

FINANCES ET POLITIQUES PUBLIQUES EN SUISSE

Sous la direction de Milad Zarin-Nejadan
et Alain Schönenberger

1. RÔLE ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

Milad Zarin-Nejadan

De nos jours, l'État occupe une part importante, parfois même prépondérante, de l'activité économique dans la quasi-totalité des pays de la planète. La taille relative du secteur public n'a fait que croître tendanciellement depuis plus d'un siècle au détriment du secteur privé. L'interrogation sur la place de l'État dans les économies de marché paraît alors à juste titre une des questions les plus fondamentales et les plus controversées en économie politique. Force est de constater qu'à cet égard les positions sont souvent tranchées et les débats vifs mais arides car fortement teintés d'idéologie. Or, l'impact économique, politique et social des activités étatiques dans nos économies est devenu tel qu'il suscite une indispensable réflexion – sans parti pris – sur la nécessité des interventions de l'État dans les divers domaines et une remise en question de leurs bienfaits.

Ce chapitre est consacré à un survol des fondements théoriques des interventions de l'État dans l'économie. Il est divisé en deux sections. La section 1.1 retrace les origines et caractérise l'évolution de la conception du rôle économique de l'État. La section 1.2 passe en revue les différentes circonstances dans lesquelles l'État est appelé à intervenir dans les économies de marché.

1.1 La place de l'État dans une économie de marché

1.1.1 *L'État et les systèmes économiques*

Aujourd'hui, à de rares exceptions près, tous les pays du monde peuvent être qualifiés d'économies mixtes de marché. Dans ce type de système économique, la primauté appartient au secteur privé fonctionnant de manière *décentralisée* et formé d'individus intervenant librement sur divers marchés – des biens et services mais également des facteurs de production (notamment capital et travail) – en poursuivant leur intérêt propre en tant que consommateurs, travailleurs, épargnants, entrepreneurs, etc. Cependant,

toutes ces économies réservent une place importante, quoique de taille et de structure variables d'un pays à l'autre, à l'activité du secteur public (ici synonyme de l'État) lequel obéit à un mécanisme de décision collective. Celui-ci, organisé de manière unitaire ou en plusieurs échelons comme dans les pays à structure fédéraliste, est censé œuvrer dans l'intérêt général et résulte d'un processus politique (plus ou moins démocratique). En outre, l'État influence à divers titres, délibérément ou non, le comportement des agents privés à travers ses prélèvements, ses dépenses ou la simple réglementation de l'activité économique.

À la différence du système d'économie mixte de marché, dans une économie planifiée, telle que l'ex-URSS ou la Chine d'avant les réformes, la quasi-totalité des activités économiques repose sur un mécanisme de décision centralisé. Celui-ci fonctionne par le biais de la planification (pluriannuelle), laissant peu de place à l'initiative privée et à la poursuite par chacun de son intérêt propre. Certes, aujourd'hui on ne trouve presque plus ce type de système en application, la Corée du Nord et Cuba en constituant probablement les derniers spécimens existants. Les économies fonctionnant selon ce modèle se sont écroulées les unes après les autres au terme de plusieurs décennies d'applications plus ou moins strictes de diverses variantes du système pour laisser la place partout à l'économie mixte de marché ayant comme trait commun la primauté des forces du marché et une place de choix – certes à géométrie variable – réservée à l'État.

Cependant, la question de la place de l'État dans les économies modernes et sa coexistence avec le secteur privé n'a pas pour autant perdu de son actualité, loin de là. En effet, la crise économique de 2008, d'une intensité et d'une portée sans précédent depuis la Grande Dépression des années 1930, déclenchée par une crise financière et suivie d'une crise des finances publiques d'ampleur et de gravité tout aussi exceptionnelles, n'a fait que nourrir encore davantage le débat et attiser la controverse sur la question de la nature et des limites de l'action économique de l'État. Plus récemment, la gestion par l'État de la crise sanitaire de Covid-19 a provoqué une forte résistance de la part de défenseurs des libertés individuelles opposés au dirigisme étatique.

1.1.2 Les origines du rôle économique de l'État

Il faut remonter jusqu'aux XVII^e - XVIII^e siècles et l'émergence du courant de pensée *mercantiliste* en Angleterre et en France pour trouver les traces d'une première théorie du rôle économique de l'État. Les mercantilistes étaient en faveur de l'intervention de l'État dans l'économie. Selon cette école de pensée qui prônait l'enrichissement de la nation par le commerce international via une

balance commerciale excédentaire (et donc l'accumulation de l'or), l'État devait promouvoir les exportations tout en décourageant les importations par des droits de douane, des interdictions et des aides accordées aux industries nationales de substitution aux importations. C'est ainsi qu'en Grande Bretagne, par exemple, des lois appelées *Navigation Acts* – dont la première datait de 1650 – ont été adoptées dans le but de soutenir la flotte marchande britannique. La pensée mercantiliste est d'ailleurs restée longtemps influente en Angleterre, se trouvant notamment à l'origine des *Corn Laws*¹.

Les thèses mercantilistes ont été contestées au XVIII^e siècle par les penseurs *physiocrates*. Ces derniers ont insisté sur le caractère dommageable des interventions étatiques. Partant de l'idée que ce n'est ni l'or ni l'argent qui constitue la richesse d'une nation mais sa capacité productive, ils ont fustigé le protectionnisme ainsi que d'autres interventions de l'État jugés néfastes, annonçant les prémices de la doctrine *classique* apparue plus tard au XIX^e siècle.

C'est également en réaction à la pensée mercantiliste qu'Adam Smith, considéré comme le père fondateur de l'économie politique moderne, a milité en faveur d'une limitation du rôle de l'État dans la sphère économique. Dans son ouvrage fondateur *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), Smith a cherché à démontrer comment le libre fonctionnement des marchés pouvait agir comme une *main invisible* pour assurer l'adéquation de l'offre à la demande, faisant de sorte que chacun y trouve finalement son compte. De surcroît, les agents économiques poursuivant individuellement leurs intérêts propres étaient amenés à servir par le même biais l'intérêt général. Dans une telle constellation, l'État avait un rôle minimal mais important à jouer, limité à assurer l'ordre public, fournir les services collectifs et mettre à disposition la monnaie nécessaire aux échanges. L'éducation constituait le seul autre domaine d'activité dans lequel l'intervention étatique était souhaitable.

Depuis cette époque, les idées d'Adam Smith n'ont jamais cessé d'exercer une grande influence sur les économistes et les mouvements politiques libéraux. Inspirés par les théories de Smith préconisant l'harmonie naturelle du système d'économie de marché, certains penseurs classiques du XIX^e siècle tels que John Stuart Mill ou Nassau Senior ont milité en faveur de la doctrine de *laissez-faire*. Selon eux, l'État devait éviter d'interférer dans les activités des agents privés, leur laissant le champ libre pour poursuivre leurs aspirations propres, ce qui concourrait automatiquement à l'intérêt général. Ses activités devaient se borner à la « défense légitime des droits individuels » (Frédéric Bastiat), ce qui restreignait le champ d'intervention de l'État à la défense nationale, la police et l'administration. Pour ces économistes, l'État était appelé à jouer un rôle économique mineur, limité à la fonction d'*allocation* des ressources.

Sous l'influence de la pensée classique, les cadres institutionnels (par exemple, la Constitution des États-Unis) dans divers pays industrialisés ont adopté cette définition étroite du rôle de l'État. En conséquence, l'intervention étatique dans l'économie est restée très limitée au XIX^e siècle dans la plupart des pays. Ainsi, la quote-part de l'État atteignait en moyenne environ 10 % du Produit intérieur brut (PIB) aux alentours de 1870 (voir tableau 1.1).

Tableau 1.1
L'évolution des dépenses publiques dans les pays industrialisés (en % du PIB)

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	2000	2010	2019/20
Allemagne	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	44,7	47,3	44,9
Autriche	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	50,8	53,1	57,1
Belgique	-	13,8	22,1	21,8	30,3	58,6	54,8	49,1	53,3	51,8
Canada	-	-	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	40,7	43,2	53,3
Espagne	-	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	39,1	45,6	42,1
États-Unis	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	33,3	33,7	42,9	38,3
France	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	51,1	56,4	55,3
Italie	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	45,5	49,9	48,5
Japon	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	37,3	40,6	38,7
Pays-Bas	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	41,8	48,2	41,9
Royaume-Uni	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	36,0	48,3	40,3
Suède	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	53,6	51,2	49,1
Suisse	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	33,7	32,9	32,7
Moyenne	10,4	12,7	18,4	23,8	28,4	43,8	44,7	42,9	47,1	45,7

Notes : 1870-1937, gouvernement central ; dès 1960, tous les niveaux du gouvernement.

Source : *The Economist*, Tanzi et Schuknecht (2000), FMI et OCDE.

