalités. Ces interventions sont nombreuses. Parmi les éléments qui contribuent au revenu disponible, mentionnons les allocations familiales, les rentes AVS/AI, les allocations de vieillesse, les allocations de l'assurance chômage, les aides sociales, les déductions fiscales. Parmi les prélèvements sur le revenu disponible, relevons les cotisations aux assurances sociales obligatoires, les impôts dont l'impôt fédéral direct dont la progressivité est forte, les primes d'assurance maladie. S'y ajoutent les transferts liés à la péréquation financière. Ces derniers apportent des moyens aux collectivités publiques dont les ressources sont limitées par un faible potentiel fiscal. Finalement, les collectivités opèrent une redistribution à travers diverses prestations publiques fournies gratuitement ou à un prix modique : éducation et reconversion, logements et services de santé subventionnés, bibliothèques et installations sportives publiques, transports en commun, etc. Dans la mesure où ces prestations sont largement financées par l'impôt et davantage utilisées par les ménages à revenu modeste, elles ont un impact progressif en termes de redistribution.

Les efforts humains et financiers déployés par l'État témoignent d'une volonté collective de redistribution. Seul l'État peut mettre en place un contrat social visant à offrir une couverture à caractère d'assurance face à des aléas globaux plus ou moins prévisibles : inégalité des chances, paupérisation, chômage de masse découlant d'une récession, etc.

Cela étant, la tolérance face aux inégalités et les moyens consacrés à la redistribution des revenus et des richesses varient selon les régions et les époques. Ils dépendent de la philosophie en matière de justice sociale, d'aversion pour le risque et de jugements de valeur.

En théorie, un conflit d'objectifs existe entre inégalité et efficacité. Par exemple, si la perspective de s'enrichir incite à l'effort, alors pratiquer une fiscalité progressive sur le revenu pour favoriser la redistribution peut s'avérer inefficace, car cela dissuaderait l'effort. C'est le point de vue notamment défendu par Friedman (1962). Cet économiste américain, distingué par le prix Nobel, met ainsi l'accent sur les vertus de la propriété privée et du libéralisme économique. Il reconnaît toutefois qu'une société a besoin d'un minimum de justice sociale pour fonctionner. Une extrême inégalité décourage les personnes modestes de s'investir, car elle annihile les perspectives d'ascension financière et sociale.

Quoiqu'il en soit, les mécanismes de redistribution en place peuvent toujours être améliorés et fonctionner plus efficacement. En outre, des dilemmes demeurent, comme le choix entre l'accès universel aux prestations sociales et l'accès sous conditions des ressources. Finalement, la multiplication des mesures redistributives engendre potentiellement des incohérences et des dysfonctionnements avec, à la clé, un mauvais ciblage et une dispersion des moyens.

2.2.3 Intervention pour stabiliser le système économique

L'indicateur de la quote-part de l'État évoqué en introduction laisse augurer de l'incidence des dépenses publiques sur des enjeux d'ordre macroéconomique, en particulier l'objectif d'un haut niveau d'emploi, celui d'une croissance robuste, celui d'une stabilité des prix ou encore celui d'un équilibre du commerce extérieur. Atteindre ces objectifs ne va pas de soi. Cela pourrait être le cas si les axiomes de la théorie économique classique se vérifiaient en pratique, notamment avec des agent-es économiques rationnel-les, parfaitement informé-es, 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. Leur capacité à s'adapter est restreinte ; celle des entreprises également. Des déséquilibres parfois importants se manifestent entre l'offre et la demande avec à la clé des périodes prolongées de chômage et d'inflation. De par leur nombre, ces millions de consommateur-trices, de producteur-trices, d'investisseur-ses sont dans l'incapacité de se coordonner pour y remédier spontanément.

L'État a un rôle à jouer pour stabiliser les marchés, aussi bien lorsque le niveau des dépenses est insuffisant pour garantir le plein-emploi ou lorsqu'il est excessif et cause des tensions inflationnistes. Différents instruments lui permettent d'assumer ce rôle, au premier rang desquels figurent la politique budgétaire et fiscale, en mains des collectivités publiques, ainsi que la politique monétaire, en mains de la banque centrale (la Banque Nationale suisse).

