

L'Etat et l'économie

Robert André et Christine Delorme (Le Seuil - 1983)

Ce livre est l'aboutissement d'une recherche sur les origines de la croissance de l'Etat et des dépenses publiques en France. Il se présente comme une confrontation des faits, étayés par un important appareil statistique, et des théories qui proposent des explications très diverses à cette croissance du rôle de l'Etat.

L'argument essentiel du livre, publié en 1983, est que, selon les auteurs, Robert André et Christine Delorme, chercheurs au CEPREMAP, l'évolution du capitalisme s'est accompagnée non seulement d'une montée du poids de l'Etat, mais aussi de changements dans les formes et les modalités d'intervention de l'Etat dans l'économie.

L'Ancien Régime est marqué par le poids écrasant des dépenses militaires: à une époque de formation des Etats-Nations, l'Etat se pose en garant du territoire national; l'économie est sous la coupe du politique. Avec la Révolution et le développement du libéralisme, la pensée économique cherche à circonscrire l'Etat: A. Smith en donnera une parfaite illustration avec la théorie de l'Etat-Gendarme. Enfin, dès la fin du 19^{ème} siècle, mais surtout après 1945, on passe d'un Etat circonscrit à un Etat "inséré" ou "inscrit". La dynamique des dépenses publiques joue alors un rôle déterminant dans le soutien de la croissance.

I. Anatomie des dépenses publiques en France: un mouvement heurté et hétérogène.

A. Le mouvement d'ensemble.

- **Se pose tout d'abord un problème de définition: la notion de dépenses publiques recouvre un domaine aux frontières mouvantes.** On peut partir de la nature des organismes gestionnaires: en ce sens, les dépenses publiques recouvrent les dépenses faites par les administrations publiques détentrices de prérogatives de puissance publique: Etat central, collectivités locales (communes, départements, régions) et Sécurité Sociale. Une définition économique peut aussi être envisagée; elle est fondée sur la théorie des biens collectifs: ce seraient alors les caractéristiques intrinsèques à certains biens et services (indivisibilité, coût de transaction, caractère tutélaire) qui impliqueraient la prise en charge collective de leur fourniture.
- **Se pose en second lieu la question de la mesure des dépenses publiques.**
Si la phénomène de croissance des dépenses publiques sur le long terme relève de l'évidence, l'analyse détaillée montre qu'il ne s'agit pas d'un phénomène continu. Des écarts importants de rythmes de croissance apparaissent selon les périodes, en termes absolus et en rapport avec un agrégat comme le PIB.
 Les deux guerres mondiales délimitent trois sous-périodes:
 - Une période de croissance lente avant 1914, avec une accélération pour la période 1872-1912. Ainsi, les taux de croissance moyens annuels sont de 1,3 % pour la PIB et de 1,6 % pour l'ensemble des dépenses publiques (dont 1,4 % pour l'Etat central et 2,2 % pour les collectivités locales). C'est donc le poids du local qui, au 19^{ème} siècle tire à la hausse les dépenses publiques.

- L'entre-deux-guerres constitue une période particulièrement heurtée et irrégulière. Le haut niveau atypique des dépenses des années 1920 et 1921 (près de 31 % de la PIB) s'explique par les nécessités de la reconstruction, dans le cadre d'un financement très déficitaire, ouvert dans la perspective du paiement des réparations allemandes. La situation inflationniste qui en découle appelle une stabilisation, obtenue par le gouvernement Poincaré (1926-1929), appliquant une politique budgétaire stricte. Le poids des dépenses publiques dans la PIB passe de 15,8 % en 1926 à 13,6 % en 1929.

Suit une période de fluctuation, marquée par la déflation Laval de 1935 (compression des dépenses), puis une nette croissance du poids des dépenses publiques, qui atteint un maximum en 1936 avec 21,5 % de la PIB.

- La période d'après 1945 est marquée par une accélération et une plus grande régularité des rythmes d'évolution. L'année 1974 constitue un seuil. D'un niveau proche de 40 % dans la période 1960-1974, le rapport dépenses publiques sur PIB passe brusquement à 45 % en 1975 et n'a plus décliné par la suite.