Tous les intellectuels du XIX^e siècle n'ont toutefois pas été convaincus par le raisonnement d'Adam Smith et de ses disciples. Les inégalités de revenu et de richesse, la misère dans laquelle se trouvaient la grande majorité des travailleurs, le chômage chronique et l'absence de tout mécanisme de protection sociale ont amené les penseurs tels que Karl Marx, Robert Owen et le Suisse Jean-Charles de Sismondi à non seulement déplorer et tenter

d'expliquer ces phénomènes, mais également à proposer des modèles économiques alternatifs susceptibles d'éviter ces effets néfastes de l'économie de marché. Ces penseurs ont souvent attribué le dysfonctionnement du système à la propriété privée des moyens de production et avant tout celle du capital. Mais alors que la doctrine marxiste voyait la solution dans la *socialisation* des moyens de production et leur réaffectation au service de l'intérêt public, d'autres comme Owen ont plutôt préconisé un système formé de groupements d'individus agissant de manière *solidaire et coopérative* dans leur intérêt mutuel. Vers la fin du XIX^e siècle, les premiers signes de l'émergence de la deuxième fonction de l'État, à savoir celle de *redistribution* des revenus et des richesses, étaient déjà visibles en Europe sous l'influence de la pensée marxiste mais également des contributions d'économistes allemands tels que Gustav Von Schmoller et Adolph Wagner. Ceux-ci ont justifié les politiques publiques systématiques visant à redistribuer des richesses, allant ainsi au-delà des mesures *ad hoc* adoptées auparavant dans l'urgence, par exemple, lors des famines ou des guerres. Ce n'est donc pas un hasard si les premiers éléments d'un système de sécurité sociale ont vu le jour en Allemagne dans ces années².

1.1.3 L'extension du rôle de l'État durant le xx^e siècle

Jamais la conception du rôle de l'État dans l'économie n'a été aussi contrastée et controversée qu'au cours du XX^e siècle. L'histoire économique mais également politique du siècle dernier a été marquée par l'opposition entre deux systèmes économiques, l'un basé sur la primauté des forces du marché et la propriété privée des facteurs de production tout en laissant une place importante au secteur public, et l'autre caractérisé par un mode de décision centralisé et la propriété collective des moyens de production. Le monde a ainsi été divisé en deux blocs antagonistes qui se sont affrontés longuement sur les plans idéologique et militaire jusqu'à ce que la faillite économique du système planifié ne mette fin à des décennies de guerre froide et ne précipite le basculement des pays adeptes de ce système dans le camp adverse.

Si, tout au long du XX^e siècle, le monde dit libre est resté fermement ancré dans le paradigme de l'économie de marché, l'architecture des économies a subi de profondes mutations. En effet, le siècle dernier a vu l'importance de l'État croître tendanciellement dans les économies mixtes de marché. Notamment, les deux guerres mondiales ont été à chaque fois l'occasion d'assister à l'accroissement des dépenses publiques directement ou indirectement lié à l'effort militaire et à la mobilisation générale. Par ailleurs, la Grande Dépression des années 1930 a suscité la mise en place des

programmes majeurs de dépenses publiques d'assistance, notamment dans le cadre de la politique de *New Deal* menée par le président Roosevelt aux États-Unis. Mais avant tout, la croissance de la taille relative de l'État dans les économies occidentales est à mettre en relation avec le changement d'attitude à l'égard de la doctrine de *laissez-faire* – surtout avec l'avènement de la théorie keynésienne – conjugué à certains mécanismes inhérents aux systèmes économique et politique.

La théorie keynésienne a été l'occasion d'attribuer une troisième fonction à l'État, à savoir celle de *stabilisation* conjoncturelle. Lui-même témoin de la Grande Dépression des années 1930, John Maynard Keynes a mis l'accent sur le rôle capital que l'État pouvait jouer sur le plan macro-économique afin d'atténuer, voire de prévenir, de telles crises. Dans son œuvre majeure *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936), se différenciant d'auteurs classiques qui privilégiaient la perspective de long terme en se concentrant sur l'analyse de l'offre, Keynes s'est intéressé avant tout aux conditions de court terme en mettant l'accent sur le rôle de la demande globale, censée déterminer le volume de l'activité économique pour une capacité de production donnée. Dès lors, les pouvoirs publics se voyaient attribuer un nouveau rôle, à savoir celui de stabilisateur de l'activité économique générale, notamment au moyen de *politiques conjoncturelles* (politiques budgétaire et monétaire) censées combattre le chômage (le sous-emploi) et l'inflation (la hausse du niveau général des prix). A ces objectifs internes, on peut aussi ajouter l'équilibre externe³.

L'exercice simultané de ces trois fonctions durant la seconde moitié du XX^e siècle a eu pour conséquence une expansion rapide et sans précédent des activités étatiques dans les économies de marché, la tendance étant particulièrement marquée durant les années 1960-1980, période qualifiée d'âge d'or de la croissance du secteur public. Le développement de la théorie des biens publics et des externalités a renforcé la justification de l'intervention de l'État dans l'exercice de la fonction d'allocation. L'attrait du socialisme auprès des intellectuels occidentaux et certains dirigeants politiques a pour sa part favorisé le renforcement du rôle redistributeur de l'État. Dans la plupart des pays industrialisés, c'est pendant les décennies 1960 et 1970 que l'*État-providence* tel qu'on le connaît aujourd'hui a vu le jour par la mise en place de régimes universels de sécurité sociale. Par ailleurs, les politiques conjoncturelles inspirées par la théorie keynésienne ont été largement pratiquées pendant les Trente Glorieuses.

Même si la croissance de la taille relative de l'État a continué globalement au-delà des années 1970, un certain fléchissement, parfois même une inversion, de la tendance a été observé vers la fin du siècle dernier. On a progressivement assisté à une montée du scepticisme à l'égard du rôle de l'État dans l'économie, d'abord dans les cercles d'économistes et de

politologues de tendance libérale, puis de manière plus générale dans la société. A l'incapacité des politiques étatiques d'assurer l'allocation efficiente des ressources et de redistribuer les revenus et les richesses de manière ciblée, couplée avec l'échec des politiques keynésiennes face à la stagflation⁴ des années 1970, sont venus s'ajouter nombre d'études mettant en exergue les effets néfastes de l'alourdissement de la charge fiscale parallèlement à la croissance de la taille relative de l'État. On a notamment mis en évidence l'effet dissuasif de la fiscalité sur l'offre de travail, l'épargne, l'investissement et la prise de risque, et souligné le rôle de ce phénomène dans l'essor de l'économie souterraine.

Au niveau politique, les années 1980 ont vu l'arrivée au pouvoir des politiques élus sur la base de programmes visant explicitement à limiter la taille de l'État, voire la réduire. Les gouvernements conservateurs au Royaume-Uni dirigés par Margaret Thatcher et les deux mandats présidentiels exercés par Ronald Reagan aux États-Unis en sont sans doute les meilleures illustrations. Les promesses ont souvent été suivies des actes, et on a bel et bien assisté dans un grand nombre de pays industrialisés au ralentissement de l'expansion, à défaut d'une contraction, des activités étatiques. Il n'empêche que la taille relative de l'État a continué à croître dans la quasi-totalité des pays industrialisés (tableau 1.1), malgré un climat politique plutôt hostile, pour des raisons liées principalement à l'existence d'un certain nombre d'automatismes économiques et politiques inhérents au secteur public et à son fonctionnement.

Aujourd'hui l'État est considéré comme un acteur économique à part entière et fait désormais partie des institutions économiques essentielles au bon fonctionnement d'une économie de marché. Certes, l'ampleur et l'étendue du rôle économique de l'État font encore l'objet d'intenses débats et de controverses, et sa taille relative (par rapport au PIB) varie du simple au double suivant le pays. Cependant, le principe de ces interventions n'est plus remis en question. Il est même souvent inscrit dans la Constitution (encadré 1.2).

Encadré 1.2

Le cadre institutionnel du rôle économique de l'État en Suisse

En Suisse, les principes généraux définissant la liberté économique et le choix du système économique sont inscrits dans la Constitution fédérale. L'article 27 reconnaît explicitement la liberté d'entreprendre et de choisir son métier. Cela implique que les interventions de l'État qui viseraient à restreindre l'étendue des droits économiques indivi-

duels doivent pouvoir se justifier par l'intérêt public. L'article 94 établit les principes de l'ordre économique. Il oblige l'État à faire fonctionner une économie de marché et à créer un environnement propice à son développement. Toute activité de l'État doit disposer d'une base constitutionnelle et, si elle porte atteinte à la liberté économique, cela doit être spécifié dans l'article constitutionnel correspondant.

1.2 Les fonctions économiques de l'État

A travers ses interventions dans la sphère économique, l'État influence plus ou moins significativement le comportement des agents privés. Mais dans quel but agit-il ? Selon la classification proposée par Richard Musgrave (1959), l'intervention étatique dans l'économie de marché s'effectue principalement dans le cadre de l'exercice de *trois fonctions*, à savoir celles d'allocation, de redistribution et de stabilisation.