Les idées émises par Keynes (1936) marquent la politique budgétaire des collectivités publiques. Elles ont d'ailleurs trouvé leur chemin dans la Constitution fédérale qui prévoit que « [l]a Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle » (art. 100, al. 4). Alors que Keynes préconise de soutenir la demande globale, à travers la consommation ou l'investissement des collectivités, la Constitution ne prescrit pas de modalité d'intervention particulière. Cette absence reflète les difficultés à la fois politiques et légales d'accroître ou de freiner les dépenses (ou, dans l'ordre inverse, la charge fiscale) de manière discrétionnaire et suffisamment rapidement pour réussir à suivre les préceptes keynésiens. La structure fédéraliste helvétique accroît encore ces difficultés de coordination verticale et horizontale. Les stabilisateurs budgétaires automatiques déjà présents dans les bases légales en vigueur offrent quant à eux une réponse budgétaire anticyclique spontanée : les dépenses, notamment sociales et de santé, s'accroissent en cas de récession et se réduisent avec une reprise ; les recettes évoluent en sens inverse sous l'effet de la contraction et de l'élargissement de l'assiette fiscale.

En temps normal, c'est-à-dire hormis en cas de crises majeures, certain-es considèrent que la politique monétaire associée aux effets des stabilisateurs budgétaires automatiques est davantage capable de mener à bien la mission de stabilisation économique dévolue à l'État qu'une politique budgétaire discrétionnaire.

En considérant le contexte helvétique, les capacités de stabilisation doivent toutefois être relativisées. En effet, la mondialisation accentue le caractère de petite économie ouverte attribué à la Suisse. Par conséquent, les équilibres macroéconomiques sont de plus en plus tributaires des effets de débordement des politiques budgétaires et monétaires menées par d'autres pays. Des mesures budgétaires expansionnistes prises à l'étranger stimuleront la demande globale en Suisse par le biais des exportations. Par contre, les mêmes mesures, prises par les collectivités publiques helvétiques, auront un effet limité par le fait qu'elles profiteront passablement à des acteurs étrangers en raison de la dépendance aux importations.

2.3 Perspectives et défis futurs

Nous avons traité ici des circonstances dans lesquelles une action de l'État s'avère nécessaire. Le risque existe cependant que cette action acquière une vie propre, que l'administration publique finisse par perdre de vue sa finalité, allant à l'encontre du bien commun qui la justifiait de prime abord. Par exemple, aujourd'hui encore, certains États subventionnent les énergies fossiles (gaz, charbon, pétrole), responsables de 67 % des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, un premier défi pour les collectivités publiques est de savoir remettre en cause les instruments mis en place autrefois, mais ayant perdu leur pertinence aujourd'hui (en fonction de l'évolution technologique par exemple). Ceci peut s'avérer être une tâche complexe si les pouvoirs publics sont capturés par des intérêts particuliers (p. ex. financement de campagnes électorales, lobbys) au détriment de l'intérêt collectif et si, dans un système démocratique, la préoccupation d'être élu·e ou réélu·e prime. Ainsi, aux défaillances du marché peuvent se substituer – ou pire s'ajouter – les défaillances de l'État.

Un autre défi majeur pour les États réside dans la fourniture de biens publics ayant une portée de plus en plus globale : stabilité financière et économique, santé, éducation, soutenabilité climatique pour ne citer que quelques exemples. Or plus les biens publics à fournir sont globaux, plus il est difficile d'assurer que la quantité fournie est optimale. Par exemple, pour lutter contre le réchauffement climatique, toute politique unilatérale déplace la production vers des pays confrontés à des impératifs de plus court terme que les enjeux climatiques. Ces politiques unilatérales mènent *de facto* à une simple redistribution de production et de richesse sans bénéfice environnemental significatif. Pour y remédier, la fourniture de ce type de bien public doit dépendre d'accords s'étendant au monde entier sous la juridiction d'autorités supranationales ayant un pouvoir de sanction en cas de non-respect. Faute de quoi les incitations à se comporter en passager clandestin subsisteront.