- **Enfin, un dernier indicateur de la croissance des dépenses publiques et de l'Etat peut être fourni par les effectifs d'agents employés et leurs évolutions par rapport à la population active totale.** Là encore, la césure se produit au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Alors que la proportion des agents des services publics restait autour de 5 à 6 % de la population active dans l'entre-deux-guerres, elle atteint 9,1 % en 1956 et 15,8 % en 1976.

B. Les transformations des dépenses de l'Etat.

- **L'observation des tendances longues de l'évolution des dépenses publiques laisse apparaître une périodisation très nette délimitée par les deux guerres mondiales: on passe ainsi d'un Etat circonscrit, limité, à un Etat inscrit. L'évolution des dépenses et des recettes reflète bien cette évolution: affaiblissement des dépenses liées à la guerre et à la charge de la dette, diversification des dépenses civiles, montée en puissance des transferts sociaux.**

En premier lieu, l'évolution longue est caractérisée par un affaiblissement des dépenses liées à la guerre et à la charge de la dette publique. *"Il ne paraît pas contraire aux faits de résumer l'activité dépensière de l'Etat jusqu'à la Seconde Guerre mondiale à celle du financement de la préparation à la guerre et de sa conduite, puis de la liquidation de ses séquelles, à deux reprises, ainsi qu'à celle du service de la dette."* De 1872 à 1938, ces deux groupes de dépenses absorbent plus des deux tiers des dépenses de l'Etat, les dépenses de fonctionnement des pouvoirs publics ne représentant que 10 à 15 % des dépenses. Les pics de charge relative des dépenses militaires sont atteints évidemment dans les périodes autour des guerres: 1912 et 1938 par exemple.

L'importance des dépenses militaires ne régressera véritablement qu'à partir de la fin des années 50 (avec encore deux pics en 1952 et 1953 - guerre froide et guerre d'Indochine - pour se stabiliser autour de 15 % depuis 1980.

- **Cette diminution du poids des dépenses liées à la guerre et au service de la dette est compensée, après 1945 surtout, par l'accroissement des dépenses de tous les autres domaines civils.** L'action sociale commence à prendre de l'importance à partir de 1909. Le véritable bouleversement intervient après 1945: dépenses de reconstruction, effort considérable en matière de logement et d'urbanisme... La poussée des dépenses civiles est donc continue jusqu'à nos jours. Ainsi, sur la période, la dynamique des dépenses publiques est redevable, pour une large mesure, à celle des prestations sociales: sans elles, les dépenses publiques seraient restées stables à 22 % environ du PIB jusqu'en 1973.

II. Comment expliquer le développement des dépenses publiques ?

A. L'analyse des déterminants du rôle de l'Etat.

Il s'agit de ce que l'on pourrait qualifier d'études "positives" des déterminants des dépenses publiques en longue période. Deux éléments essentiels en sont issus.

- **Le premier élément porte sur la mise en lumière de "lois d'évolution" de portée générale: la "loi de Wagner" en constitue la principale illustration.**

La loi de Wagner, du nom d'Adolf Wagner, économiste allemand (1835 - 1917), qui publie au début du 20^{ème} siècle un ouvrage important, *Les fondements de l'économie politique*, dont la dernière partie porte sur "l'Etat au point de vue de l'économie nationale". Sa thèse fait référence à une "loi de l'extension croissante de l'activité publique et de l'Etat", d'après laquelle les dépenses publiques ont tendance à croître relativement plus vite que les dépenses privées, par suite des effets de l'industrialisation. Une formulation mathématique simple consiste à relier le rapport Dépenses publiques sur PIB au revenu par tête:

$$\frac{G}{Y} = f\left(\frac{Y}{N}\right) \quad \text{ou} \quad g = f(y) \quad \text{avec} \quad \frac{dg}{dy} > 0$$

Wagner avance trois catégories d'arguments: les dépenses dites "régaliennes" doivent augmenter en raison des tensions sociales plus fortes dans une société industrielle; les dépenses de culture et d'éducation trouvent leur origine dans les "conditions de la vie nationale arrivée à un degré de civilisation élevé"; enfin, Wagner estime que l'Etat doit avoir une activité productive par le biais des entreprises publiques.