1.2.1 La fonction d'allocation

Parmi les trois fonctions de l'État selon Musgrave, celle d'allocation est la seule qui peut être considérée comme essentielle dans la mesure où elle cherche à corriger les *lacunes de marché* (ou échecs du système d'économie de marché). Aucune société organisée ne peut exister sans que cette fonction ne soit exercée à un certain degré par le gouvernement et sans les institutions mises en place à cet effet. Il s'agit d'ailleurs de la fonction la plus ancienne de l'État, exercée bien avant celles de redistribution et de stabilisation.

Les lacunes de marché

Le système d'économie de marché permet la maximisation du bien-être de la collectivité et assure une allocation optimale des ressources productives, mais uniquement sous certaines conditions, notamment la *conurrence parfaite* sur les marchés⁵. Or, ces conditions sont loin d'être toujours réunies. Par conséquent, l'État peut être amené à intervenir sur les marchés afin de modifier l'allocation des ressources et pallier les dysfonctionnements du système. Cette intervention peut prendre différentes formes, à savoir la réglementation, la fourniture de prestations (en espèce ou en nature) à la collectivité ou encore par le biais de la fiscalité.

La faiblesse relative des ressources financières nécessaires à l'application de mesures *réglementaires* (par exemple, l'autorisation de construction), destinées à organiser l'activité du secteur privé d'une manière plus propice à l'affectation optimale des ressources, représente le principal avantage de cette forme d'intervention étatique. Quant à la fourniture de prestations, elle se matérialise par des programmes de *dépenses* publiques (par exemple, en faveur de l'éducation) financés par les recettes fiscales, les émoluments ou encore l'emprunt. Les dépenses publiques peuvent servir à fournir *directement* des prestations à la population (par exemple, l'école publique) ou alors *indirectement* via des transferts aux agents privés (par exemple, les chèques d'éducation). Enfin, les *prélèvements* obligatoires, soit les impôts et les redevances appropriés, servent non seulement à financer les dépenses publiques mais aussi à orienter le comportement des agents économiques en fonction de l'intérêt général (par exemple, les taxes écologiques).

La principale raison de l'intervention de l'État dans le cadre de l'exercice de la fonction d'allocation réside donc dans l'existence de dysfonctionnements (lacunes) du système d'économie de marché menant à une allocation sous-optimale des ressources productives, et dont les principales formes sont résumées ci-dessous.

Les services collectifs

L'État peut être amené à intervenir dans l'économie pour remédier au problème posé par certains biens et services⁶ dont les caractéristiques techniques conduisent le secteur privé à ne les produire qu'en quantité insuffisante, voire à renoncer totalement à leur fourniture alors même qu'une demande (sociale) pour ces services existe bel et bien.

Les services collectifs, par opposition aux biens privés, sont caractérisés par la *non-rivalité* et la *non-exclusion*.

- Non-rivalité signifie que la consommation d'un service par un individu n'enlève en rien la possibilité de l'utilisation du même service, simultanément et intégralement, par d'autres individus.
- Quant à la non-exclusion, elle signifie qu'il est difficile (voire impossible) d'interdire l'accès au service en question à l'utilisateur qui refuse de payer le prix exigé en contrepartie de la consommation.

Les services collectifs qu'on peut qualifier de *purs* (par exemple, la défense nationale) possèdent ces deux caractéristiques, par opposition aux biens et services *privés* (par exemple, l'automobile) qui sont caractérisés par la *rivalité* dans la consommation et la possibilité d'*exclusion*. En règle générale, la fourniture des biens et services privés ne nécessite pas

d'intervention étatique alors que, dans le cas de services collectifs purs, le mode de production (et de tarification) étatique doit, presque toujours, se substituer à celui de marché.

Le problème que posent les services collectifs purs est le suivant : il suffit qu'un tel service soit produit pour qu'un certain nombre d'individus en profitent automatiquement. De surcroît, les consommateurs se voient offrir la même quantité de prestations. Pourtant, la production de ces services implique un coût qui doit être couvert par les usagers collectivement. A la différence des biens et services privés, vendus au même prix (reflétant le *coût marginal*⁷ en concurrence parfaite) à tous les consommateurs, en présence de services collectifs, seule une *tarification différenciée* permet la maximisation du bien-être de la collectivité. Chaque utilisateur est alors appelé à déboursier l'équivalent monétaire de l'utilité marginale⁸ retirée de la consommation du service en question (appelé la *volonté marginale de payer* ou la *disposition marginale à payer*).

Cependant, pour que le prix demandé à chaque utilisateur reflète sa volonté de payer, il faut connaître les préférences de tous les individus, autrement dit les fonctions de demande individuelles⁹. Or, chacun espère que les autres payeront pour la fourniture du service tout en pensant que la non-exclusion lui permettra d'en bénéficier sans devoir en payer le prix. Les individus sont donc incités à ne pas révéler leurs véritables dispositions marginales à payer (*non-révélation des préférences*). Si tous les membres d'une collectivité appliquent le même raisonnement et se comportent comme des *passagers clandestins* ou *resquilleurs* (*free riders*), le service en question ne pourra plus être fourni par des producteurs privés. L'effondrement du marché qui en résulte appelle alors l'État à prendre en charge lui-même la production et à faire payer directement (émoluments, redevances) ou indirectement (impôts) les usagers de ce type de service en faisant appel à son pouvoir de coercition.

On note que la difficulté (ou l'impossibilité) d'exclusion peut être d'ordre *technique* ou *économique*. Parfois, il est techniquement impossible de savoir à qui profite une prestation publique et avec quelle intensité (par exemple, les navires se repérant à l'aide d'un phare côtier). En d'autres circonstances, il est techniquement possible de limiter l'accès à une prestation à ceux qui sont prêts à en payer le prix, mais on préfère y renoncer car l'exclusion serait trop coûteuse (par exemple, la taxation différenciée des véhicules en fonction du kilométrage parcouru).

En dehors des deux catégories extrêmes discutées ci-dessus, on peut encore définir les biens et services collectifs *mixtes* déclinés en deux groupes distincts. Les biens et services caractérisés par la non-rivalité dans la consommation et la possibilité d'exclusion (par exemple, une chaîne de télévision cryptée) peuvent en principe être fournis par le secteur privé dans

la mesure où ils ne souffrent pas du problème de passer clandestin¹⁰. En revanche, les biens et services caractérisés par la rivalité dans la consommation et la difficulté (ou l'impossibilité) d'exclusion (par exemple, les ressources marines se trouvant en dehors des eaux territoriales) constituent un échec du marché nécessitant en principe une intervention du type réglementaire¹¹.

La décroissance des coûts unitaires

La décroissance des coûts unitaires constitue une autre forme de lacune de marché pouvant nécessiter une intervention étatique. En effet, en présence du phénomène de *rendements d'échelle croissants* (ou *économies d'échelle*)¹² dans une production, le marché ne pourra plus être organisé selon le modèle de la concurrence parfaite (c'est-à-dire l'atomicité de l'offre). Souvent, il n'y a de place sur un tel marché que pour un seul producteur car c'est seulement en produisant et vendant en grandes quantités que l'entreprise pourra être rentabilisée. On parle alors de *monopole naturel* ou d'*indivisibilité de l'offre*. Dans une telle situation, un monopole privé serait envisageable mais la quantité produite et le prix fixé ne correspondraient pas à l'optimum du point de vue de la collectivité (le prix serait supérieur au coût marginal), d'où le besoin d'un certain type d'intervention étatique.

On rencontre ce type de cas le plus souvent dans les productions très intenses en capital, notamment dans celles nécessitant une infrastructure coûteuse, par exemple, les *industries de réseau* (*network industries*) telles que l'électricité, le gaz, l'eau, les chemins de fer, les services postaux, etc. Cela peut conduire le secteur public à intervenir sur ces marchés selon plusieurs modalités.

- L'État peut prendre en charge lui-même la production du service en question en créant une entreprise publique. Celle-ci pourra alors fournir la prestation en pratiquant soit une tarification au coût marginal (*optimum de premier rang* ou *optimum de Pareto*)¹³ et en finançant les pertes engendrées par les ressources générales du budget, soit une tarification au coût moyen (*optimum de second rang*) afin d'éviter le déficit.
- Le secteur public peut déléguer le monopole à une entreprise privée en se contentant de réglementer son activité dans l'intérêt de la collectivité (fixer la quantité et le prix correspondant à l'optimum de second rang).
- L'État peut laisser à un producteur privé le soin d'exercer le monopole tout en lui soutirant son surprofit (rente du monopoleur), par exemple, en organisant auparavant des enchères pour l'attribution de la concession.

Les effets externes

Les *effets externes* (ou *externalités*) positifs ou négatifs, également appelés *économies* ou *déséconomies externes*, sont générés par des activités privées de production ou de consommation sans qu'ils ne soient nécessairement pris en compte dans les modalités de l'échange marchand.