Face à ce défi, l'État est confronté à un autre challenge: celui de la confiance. Aghion *et al.* (2010) montrent qu'une relation de causalité existe entre confiance et régulation. Par confiance, on entend une croyance qui découle du civisme présent dans une société. Plus une société est composée de personnes civiques, c'est-à-dire qui tiennent compte dans leurs comportements des externalités négatives qu'elles créent, plus la confiance sera importante. Or la régulation sert à contraindre les individus inciviques et à limiter les externalités négatives qu'ils engendrent. Ainsi, la régulation – qui implique toujours un coût – intervient en l'absence de civisme et de conventions sociales. L'action de l'État se substitue donc souvent aux conventions sociales. Ainsi, un défi majeur pour l'État est de participer à la fourniture de biens publics de plus en plus globaux tout en comprenant que les institutions à mettre en place afin de les fournir ne doivent pas être les mêmes partout, mais au contraire être adaptées aux contextes sociaux et culturels locaux.

Concepts clés

- Défaillance du marché (*Marktversagen, fallimento del mercato, market failure*): situation qui survient lorsque les seuls mécanismes du marché, en particulier le jeu de l'offre et de la demande, ne parviennent pas à garantir une quantité et un prix d'équilibre *socialement* optimal, c'est-à-dire souhaitable. Une telle défaillance se produit lorsque les comportements des entreprises ou des ménages génèrent des externalités, ou lorsqu'une asymétrie d'information existe entre les parties dans le cadre d'un échange, ou encore lorsqu'une situation de monopole naturel existe, ou finalement lorsqu'un bien revêt les caractéristiques d'un bien public. On attend généralement de l'État qu'il intervienne pour remédier à ces défaillances et favorise ainsi l'efficacité dans l'allocation des ressources.
- Quote-part de l'État (*Staatsquote, quota d'incidenza della spesa pubblica, general government spending ratio*): indicateur statistique qui exprime l'ensemble des dépenses publiques consenties au cours d'une année par rapport au PIB, c'est-à-dire par rapport à la valeur ajoutée créée au cours de la même année dans le pays. Il prend en considération les dépenses totales – soit les dépenses courantes et les dépenses d'investissement – dans tous les secteurs – Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques.
- Redistribution (*Umverteilung, redistribuzione, redistribution*): intervention de l'État visant à favoriser une certaine équité dans la distribution des revenus et des richesses monétaires et non monétaires entre individus ou entre régions. Cette fonction de transfert revêt une importance croissante. Elle peut mobiliser différents mécanismes pour parvenir à une redistribution équitable, par exemple les

impôts et les taxes, les transferts sociaux (aide sociale, allocations chômage, etc.), ou encore la péréquation financière entre collectivités.

- Stabilisation macroéconomique (*makroökonomische Stabilisierung, stabilizzazione macroeconomica, macroeconomic stabilization*) : intervention de l'État visant à limiter les fluctuations conjoncturelles de l'activité économique, notamment en garantissant un fort taux d'emploi et une stabilité des prix. Elle vise également à favoriser la croissance. Différents instruments existent pour assurer cette fonction, en particulier la politique budgétaire et fiscale des collectivités publiques, ainsi que la politique monétaire de la banque centrale.

Références

- Akerlof G. A. (1970). The market for lemons : Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P. & Shleifer, A. (2010). Regulation and distrust. *Quarterly Journal of Economics*, 125(3), 1015-1049.
- Athias, L. & Wicht, P. (2019). Réseaux de chauffage à distance, normes légales et structure de marché : quel rôle pour les autorités publiques ? *Revue d'économie industrielle*, 166, 39-63.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom. Capitalisme et liberté*. Paris : Flammarion (2016).
- Keynes, J.M. (1936). *The general theory of employment, interest, and money. Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*. Paris : Payot (2017).
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*. New York : McGraw-Hill.
- Nelson, P. (1970). Information and consumer behaviour. *Journal of Political Economy*, 78, 311-329.
- Picketty, T. (2013). *Le capitalisme au XXI^e siècle*. Paris : Éditions du Seuil.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford : Oxford University Press.
- Stiglitz, J.E. (2000). *Economics of the public sector*. New York/London : WW Norton & Company.

Références pour aller plus loin

- Barr, N. (2020). *Economics of the Welfare State*. Oxford : Oxford University Press.
- Makin, A.J. (2018). *The limits of fiscal policy*. London : Palgrave Macmillan.
- Mueller, D.C. (2010). *Analyse économique des décisions publiques*. Louvain-la-Neuve : De Boeck.