- **Le second élément repose sur l'utilisation de techniques statistiques permettant de faire des "coupes transversales" et de repérer les fractures significatives dans les évolutions longues des dépenses publiques.**

Les travaux de Peacock et Wiseman (1967) appartiennent à cette seconde catégorie. On doit à ces auteurs la mise en lumière d'effets de déplacement des dépenses publiques. Les périodes de paix (ou du moins de "non-guerre") sont peu propices à l'accroissement des dépenses publiques, car les agents économiques ne sont pas prêts à supporter la charge fiscale qui s'y rapporte. Par contre, les crises et les guerres sont susceptibles, devant la nécessité, d'entraîner un accroissement des dépenses publiques et de la pression fiscale, ce qui provoque un effet de déplacement: le rapport dépenses publiques/PIB progresserait ainsi par paliers successifs.

Toutefois, l'absence de théorie du comportement fiscal collectif remet en cause le caractère scientifique de l'analyse. Elle se contentera d'un statut empirique et intuitif.

B. Les approches individualistes.

- **Les approches individualistes sont fondées sur l'idée que l'activité de l'Etat et les dépenses publiques s'expliquent par le jeu des comportements individuels fondés sur les notions de rationalité et d'utilité; il s'agit donc d'une transposition des principes de l'homo economicus à l'analyse des dépenses publiques.**

A l'origine, cette approche individualiste repose sur les travaux de Wicksell portant sur la théorie de l'échange volontaire et la théorie des biens collectifs, selon laquelle l'activité de l'Etat répond à des demandes des individus pour des biens et services ne pouvant être obtenus par l'activité privée. Dans ce cadre conceptuel, l'impôt est conçu comme un prix et non comme une contribution. Ces analyses s'efforcent également de lever l'obstacle du "passager clandestin": alors que le marché a un caractère contraignant pour les agents économiques (système de prix, libre entrée et sortie du marché ...), l'absence de prix dans l'économie publique donne naissance à des comportements de type "free-rider" ou "passager clandestin".

- **Le courant théorique du "Public Choice", qui s'est développé dans les années 1960, constitue certainement aujourd'hui le paradigme principal de l'approche individualiste de l'Etat.**

Le socle commun à ces analyses réside dans l'utilisation des principes de l'individualisme méthodologique (postulats de rationalité et d'utilitarisme, révélation des préférences...) à l'analyse des mécanismes politiques et de l'action de l'Etat. Ce sont essentiellement les travaux de G. Tullock et J. Buchanan (*The Calculus of Consent*, 1962) qui ont jeté les bases de cette approche. Les décisions politiques et singulièrement celles qui ont trait aux dépenses publiques dépendent d'un calcul et d'un raisonnement comparant coûts et avantages. Comme le marché, l'Etat est conçu comme un mécanisme à travers lequel les hommes tentent de réaliser leurs objectifs. Ainsi, l'homme politique a pour but l'accès ou le maintien au pouvoir: pour y parvenir, il tend à multiplier les actions de redistribution et d'équipements publics, afin de satisfaire les groupes de pression dont le soutien est jugé indispensable. En conséquence, l'accroissement des dépenses publiques ne correspond pas à l'intérêt général, mais à des intérêts particuliers. De plus, la définition même de l'intérêt général se heurte au théorème d'impossibilité de Arrow qui, à la suite de Condorcet, montre l'impossibilité d'agrèger des préférences individuelles pour parvenir à définir un intérêt général.