- Les externalités positives peuvent être définies comme des bénéfices qui s'ajoutent aux bénéfices propres (retirés à titre privé) d'une activité et qui touchent des agents économiques tiers, autres que les producteurs et les consommateurs du produit en question, sans que ceux-ci ne soient tenus de payer en contrepartie des avantages retirés (par exemple, les avantages retirés par les personnes non vaccinées de la vaccination par autrui).
- A l'inverse, les externalités négatives sont définies comme des coûts s'ajoutant aux coûts propres (supportés à titre privé tels que la rémunération du travail ou le coût du capital) d'une activité et qui touchent des agents économiques tiers sans que ceux-ci ne soient indemnisés en contrepartie des dommages subis (par exemple, la pollution générée par la fabrication de produits chimiques).

En présence d'effets externes, si le marché est laissé libre de toute intervention, le prix d'équilibre ne tiendra pas compte nécessairement de ces externalités :

- L'existence d'une externalité positive creuse un écart entre les bénéfices privés et sociaux (les seconds incluant les premiers).
- De manière analogue, une externalité négative introduit une divergence entre les coûts privés et sociaux (les seconds incluant les premiers).

Dans les deux cas, l'optimum (prix et quantité) du point de vue de la collectivité va s'écarter de l'optimum privé. A moins qu'un accord volontaire ne puisse être trouvé, sans intervention étatique réglementaire, fiscale ou sous forme de subventions, l'allocation des ressources ne sera pas optimale pour la collectivité.

Le but visé par l'intervention étatique est de provoquer l'*internalisation* de l'externalité, c'est-à-dire sa prise en considération dans les décisions de production et de consommation, afin d'atteindre – ou du moins de se rapprocher de – l'optimum collectif. Par exemple :

- La prise en compte d'une externalité positive via une *subvention* unitaire versée aux consommateurs, dont le montant reflète le *bénéfice marginal externe* (supposé constant), conduit à un volume optimal – du point de vue de la collectivité – de production et de consommation ainsi qu'un prix d'équilibre du marché qui reflète le *bénéfice marginal social* de l'activité économique en question.
- L'internalisation d'une externalité négative par un *impôt* unitaire prélevé sur les producteurs, dont le montant est calqué sur le *coût marginal*

externe (supposé constant), conduit à un volume socialement optimal d'échanges et un prix d'équilibre qui reflète le *coût marginal social*.

Il est à noter que, théoriquement, l'intervention étatique directe (réglementation ou prise en charge de l'activité) ou indirecte (subventions ou impôts) n'est pas toujours nécessaire. En effet, lorsque le nombre d'agents impliqués et les *coûts de transaction* sont faibles, l'internalisation de l'externalité peut se réaliser automatiquement à l'aide d'un accord volontaire entre les parties concernées, pour autant que l'État définisse clairement les *droits de propriété* et mette à disposition son appareil judiciaire afin de trancher d'éventuels différends. Par exemple, en présence d'une externalité négative :

- L'individu qui inflige un coût externe à d'autres personnes peut être amené à leur verser une compensation si les droits de propriété ne lui appartiennent pas.
- Dans le cas contraire, il pourra se voir rétribuer par ses « victimes » pour réduire le volume de l'activité à l'origine de la nuisance.

On démontre aisément que l'effet sur le volume final de l'activité génératrice de nuisance est le même dans les deux cas mais la répartition du fardeau du coût entre les deux parties du contentieux est différente.

L'obtention de ce résultat, connu sous la dénomination du *théorème de Coase*¹⁴, présente cependant une difficulté majeure : le nombre généralement élevé d'individus concernés de part et d'autre (les personnes affectées par l'externalité et / ou celles qui en sont à l'origine). A moins que les individus soient bien organisés (groupements d'intérêt commun), les coûts de transaction liée à la recherche d'une solution négociée sont d'autant plus importants que le nombre de personnes concernées est élevé, pouvant devenir dissuasifs. Dès lors, l'État est souvent amené à intervenir sur le marché de manière plus ou moins coercitive pour pallier la lacune de marché que constituent les externalités. En général, on préfère les *instruments* économiques tels que les taxes (ou subventions) pigouviennes aux réglementations (*command and control*) jugées trop contraignantes¹⁵.

La concurrence imparfaite

Dans un système d'économie de marché, l'allocation optimale des ressources est assurée sous certaines conditions, dont la concurrence parfaite sur les marchés des produits et des facteurs de production. Cependant, en réalité, on se trouve le plus souvent en présence de situations non concurrentielles (monopole, oligopole, entente cartellaire, etc.)¹⁶, lesquelles constituent une lacune de marché en ne garantissant ni un volume d'échange maximal ni une tarification optimale du point de vue de la collectivité. Par

exemple, le monopole conduit à une quantité trop faible et un prix trop élevé pour les consommateurs par rapport à la concurrence parfaite. C'est pourquoi, les entraves à la libre concurrence peuvent justifier des interventions étatiques, normalement sous forme de réglementation (par exemple, la législation anti-trust).

On note que le non-respect des conditions de la concurrence parfaite peut également résider du côté des acheteurs. Par exemple, lorsque le marché du travail est caractérisé par un *monopsonne* (un employeur unique face à une multitude de travailleurs), il en résulte un volume d'échange (emploi) et un prix (taux de salaire) trop faibles par rapport à l'optimum social. Dans ce cas, l'introduction d'un salaire minimum peut conduire à une hausse du taux de salaire et de l'emploi.

Il convient cependant de rappeler que toutes les situations de concurrence imparfaite ne requièrent pas forcément d'intervention étatique visant à les combattre ou les prévenir. Par exemple, la protection des droits de la propriété intellectuelle peut justifier une situation de monopole. En effet, une entreprise qui dispose d'un brevet d'invention sur un produit se trouve légalement protégée de la concurrence pendant une certaine période, ce qui lui confère une position de monopoleur sur le marché du produit en question. La rente du monopole obtenue grâce à cette position dominante trouve néanmoins une justification sur le plan économique dans la mesure où elle lui permet de récupérer les frais importants de recherche et développement (supportés en amont) à l'origine de la découverte.

D'autres lacunes du marché

Il existe d'autres imperfections du marché pouvant donner lieu à des interventions étatiques sous forme de prise en charge de la production ou de simple réglementation. Parmi les plus courantes, on peut citer l'*asymétrie d'information* entre l'offreur et le demandeur sur un marché. Cela constitue un obstacle au bon fonctionnement du mécanisme de marché, pouvant même mener à sa disparition. Le marché des soins médicaux constitue un cas emblématique d'asymétrie d'information où les demandeurs (patients) ne sont pas bien informés sur la qualité des biens ou des services consommés¹⁷. Dans certains cas d'asymétrie d'information, l'État peut être amené à prendre en charge lui-même la fourniture du service (par exemple, les hôpitaux publics) ou à réglementer une activité tout en la laissant dans les mains du secteur privé (par exemple, les règles d'hygiène imposées aux restaurants). Il convient de noter que l'asymétrie d'information peut aussi désavantager les offreurs, par exemple, sur le marché du crédit bancaire ou de celui des assurances¹⁸.

Une autre défaillance du marché provient de la *rationalité limitée* des agents économiques. Elle se manifeste lorsqu'on s'éloigne du modèle d'agent « rationnel », principalement dans deux types de circonstances : l'existence de *biais cognitifs* et l'*incohérence temporelle*. On peut alors assister à une intervention étatique, ce même en l'absence de toute velléité de paternalisme de la part du pouvoir public.

Le biais cognitif peut surgir même si les agents ne souffrent pas d'asymétrie d'information. C'est le cas notamment lorsqu'ils doivent prendre des décisions complexes faisant intervenir une multitude de paramètres teintés d'incertitude (par exemple, concernant les plans d'épargne retraite). Dans ce type de situation, l'individu pourrait préférer opter pour une solution non optimale mais simple (par exemple, l'option par défaut) plutôt que de chercher la meilleure solution. L'État peut exploiter ce biais cognitif dans l'intérêt de l'individu en lui donnant un « coup de pouce » (*nudge*) pour l'inciter à adopter un comportement optimal sans le contraindre.

L'incohérence temporelle est liée au fait que l'individu pourrait prendre des décisions privilégiant le court terme au détriment du long terme et regretter ses choix plus tard. Dans le domaine des assurances, cela peut conduire à des situations de sous-assurance pouvant entraîner des conséquences néfastes pour l'individu directement concerné et au-delà. En effet, certaines personnes pourraient mal évaluer les risques qu'elles courent dans la vie – et qu'elles font courir aux autres – ou tout simplement ne pas trop s'en préoccuper par goût du risque. Dans la mesure où, en cas de coup dur, la collectivité se doit quand même de porter secours à ces individus, mais également dans l'intérêt de tierces personnes pouvant être préteritées par ce type de comportement, l'État rend certaines assurances obligatoires (par exemple, l'assurance vieillesse).

1.2.2 La fonction de redistribution

La répartition du revenu et de la richesse issue du libre fonctionnement du marché dépend d'un certain nombre de facteurs tels que les capacités personnelles, le volume de facteurs de production en possession, le niveau d'éducation, la mobilité sociale, l'héritage, etc. Elle est par conséquent forcément inégale et peut être jugée comme étant plus ou moins équitable selon les personnes ou les groupes sociaux. Dès lors, en fonction d'une *norme* d'équité définie par la société à travers le système politique en vigueur, l'État est appelé à intervenir dans l'économie afin de redistribuer le revenu et la richesse par la voie fiscale (par exemple, l'imposition du revenu), par des transferts monétaires (par exemple, les allocations familiales) ou en na-

ture (par exemple, le logement subventionné) ou encore par des mesures réglementaires (par exemple, le salaire minimum).

Une part importante de la fonction redistributrice de l'État est exercée par le truchement des recettes publiques et surtout de la fiscalité. L'État cherche ainsi à :

- Répartir le financement des activités publiques différemment à travers les contribuables.
- Réduire les inégalités des revenus et des richesses et lutter contre la pauvreté.

L'exercice de ces tâches requiert un *critère* d'équité. Par exemple, concernant la contribution des individus – via les impôts – au financement des activités étatiques, le respect du critère d'équité exige simplement que chacun paie sa « juste part ». Mais la simplicité du concept s'arrête là car on peut envisager deux façons totalement différentes de définir ce qu'est la juste part.

- Premièrement, l'objectif d'équité peut être satisfait par le recours au *principe d'équivalence* qui exige que chacun contribue au financement des activités étatiques par un montant qui correspond aux avantages qu'il retire des prestations publiques. Ce principe établit un lien explicite entre l'impôt et les dépenses de l'État. Il représente le critère le plus défendable sur le plan purement économique dans la mesure où il est parfaitement conforme à l'esprit de l'économie de marché (l'impôt se substitue au prix). Néanmoins, il présente plusieurs problèmes. D'abord, son application nécessite qu'un certain nombre de conditions soient réunies, à savoir la possibilité d'exclusion à un coût raisonnable, une indivisibilité de l'offre modérée et des effets externes modestes. Ensuite, plus fondamentalement, cette façon de répartir le poids du financement de l'État entre les individus ne peut être vraiment équitable que si la distribution initiale des revenus et des richesses est elle-même équitable, ce qui est loin d'être le cas en réalité. Enfin, ce principe ne peut être appliqué au financement des dépenses publiques sous forme de *transferts*, lesquelles ont pris, au fil du temps, de plus en plus d'importance dans les pays industrialisés. Le principe d'équivalence se trouve donc rarement appliqué dans la pratique.
- Deuxièmement, l'équité peut être servie par le *principe de la capacité contributive* qui stipule que la charge fiscale doit être distribuée entre les individus en fonction de leur aptitude à contribuer au financement des prestations de l'État, autrement dit en fonction de leur force économique. Ce principe, largement appliqué dans la pratique car préféré au principe d'équivalence, renonce à reproduire le mécanisme de marché en établissant un lien direct entre les prestations et leur financement. Son application nécessite toutefois que l'on règle deux questions

épineuses, à savoir la définition d'un indicateur de la capacité contributive et l'établissement d'une norme de répartition équitable du fardeau fiscal. Comme on peut le voir brièvement ci-dessous, les réponses à ces questions sont loin d'être évidentes.

La capacité contributive peut être évaluée à l'aide de plusieurs indicateurs du pouvoir économique, notamment le revenu, la fortune et la consommation. Les deux premiers étalons reflètent le potentiel – présent et futur – de l'exercice du pouvoir économique alors que le troisième met l'accent sur la concrétisation effective de ce pouvoir. Ces étalons ne sont évidemment pas interchangeables, chacun donnant une représentation différente des inégalités entre les individus. Le choix d'un indicateur plutôt qu'un autre affecte donc la répartition de la charge fiscale parmi les contribuables. Dans la pratique, le paysage fiscal est composé de plusieurs impôts, ce qui aboutit *de facto* à une combinaison d'étalons.

Une fois l'étalon de mesure de la capacité contributive déterminé, il faut encore faire intervenir deux principes fondamentaux d'équité.

- *Équité horizontale*. – Ce principe exige que les contribuables disposant de la même capacité contributive paient le même montant d'impôt. Or, les individus ayant, par exemple, le même revenu ont généralement des situations personnelles différentes dont il convient de tenir compte moyennant une correction de l'étalon (par exemple, les déductions admises à titre de charges familiales).
- *Équité verticale*. – Ce critère exige que les individus ayant des capacités contributives différentes soient traités différemment, le degré de différenciation restant à définir. Cela implique une fois encore des jugements de valeur. Par exemple, l'imposition proportionnelle du revenu des personnes physiques opère bel et bien une redistribution, quoique moins fortement qu'un barème progressif. Ce dernier peut d'ailleurs prendre différentes formes suivant le degré de redistribution souhaité.

Les questions relatives à la fonction de redistribution de l'État relèvent donc avant tout d'un choix politique que seule la collectivité peut opérer en fonction des critères qu'elle adopte et des considérations résultant des facteurs socio-culturels mais aussi des rapports de force politiques. Quel que soit le régime de redistribution adopté, on a besoin d'indicateurs pour juger l'état et l'évolution des inégalités et de la pauvreté ainsi que l'impact des mesures redistributives (voir l'encadré 1.3).

Enfin, il convient de préciser que l'*incidence* effective des mesures redistributives n'est pas toujours connue à l'avance et pourrait ne pas correspondre aux objectifs d'équité poursuivis par l'État. Le fardeau de l'impôt se trouve en principe (partiellement) répercuté par le contribuable légal sur d'autres agents économiques sans que l'on puisse en mesurer la portée et l'ampleur exactes. Ce phénomène, appelé *translation* de l'impôt, résulte

Encadré 1.3

Les méthodes de mesure des inégalités et de la pauvreté

La mesure la plus simple d'inégalité est le *coefficient de variation* défini comme l'écart-type de la distribution divisé par sa moyenne. Cette mesure présente cependant deux inconvénients : elle n'a pas de limite supérieure et ses composantes sont particulièrement sensibles aux revenus anormalement élevés ou faibles (*outliers*). En d'autres termes, elle ne convient pas aux distributions de revenu s'éloignant d'une distribution normale.

La *courbe de Lorenz* met en relation le pourcentage cumulé d'individus ayant les revenus les plus bas et leur part à l'ensemble des revenus. Si la répartition des revenus était parfaitement égale, la courbe de Lorenz serait une droite à 45 degrés. Dans l'autre cas extrême, la courbe se confondrait avec les axes. En réalité, on se trouve entre ces deux extrêmes. Plus la courbe de Lorenz est proche de la droite à 45 %, plus la répartition des revenus est jugée égalitaire, et inversement lorsqu'elle se rapproche des axes.

L'*indice* (ou le *coefficient*) *de Gini* est basé sur la courbe de Lorenz. Il mesure l'écart entre la droite de la répartition parfaite et la courbe de Lorenz. En cas de répartition parfaite, l'indice de Gini vaut zéro ; si la totalité des revenus se concentre sur une seule personne (répartition la plus inégale), l'indice prend la valeur de 1. Sa valeur théorique varie donc entre 0 et 1. Dans la plupart des pays industrialisés, la valeur calculée de l'indice de Gini se situe aux alentours de 0,3-0,4. En Suisse (en 2018), cet indice (basé sur le revenu disponible) atteignait 0,311.

Les *quantiles de revenu* indiquent le pourcentage d'un certain groupe d'individus par rapport au revenu global, par exemple, le pourcentage du revenu global que réalisent les 10 % des individus touchant les revenus les plus élevés. On peut aussi élaborer des indicateurs de mesure de l'écart entre les deux extrêmes (*rapport inter-quantile*). Ainsi, le rapport 90/10 indique le ratio entre le revenu total des 10 % des plus hauts revenus et celui des 10 % des individus les moins bien lotis. Ce rapport est souvent utilisé en complément à l'indice de Gini.

Ces indicateurs sont toutefois *statiques* (reflétant l'état des inégalités à une période donnée). Pour se renseigner sur la *dynamique* (l'évolution) des inégalités, on utilise les *indices de mobilité* basés sur les *matrices de transition*. Une telle matrice donne la probabilité pour qu'un individu appartenant à un moment donné à une certaine

classe de revenu se trouve dans une classe quelconque après un certain laps de temps. Elle fournit alors une information précieuse sur les chances d'ascension sociale.