C. L'approche par la contrainte.

- **Il s'agit d'une approche plus sociologique et surtout macroéconomique, en rupture avec l'approche individualiste.**

On peut en trouver les prémisses chez les mercantilistes, dont on sait qu'un des thèmes récurrents est le financement de l'Etat et l'enrichissement du royaume. Ainsi, chez J. Bodin, A. de Montchrestien ou Vauban. Le colbertisme, forme française du mercantilisme, correspond à la mise en oeuvre de ces préceptes: rôle de la réglementation, politique douanière, création de manufactures royales ...

La tradition allemande de la contrainte s'illustre avec les travaux de F. List (*Système national d'économie politique*, 1817) et la notion de protectionnisme éducateur. List considère que la rationalité de l'économie privées doit se soumettre aux impératifs de l'Etat et de la Nation.

- **Au 20^{ème} siècle, le courant de la contrainte peut être scindé en deux approches: "contrainte bienveillante" et "contrainte autoritaire".**

- Pour le courant qualifié de "contrainte bienveillante", l'Etat est alors conçu comme un arbitre. La théorie keynésienne appartient à ce courant: elle assigne à l'Etat une fonction essentielle de régulation. L'Etat est donc à la fois partie prenante de l'économie et exogène à celle-ci. Les auteurs montrent toutefois le caractère tautologique de cette approche keynésienne de l'Etat: l'activité de l'Etat découle de la poursuite de l'intérêt général; l'intérêt général est ce que met en oeuvre l'Etat. Cette tautologie provient de l'absence d'une théorie de l'Etat et d'une conception étroitement pragmatique de celui-ci.

- Le courant de la "contrainte autoritaire" est illustré par les analyses de J.K. Galbraith sur la notion de "corporate state" et de technostructure. Selon l'auteur du "Nouvel Etat industriel" (1968), l'économie contemporaine est dominée par les grandes organisations (firmes multinationales en particulier), manipulant les consommateurs (thèse de la filière inversée) et qui, associées à la bureaucratie étatique, forment une technostructure poursuivant ses propres objectifs en asservissant l'ensemble de l'économie. Ces analyses rejoignent les thèses plus sociologiques sur la bureaucratie.

D. Les approches marxistes.

- **Il n'existe pas de théorie marxienne achevée de l'Etat en tant que tel.** Le Capital étant inachevé, Marx n'a pas abordé cette question de manière approfondie. Par contre, les ouvrages plus philosophiques (La Critique de l'Etat hégélien de 1843 ou l'Idéologie allemande de 1848 par exemple), développent une approche critique du rôle de l'Etat, superstructure produite par le mode de production capitaliste et instrument de la classe dominante. Il s'agit donc d'une *"conception instrumentale de l'Etat, vu comme la chose de la bourgeoisie"*.

- **La théorie contemporaine de l'Etat est incarnée dans le courant du Capitalisme Monopoliste d'Etat (C.M.E.), notion qui sert de cadre explicatif à l'interprétation du rôle de l'Etat depuis 1945.**

La tendance fondamentale du capitalisme est la suraccumulation, c'est à dire l'excès d'accumulation du capital par rapport aux profits, ce qui entraîne le phénomène de baisse tendancielle du taux de profit. La dévalorisation d'une partie du capital, lors des crises périodiques est un moyen de contrecarrer cette baisse tendancielle. L'Etat occupe aujourd'hui une place majeure dans la dévalorisation du capital par la prise en charge systématique de la production la moins rentable (par les entreprises publiques), par une politique de subventions, de marchés publics, d'aides à l'investissement: l'Etat devient la "béquille du capital".

III. L'Etat et les secteurs: les grandes tendances.

A. Jusqu'à la 1^{ère} Guerre mondiale, des interventions limitées.

- **A la fin du 19^{ème} siècle, l'appareil de production connaît un développement autonome par rapport à l'Etat.** Un patronat très organisé (création du Comité des Forges en 1864), la relative facilité du financement, l'organisation de cartels (dans la métallurgie notamment) expliquent ce faible recours à l'Etat en matière industrielle. L'activité industrielle directe de celui-ci est d'ailleurs limitée à quelques héritages du passé monarchique (Tapisseries des Gobelins, porcelaine de Sèvres ...), à des raisons fiscales (tabacs, poudres ...) et à des besoins propres (Imprimerie nationale, Monnaie et médailles ...).