La mise en place des politiques visant à combattre la pauvreté nécessite que l'on dispose d'une estimation du *seuil de pauvreté*. Ce seuil est forcément *subjectif* et varie évidemment d'un pays à l'autre. Il est parfois défini de manière *absolue* (d'après un panier de consommation jugé minimal). Par exemple, en Suisse (en 2019), il était estimé à CHF 2'279 par mois pour une personne seule et CHF 3'976 pour un ménage avec deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans. D'après cette méthode, 8,7 % de la population suisse se trouvait en dessous du seuil (absolu) de pauvreté.

Mais le seuil de pauvreté peut également se définir de manière *relative* par rapport au revenu médian. On parle alors du seuil de *risque* de pauvreté. Par exemple, sur le plan européen, le seuil le plus souvent utilisé correspond à 60 % du revenu médian après ajustement pour impôts et prestations sociales. En Suisse (en 2019), ce seuil se montait à CHF 30'045 par année pour un ménage d'une personne seule. D'après cette méthode, 15,7 % de la population suisse se trouvait en dessous du seuil (relatif) de pauvreté.

des ajustements (d'offre et de demande) sur les marchés des biens ou des facteurs de production directement visés par l'impôt mais également sur d'autres. Ce problème n'est d'ailleurs pas limité aux impôts et apparaît aussi au niveau des dépenses publiques de redistribution. Qu'il s'agisse des prestations en nature ou des transferts en espèces, la redistribution effective opérée par les dépenses publiques est rarement évidente. Tout cela peut s'avérer lourd de conséquence pour la politique de redistribution. Le fait que l'effet redistributif des politiques publiques puisse être sans rapport avec, ou même aller à contresens de, l'objectif poursuivi constitue une des difficultés majeures de l'exercice de la fonction de redistribution.

1.2.3 La fonction de stabilisation

La troisième et dernière fonction attribuée par Musgrave à l'État se situe sur le plan macro-économique. Elle consiste à assurer l'évolution harmonieuse de l'économie en lissant les fluctuations à court terme de l'activité économique (*cycle conjoncturel*) autour de sa tendance de long terme avec comme principal objectif d'éviter les grands maux macro-économiques que

sont le chômage et l'inflation. Il s'agit de l'exercice de la politique conjoncturelle.

La politique conjoncturelle

Les instruments à disposition de l'État pour exercer cette fonction stabilisatrice sont essentiellement la politique budgétaire à travers la variation des dépenses et/ou des recettes publiques (impôts) et, dans une certaine mesure, la politique monétaire (selon le degré de contrôle exercé par le gouvernement sur la Banque centrale). Ainsi, en période de stagnation ou de récession, l'État peut relancer l'activité économique et l'emploi en pratiquant une politique *discrétionnaire*¹⁹ de relance. Celle-ci peut prendre la forme d'une politique budgétaire *expansive* (par exemple, la hausse des dépenses publiques²⁰) et/ou d'une politique monétaire expansive (baisser le taux d'intérêt pour favoriser l'investissement privé et la consommation). À l'inverse, lors des périodes de surchauffe conjoncturelle, l'État peut contrer la hausse du niveau général des prix en réduisant la pression de la demande sur l'offre globale par le recours à des politiques conjoncturelles *restrictives*.

Le multiplicateur keynésien

L'effet de la politique conjoncturelle se trouve amplifié par un processus cumulatif appelé le mécanisme du *multiplicateur keynésien*. Il s'agit d'un mécanisme par lequel une variation autonome de la demande globale conduit à une variation du produit (ou revenu) national dans le même sens et potentiellement plus forte (*effet de levier*). L'idée de base du processus du multiplicateur est simple : dans la mesure où l'économie dispose de la capacité productive inutilisée (sous-emploi), une hausse autonome de la demande globale (par exemple, une hausse des dépenses publiques sous forme d'achat de biens et services) donne lieu à un accroissement de la production et parallèlement une hausse des revenus (rémunération des facteurs de production). Les revenus supplémentaires se trouvent à leur tour (partiellement) dépensés en biens et services de consommation, d'où une nouvelle augmentation (plus petite que la précédente) de la production et des revenus ; et ainsi de suite en boucle. Ce mécanisme peut tout aussi bien opérer dans le sens inverse : une réduction des dépenses publiques conduit à une baisse (potentiellement plus forte) de l'activité économique.

Le processus du multiplicateur se trouve au cœur des interventions de l'État dans l'économie dans le cadre de l'exercice de la fonction de

stabilisation. Dans le cas d'une politique budgétaire de relance, cet effet multiplicateur est d'autant plus puissant :

- Que la politique budgétaire est pratiquée sous forme d'une hausse des dépenses publiques en biens et services plutôt qu'une baisse des impôts (ou une hausse des transferts) ; en effet, la hausse des dépenses publiques agit d'abord directement sur l'activité économique puis indirectement via les hausses successives de la consommation alors que la baisse des impôts (ou la hausse des transferts) agit seulement indirectement.
- Que la *propension marginale à consommer*²¹ est élevée (une plus grande part du revenu nouvellement généré se trouve réinjectée dans le circuit du multiplicateur au lieu d'être épargnée).
- Que le *taux marginal d'imposition*²² est faible (ce qui réduit la ponction fiscale sur le revenu distribué grâce à la stimulation de l'activité économique et favorise la consommation).
- Que la *propension marginale à importer*²³ est faible (ce qui réduit le degré de *fuite* vers l'étranger par le biais des importations).
- Que l'économie se trouve au départ bien en dessous du plein-emploi, autrement dit qu'elle dispose de suffisamment de capacité inutilisée pour écarter le risque d'inflation (une hausse des prix nuirait à l'effet de relance en réduisant le pouvoir d'achat de la monnaie, agissant dès lors comme une politique monétaire restrictive).
- Que la politique monétaire est accommodante en mettant à disposition de l'économie suffisamment de liquidités (pour éviter le risque d'une hausse du taux d'intérêt déclenchée par la politique budgétaire et susceptible de nuire aux investissements privés).
- Que le gouvernement peut se permettre une détérioration de son équilibre budgétaire à court terme (une hausse concomitante des impôts neutraliserait une partie de l'effet de relance).

Dans une économie ouverte, le *régime de change* en vigueur et le degré de *mobilité des capitaux* sur le plan international jouent également un rôle. En effet, une politique budgétaire expansive augmente à la fois le produit (ou revenu) national et le taux d'intérêt. Il en résulte une hausse des importations de biens et services et des entrées nettes de capitaux, exerçant des effets opposés sur la balance externe et la valeur extérieure de la monnaie nationale (taux de change). Or, le degré de mobilité internationale des capitaux est déterminant pour savoir lequel des deux effets l'emporte sur l'autre. Plus précisément :

- Sous un régime de *changes flexibles* (ou *flottants*)²⁴, l'efficacité de la politique budgétaire diminue avec le degré de mobilité des capitaux car plus les capitaux sont mobiles, plus il y a le risque que la hausse du taux d'intérêt consécutive à la politique budgétaire expansive conduise à une appréciation de la monnaie nationale, ce qui serait préjudiciable aux exportations.

- Sous un régime de *change fixe*²⁵, l'efficacité de la politique budgétaire augmente avec le degré de mobilité des capitaux car toute tendance à l'appréciation de la monnaie nationale est automatiquement contrée par les interventions de la Banque centrale sur le marché des changes sous forme d'achat de devises étrangères contre la monnaie nationale, autrement dit par une politique monétaire expansive, ce qui renforce l'effet de la politique budgétaire.

L'Annexe A1 complète la liste des facteurs favorisant l'efficacité d'une politique budgétaire discrétionnaire.

La stabilisation automatique

Même sans avoir recours à une politique discrétionnaire, le seul fait que les recettes et les dépenses publiques dépendent de l'activité économique permet au budget de l'État de jouer (de manière passive) le rôle d'amortisseur des fluctuations conjoncturelles. Parmi les stabilisateurs automatiques les plus importants il y a :

- Les *impôts* et les *cotisations sociales* (notamment ceux prélevés sur les revenus des ménages) qui dépendent du revenu national et donc varient dans le même sens (et même plus fortement) que la conjoncture²⁶.
- Certaines *dépenses sociales* (notamment les prestations d'assurance-chômage) qui réagissent dans le sens contraire de l'activité économique.

Les stabilisateurs automatiques permettent de réduire les *délais* inhérents à la politique budgétaire (voir annexe A1). Par ailleurs, en agissant automatiquement de manière *anticyclique* pendant les phases d'expansion et de ralentissement conjoncturels, ils évitent le *biais politique* qui tend à détériorer durablement l'équilibre des comptes publics.

Le budget structurel

Le *solde budgétaire effectif* (ou *officiel*) du gouvernement reflète l'influence des facteurs à la fois *temporaires* et *permanents*. Les facteurs temporaires incluent typiquement l'effet transitoire, sur les dépenses et les recettes publiques, des déviations de la production par rapport à sa tendance de long terme (cycle conjoncturel). Par exemple, durant les périodes de contraction (respectivement expansion) de l'activité économique, les transferts – en particulier les allocations sociales – augmentent (respectivement diminuent) tandis que les recettes fiscales et les cotisations sociales diminuent (respectivement augmentent).