En fait, face à la grande dépression de la fin du 19^{ème} siècle, l'intervention de l'Etat se dessine dans trois domaines:

- le rétablissement du protectionnisme, sous la pression des industriels du textile notamment.

La "loi du cadenas" de 1897 impose de forts droits de douane;

- le plan Freycinet (1878), important programme de développement des infrastructures ferroviaires et des voies d'eau, constitue un débouché pour les industries métallurgiques et sidérurgiques;

- enfin, la crise agricole qui débute en 1873, liée au développement de la concurrence internationale, au problème du phylloxéra dans la vigne, conduit les pouvoirs publics à utiliser l'instrument réglementaire: création d'un Ministère de l'Agriculture (1881) et surtout vote des lois Méline, fortement protectionnistes, en 1892.

La Première Guerre mondiale et la crise des années 30 consacrent l'intervention massive de l'Etat dans les secteurs industriel et agricole: renforcement de la réglementation, aide directe aux entreprises (prêts bonifiés, rôle de la Caisse des Dépôts ...), création de l'Office national interprofessionnel du blé (1936), débuts de la politique conjoncturelle.

B. L'après-guerre marque le passage d'un Etat circonscrit à un Etat inscrit.

- **L'ampleur des mesures prises à la Libération montre bien le passage d'un Etat circonscrit à un Etat inscrit.** Le programme économique du Conseil National de la

Résistance prévoit "*retour à la Nation des grands moyens de production monopolisés, fruit du travail commun*". De ce fait, les interventions de l'Etat ont un caractère massif jamais rencontré auparavant:

- nationalisation d'une partie du crédit, des transports (Air France), des mines (Charbonnages de France), création d'Electricité et Gaz de France (1946), nationalisation de Renault ...
- naissance de la planification : le Commissariat au Plan est institué en 1946.

Surtout, l'Etat joue un rôle déterminant dans la stimulation de la croissance: action par la tarification publique (de 1954 à 1968, l'évolution des prix de l'électricité est nettement moins rapide que celle des autres biens et services), incitation à l'investissement, action conjoncturelle (politiques de stop and go de type keynésien): dans un contexte de faible ouverture de l'économie, l'efficacité de la dépense publique est maximale.

- **Les années 1958-1962 marquent un tournant: l'économie française s'ouvre sur l'extérieur.** La compétitivité devient désormais un impératif. La politique industrielle joue un rôle de premier plan, avec de grands programmes fondés sur la recherche de l'indépendance nationale (politique de créneaux), mais avec une réussite inégale: plan Calcul (1967-1971), construction navale, construction aéronautique, sidérurgie... L'agriculture est profondément restructurée par les lois Pisani de 1960 et 1962: création des SAFER, incitation à la productivité et au remembrement, soutien aux prix; la création de la PAC prend progressivement le relais dans les années 1960.
- **L'entrée dans la crise, à partir de 1974, suscite une inflexion des interventions de l'Etat.** Le thème du redéploiement industriel succède à celui de l'impératif industriel. L'économie d'endettement, contrainte et réglementée, encore prédominante dans les années 1970, laisse la place à un financement par les marchés financiers. Surtout, l'ouverture économique croissante consacre l'émergence de la contrainte extérieure: le cadre national n'est plus le cadre pertinent de la régulation macroéconomique.

Le résultat fondamental de cette vaste étude peut être résumé ainsi:

- *La Première Guerre mondiale marque le passage d'un Etat circonscrit à un Etat inséré; la crise des années 30 renforce cette évolution qui se généralise après la Seconde Guerre mondiale.*
- *L'étude tend à démentir la vision d'un Etat initiateur et la représentation d'une évolution économique opposant l'Etat au marché et supposant une autonomie forte du premier. Les auteurs mettent en garde contre une illusion volontariste qui surestimerait le rôle de l'Etat dans l'économie française.*