Les influences temporaires sur le budget pourraient aussi inclure les événements uniques entraînant des dépenses imprévues (par exemple, suite à une catastrophe naturelle) ou les variations transitoires dans certaines recettes publiques (par exemple, suite à un effondrement des valeurs boursières).

Les facteurs permanents quant à eux se réfèrent aux composantes durables du budget de l'État. Par composantes durables, on entend les recettes et les dépenses publiques auxquelles on peut s'attendre dans des situations économiques « normales », c'est-à-dire en l'absence de chocs externes et sous l'hypothèse du fonctionnement de l'appareil productif au maximum de ses capacités avec une inflation faible et stable.

Le *solde budgétaire structurel* constitue la véritable position du budget de l'État qui émerge lorsque le solde budgétaire observé se trouve épuré de l'influence des facteurs temporaires. Il est censé fournir une indication de l'orientation de la politique budgétaire à *moyen terme*. Ainsi, les autorités soucieuses de préserver l'équilibre budgétaire à moyen terme veilleront à ce que le budget structurel soit constamment équilibré. Cela n'empêche nullement que le budget effectif soit déficitaire (respectivement excédentaire) lors des périodes de ralentissement (respectivement d'accélération) de l'activité économique, et jouer pleinement son rôle (anticyclique) de stabilisateur de la conjoncture.

En évaluant et formulant l'orientation de la politique budgétaire, la non-distinction entre les influences temporaires et permanentes comporte le risque que les leviers budgétaires soient sur ou sous-manipulés suite à une évolution du budget qui, de toute façon, se serait automatiquement corrigée au cours du cycle conjoncturel. Les interventions trop fréquentes pour neutraliser les tendances budgétaires qui se manifestent à court terme risquent de créer un climat d'incertitude pour les agents économiques et peuvent avoir un impact déstabilisateur sur la conjoncture économique et les marchés financiers. D'un autre côté, laisser se creuser les déficits budgétaires sans intervenir avec des mesures correctives pourrait conduire à une accumulation de la dette publique à moyen terme qui peut se révéler problématique. C'est la raison pour laquelle les gestionnaires publics devraient orienter leurs décisions en fonction du budget structurel.

1.2.4 Les interdépendances des fonctions de l'État

La distinction opérée par Musgrave entre les trois fonctions de l'État est certes utile sur le plan conceptuel, mais elle est en réalité loin d'être aussi nette. En effet, des interdépendances entre les différentes fonctions peuvent venir compliquer l'analyse globale, comme l'illustrent les exemples suivants.

- L'exercice de la fonction d'allocation peut exiger que l'État construise une autoroute, ce qui peut entrer en conflit avec la fonction de redistribution en modifiant la distribution spatiale du revenu.
- Si pour des raisons de stabilité macro-économique, l'État doit réduire son déficit budgétaire, y compris celui de la compagnie nationale de chemin de fer en supprimant les lignes les moins rentables, on verra apparaître une interdépendance entre les fonctions de stabilisation et d'allocation.
- Souvent, l'exercice de la fonction de redistribution exige que l'on déplace la charge fiscale des bas revenus vers les hauts revenus. Or, étant donné la différence de propension marginale à consommer entre ces deux catégories²⁷, la consommation totale des ménages va s'accroître, tout comme la demande globale, ce qui peut être incompatible avec la fonction de stabilisation (en situation de haute conjoncture).

Cela montre qu'il faut souvent procéder à des arbitrages entre ces fonctions mais n'enlève rien au fait que la classification proposée par Musgrave permet de clarifier avantageusement les enjeux des interventions étatiques.

Annexe : L'efficacité d'une politique budgétaire discrétionnaire

Les critères TTT

On juge l'efficacité d'une politique budgétaire discrétionnaire de stimulation conjoncturelle à l'aune de différents critères.

- *Rapidité (Timely)*. – La politique budgétaire doit pouvoir agir sur la demande globale au bon moment pour atténuer les fluctuations de l'activité économique. Dans la pratique, l'existence de divers *délais* entraîne le risque que l'effet de la politique budgétaire se manifeste trop tardivement et que cela accentue – au lieu de lisser – le cycle conjoncturel (encadré 1.4).

Encadré 1.4

La problématique des délais de la politique budgétaire

La mise en œuvre de la politique budgétaire se heurte à des problèmes de délais. En effet, il s'écoule souvent une longue période entre le moment où une politique correctrice devient nécessaire et celui où elle exerce son effet sur la conjoncture. On distingue cinq types de délais (dans l'ordre chronologique).

Le délai de *perception* (délai *cognitif*) provient du fait qu'il s'écoule un certain temps avant que les signes d'une accélération ou d'un ralentissement de l'activité économique soient perçus par les responsables de la politique économique. Ce délai est d'autant plus court que le gouvernement peut disposer de signaux avant-coureurs de retournements conjoncturels (*indicateurs avancés de la conjoncture*).

Le délai de *décision* est la durée qui s'écoule avant de décider d'une intervention publique, une fois que le problème conjoncturel a été détecté. Il faut d'abord décider si cela vaut la peine d'intervenir ou non ; ensuite, une fois que la décision d'intervention a été prise, il faut choisir le(s) moyen(s) déployé(s) : la politique budgétaire, la politique monétaire, ou les deux ensembles. Pour la politique budgétaire, il faut encore choisir entre la variation des dépenses publiques et celle des impôts (ou des transferts).

Le délai *parlementaire* est lié au fait que les mesures de politique budgétaire doivent encore être approuvées par le pouvoir législatif (loi de budget votée au Parlement) avant d'être engagées. La longueur de cette phase dépend évidemment des institutions politiques du pays. Ce délai n'existe pas dans le cas d'une politique monétaire.

Une fois le feu vert législatif obtenu, il faut encore compter avec un délai *administratif* car il s'écoule un certain temps avant que la décision de politique budgétaire puisse être mise en œuvre (par exemple, le délai d'obtention de l'autorisation de construction). Ce délai est quasi-inexistant pour la politique monétaire.

Finalement, il faut compter avec le délai d'*efficacité*, autrement dit le laps de temps nécessaire pour que le processus du *multiplicateur* puisse exercer pleinement son effet sur le produit (ou revenu) national.

Les quatre premiers délais sont qualifiés d'*internes* (*inside lags*) par opposition au cinquième appelé *externe* (*outside lag*), faisant ainsi la distinction entre les délais en amont et celui en aval de l'implémentation de la politique budgétaire.

Il y a donc le risque que l'effet d'une politique budgétaire tombe à contretemps par rapport à l'évolution de l'activité économique.

- *Caractère ciblé (Targeted)*. – Qu'il s'agisse de la variation des dépenses publiques ou de celle des impôts, il faut viser en priorité les composantes de la demande globale (par exemple, la consommation ou l'investissement) ou les branches d'activité (par exemple, les industries d'exportation) particulièrement touchées par la crise conjoncturelle.

- *Nature temporaire (Temporary)*. – Les variations des dépenses publiques ou des impôts décidées dans le cadre d’une politique keynésienne doivent être conçues de manière provisoire pour éviter de mettre en péril l’équilibre budgétaire à plus long terme.

D’autres critères

On peut encore citer un certain nombre d’autres qualités exigées de la politique budgétaire :

- *Faciliter l’adaptation (transformative)*. – En engageant une politique budgétaire keynésienne, le gouvernement doit s’assurer que les mesures adoptées serviront au mieux les intérêts de l’économie au-delà du cycle conjoncturel, notamment en la faisant évoluer vers une structure plus favorable à la croissance économique de long terme. Ainsi, on donne la priorité aux dépenses d’infrastructures, d’éducation, de R&D, etc. Concernant les allègements d’impôts, on privilégie ceux accordés pour les investissements permettant d’économiser de l’énergie, de réduire les émissions de polluants, etc.
- *Diversification des moyens*. – Dans un contexte d’incertitude sur la véritable valeur des multiplicateurs, il serait plus prudent d’utiliser une panoplie de moyens d’intervention, par exemple, des mesures impliquant à la fois des recettes et des dépenses publiques.
- Éviter les *effets d’aubaine (windfall effects)*. – Par exemple, il faut éviter d’accorder une subvention pour l’achat des biens que les consommateurs achèteraient de toute façon.
- Minimiser les *coûts administratifs* et les *coûts de conformité (compliance costs)*. – Il convient de privilégier les mesures de politique budgétaire qui entraînent le minimum de coûts du côté de l’administration publique (par exemple, l’administration fiscale) ainsi que pour les administrés (par exemple, les coûts administratifs des obligations fiscales pour les entreprises).
- Minimiser les *pertes de bien-être* pour la collectivité. – Les mesures adoptées devraient être de nature à minimiser les inefficiences dues aux interventions étatiques. Ainsi, à recettes fiscales égales, on préfère l’impôt qui interfère le moins avec les décisions des agents économiques.
- Interventions *graduelles et conditionnelles (contingency)*. – Cela consiste à concevoir et annoncer publiquement les mesures de politique budgétaire en plusieurs étapes définies en relation avec l’évolution conjoncturelle et ne mettre en œuvre les étapes futures que si cela s’avère vraiment nécessaire.

- Minimiser les *conflits avec d'autres objectifs*. – L'exercice de la fonction de stabilisation par le biais de la politique budgétaire doit, dans la mesure du possible, éviter de nuire aux autres objectifs poursuivis par l'État et qui relèvent des fonctions d'allocation et de redistribution ; par exemple, en période de surchauffe conjoncturelle, le recours à l'imposition de la consommation (régressive) pour freiner l'activité économique pourrait nuire à l'objectif d'équité.
- Prise en compte de la *dimension internationale*. – Pour une économie ouverte, le contexte international doit également être pris en compte dans la conception d'une politique budgétaire keynésienne. Cela signifie d'abord que, dans la mesure du possible, la politique budgétaire doit être entreprise en coordination avec d'autres pays. En effet, les politiques adoptées par différents pays au niveau national peuvent se renforcer mutuellement à travers les échanges commerciaux. Mais cela signifie également que les politiques nationales doivent éviter de susciter des mesures de rétorsion de la part des pays partenaires d'échange. Ceux-ci pourraient, par exemple, interpréter des aides accordées aux secteurs exportateurs comme des mesures protectionnistes et agir en conséquence.

RÉFÉRENCES

- Musgrave, R.. 1959. *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*. New York, McGraw-Hill.
- Tanzi, V., L. Schuknecht. 2000. *Public Spending in the 20th Century – A Global Perspective*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Tanzi, V.. 2011. *Government versus Markets – The Changing Economic Role of the State*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Weber, L., A. Schönenberger, M. Zarin-Nejadan. 2017. *Economie et finances publiques*. Paris : Economica.

NOTES

- ¹ Les Corn Laws étaient une série de mesures protectionnistes portant sur les céréales adoptées en Angleterre au 19^{ème} siècle. Elles sont restées en vigueur entre 1815 and 1846.
- ² Le premier système d'assurance-vieillesse a été mis en place en 1891 par Otto Von Bismarck avec une retraite fixée à 70 ans, un âge dépassant largement l'espérance de vie à l'époque.
- ³ Par équilibre externe, on entend celui de la balance des transactions courantes (ou balance courante).

- ⁴ Par stagflation, on entend une montée du chômage (due à la stagnation ou le recul de l'activité économique) accompagnée d'une augmentation du niveau général des prix (inflation).
- ⁵ Pour qu'un marché puisse être considéré comme fonctionnant en concurrence parfaite, cinq conditions doivent être remplies : l'homogénéité du bien échangé, la transparence du marché (circulation parfaite d'information), l'atomicité de l'offre et de la demande (un grand nombre de participants au marché, tant du côté des producteurs que de celui des consommateurs), l'absence de barrières à l'entrée et à la sortie du marché, et la parfaite mobilité des facteurs de production.
- ⁶ Il s'agit surtout de services, d'où l'appellation générale de services collectifs.
- ⁷ Par coût marginal, on entend l'accroissement du coût de production résultant de l'augmentation d'une unité de la quantité produite d'un bien. En concurrence parfaite, le prix est égal au coût marginal.
- ⁸ Par utilité marginale, on entend l'accroissement de l'utilité (c'est-à-dire la satisfaction retirée de la consommation) résultant de l'augmentation d'une unité de la quantité consommée d'un bien.
- ⁹ La fonction de demande met en relation le prix et la quantité demandée d'un bien. Elle est de pente négative.
- ¹⁰ Pour ces biens (appelés également *biens de club*) se pose néanmoins le problème de la tarification différenciée selon les préférences de chaque utilisateur.
- ¹¹ On parle alors de *biens communs*. La fameuse « tragédie des biens communs » (le phénomène de surexploitation des biens communs) se réfère à ce type de cas.
- ¹² Par économie d'échelle, on entend la possibilité de baisser le coût unitaire en produisant une grande quantité.
- ¹³ L'optimum de Pareto désigne un état d'allocation des ressources à partir duquel on ne peut plus améliorer le bien-être d'un individu sans détériorer celui d'aucun autre. Il caractérise l'allocation optimale des ressources du point de vue de la collectivité.
- ¹⁴ Ronald H. Coase (1910 – 2013), lauréat du prix Nobel d'économie en 1991.
- ¹⁵ Arthur C. Pigou (1877-1959). Les taxes (ou subventions) pigouviennes reflètent le coût (respectivement le bénéfice) marginal externe.
- ¹⁶ Le monopole est une forme de marché où un producteur unique se trouve face à une multitude d'acheteurs. L'oligopole désigne une situation caractérisée par un petit nombre de producteurs face à un grand nombre d'acheteurs. Parfois, les oligopoleurs concluent une entente (un cartel) pour fixer le prix du marché, se comportant ainsi comme un monopoleur.
- ¹⁷ Il s'agit là d'une catégorie appelée *biens de confiance* dont la qualité n'est pas révélée aux consommateurs même après la consommation (par exemple, les médicaments). On distingue deux autres catégories : les *biens d'expérience* dont la qualité est découverte seulement après la consommation (par exemple, un film) et les *biens de recherche* dont les attributs peuvent être connus des consommateurs avant la consommation (la plupart des biens).
- ¹⁸ Dans ce type de cas, deux phénomènes conduisent à l'échec du marché : la *sélection adverse* et l'*aléa moral*. Dans le cas des assurances, par exemple, la sélection adverse signifie qu'en présence des primes d'assurance reflétant le risque moyen, les individus à faible risque auront tendance à ne pas s'assurer, ce qui conduit à une prédominance des individus à haut risque, entraînant à son tour un renchérissement des primes et l'aggravation de la situation. L'aléa moral provient du fait qu'un individu couvert par l'assurance aura tendance à adopter un comportement plus risqué par rapport à la situation sans assurance.
- ¹⁹ On oppose la politique conjoncturelle discrétionnaire à la stabilisation automatique.
- ²⁰ Une politique budgétaire de relance peut être exercée également par une baisse des impôts.

- ²¹ La propension marginale à consommer est la part d'un franc supplémentaire de revenu disponible dépensée en consommation. Elle est par définition égale à 1 moins la propension marginale à épargner.
- ²² Le taux marginal d'imposition est la part d'un franc de revenu supplémentaire prélevée sous forme d'impôts et d'autres prélèvements obligatoires (par exemple, les cotisations de sécurité sociale).
- ²³ La propension marginale à importer est la part d'un franc supplémentaire de revenu consacrée à l'achat des biens et services importés.
- ²⁴ En régime de changes flexibles, le cours de change résulte des interactions entre l'offre et la demande de la devise étrangère, sans interventions automatiques des Banques centrales sur le marché des changes pour stabiliser le taux de change.
- ²⁵ En régime de change fixe, le cours de change entre monnaies est fixé (dans un intervalle) dans le cadre d'un *accord de change*. Il incombe alors aux Banques centrales d'assurer la stabilité du taux de change en intervenant sur le marché des changes pour acheter ou vendre la devise étrangère.
- ²⁶ Par exemple, lors d'une phase de contraction, le revenu disponible des ménages baisse moins que leur revenu, atténuant ainsi la diminution de leurs dépenses de consommation.
- ²⁷ La propension marginale à consommer est généralement d'autant plus forte que le revenu disponible est faible.

Cet ouvrage offre une vue d'ensemble de l'économie du secteur public et de la conception des grands programmes gouvernementaux en Suisse. Les finances publiques et leur gestion constituent depuis plusieurs décennies un sujet de préoccupation majeur dans les pays industrialisés, plus récemment avec l'accélération de la globalisation économique, les crises financières ou sanitaires, ou les bouleversements dus au réchauffement climatique.

L'approche des 13 chapitres est à la fois positive – comment les interventions de l'État influencent-elles le comportement des entreprises et des ménages ? – et normative – comment concevoir les interventions de l'État pour qu'elles aient les meilleures chances d'atteindre leur but.

La juxtaposition des chapitres thématiques, qui peuvent être lus séparément, présente les fondements théoriques qui expliquent comment la théorie économique peut être utilisée pour accroître l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques.

Destiné à un lectorat intéressé par les questions de politiques et de finances publiques, cet ouvrage, qui est le fruit de nombreuses années d'expérience d'enseignement accumulée par les auteurs dans le cadre des cours de formation continue universitaire, offre un vaste panorama du rôle économique de l'État et de ses mécanismes de fonctionnement, sans que le lecteur soit nécessairement armé d'outils d'analyse économique.