

## PARTIE I CHAPITRE 2

### Capitalisme, Marché et Etat

#### III. L'ETAT

L'histoire du rôle de l'Etat pourrait se résumer à un lent passage de l'Etat gendarme à l'Etat Providence, du moins jusqu'aux années 1970. L'*Etat gendarme* désigne une intervention de l'Etat se limitant à assurer les grandes fonctions régaliennes (armée, justice, police...). Toute action visant à influencer sur l'activité économique serait ainsi prohibée. A l'opposé, l'expression *Etat providence* attribue à l'Etat le devoir de jouer un rôle actif en stimulant la croissance économique, en fournissant une protection sociale et en corrigeant les injustices sociales. Le terme Etat Providence renvoie à plusieurs interprétations. C'est tout d'abord un terme qui traduit une opposition entre deux courants de pensée du 19<sup>ème</sup> siècle. D'un côté, les libéraux qui affirment le primat de l'individu et le risque de voir l'Etat se substituer à la Providence. De l'autre, des républicains du second empire qui critiquent la philosophie trop individualiste de certaines lois et préconisaient un « Etat social » se préoccupant de l'intérêt général. Emile Ollivier (1825-1913), député républicain des Bouches du Rhône, aurait ainsi employé pour la première fois le terme d'Etat providence alors qu'il était rapporteur de la loi du 25 mai 1864, qui abolissait le délit de coalition créé par la Loi Le Chapelier de 1791 et instaurait le droit de grève. Le terme Etat providence sera ensuite utilisé par « les socialistes allemands de la chaire » (universitaires), sous le vocable « Wohlfahrtsstaat », pour décrire un système qui annonce les politiques bismarckiennes en matière sociale. Le terme Etat providence sera enfin associé au terme anglais « *Welfare state* » (état de bien être), forgé dans les années 1940. Une période qui coïncide avec le financement public des dépenses sociales (système de Lord Beveridge) et l'émergence des politiques économiques keynésiennes.

Au regard de la *Comptabilité nationale*, l'Etat renvoie au secteur institutionnel des administrations publiques (APU) dont la fonction principale consiste « à produire des biens et services non marchands ou à effectuer des opérations de redistribution du revenu ou du patrimoine national » (Archambault, 1985, p. 50). Leurs ressources sont des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations). Le secteur des APU est subdivisé en trois sous-secteurs : les administrations publiques centrales (APUC) ; les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de la Sécurité sociale (ASSO). *Les administrations publiques centrales* sont constituées de l'Etat et de divers organismes tels que les Universités, le CEA (centre d'énergie atomique), l'ANPE (Agence Nationale pour l'Emploi)... *Les administrations publiques locales* regroupent les collectivités locales (régions, départements, communes) et divers organismes tels que les régies (établissement public chargé de la gestion d'un service public),

les districts<sup>2</sup>, les chambres de commerce... *Les administrations de Sécurité sociale* rassemblent toutes les unités qui distribuent des prestations sociales en contrepartie de cotisations sociales obligatoires (régime d'assurance sociale bismarckien) et les organismes qui bénéficient de ces ressources (hôpitaux publics...). L'importance économique des administrations publiques repose sur l'ampleur de leur contribution au PIB (près de 15%) et sur celle des prélèvements obligatoires (près de 44.3% du PIB). Le taux de prélèvements obligatoires (rapport des prélèvements obligatoires au PIB) et la part des dépenses publiques dans le PIB sont souvent considérés dans les débats politiques comme de bons indicateurs du poids de l'Etat dans l'économie. Or comme le souligne Jean-Pierre Piriou (2006, p. 56), « *cette assimilation est plus qu'approximative* ». Ainsi de 1960 à 1984, le taux de prélèvements obligatoire est passé de 32.2% à 45.5% du PIB, or les trois quarts de cette hausse ont été dues à l'augmentation des cotisations sociales et un quart seulement aux impôts. Afin d'appréhender la place de l'Etat dans la sphère économique et sociale, nous reviendrons dans un premier temps sur l'évolution du rôle de l'Etat, en insistant sur le passage de l'Etat gendarme à l'Etat providence. Nous présenterons dans un deuxième temps les débats théoriques occasionnés par l'interventionnisme étatique. Nous analyserons dans un troisième temps la crise de l'Etat providence survenue dans les années 70 et le nouveau rôle de l'Etat.

## **A. L'évolution du rôle de l'Etat**

Si l'opposition entre Etat gendarme et Etat providence reflète une partie des débats du 19<sup>ème</sup> et du 20<sup>ème</sup> siècle, il convient de rappeler que l'Autorité publique n'a jamais cessé d'intervenir dans la sphère économique et sociale. Les guerres de 1914 et de 1940, ainsi que la crise économique de 1929 vont cependant donner une nouvelle légitimité aux interventions de l'Etat. La période actuelle se caractérise par une remise en cause du rôle et de la place de l'Etat dans l'économie.

### **1. De l'Etat gendarme à l'Etat Providence**

Pendant très longtemps, l'Etat a eu pour fonction principale d'assurer le maintien de l'ordre dans la nation, et tout particulièrement de veiller au respect du droit de propriété privée. Cette fonction revenait à doter la puissance publique de moyens lui permettant d'avoir une police, une justice et une défense nationale. Il en résultait que le budget de l'Etat était composé de dépenses liées à ces fonctions et des recettes, principalement procurées par l'impôt, destinées à les financer. Ce phénomène procédait très largement de la conception libérale du rôle de l'Etat, qui en théorie, n'avait pas de volonté propre. La satisfaction des besoins individuels passant normalement par les mécanismes du marché, l'Etat devait contenter de garantir les règles du jeu du marché et, dans le cas contraire, disposer des moyens de sanctionner ceux qui y contreviendraient. En d'autres termes, il devait se limiter à un rôle *d'Etat-Gendarme ou encore d'Etat minimal*. Dans les faits, les choses ne se sont pas passées ainsi, les formes d'intervention de l'Etat dans la sphère sociale et économique ont été importantes tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle et jusqu'à la guerre de 1914 - 1918.

#### **a. Les *Poors Laws* Anglaises**

Les *Poors Laws* (Lois sur les pauvres) renvoient aux aides financières accordées aux plus pauvres en Angleterre et dans le reste du Royaume Uni entre le 17<sup>ème</sup> et le 19<sup>ème</sup> siècle. Elles sont nées de la volonté des Tudors de contrôler les populations pauvres tout en évitant que les élites aient une trop forte emprise sur elles. Déjà en 1572, puis en 1576, des lois imposaient aux paroissiens aisés de payer une somme hebdomadaire pour aider les plus pauvres. Les juges de paix étaient alors chargés de lister la population concernée dans chaque paroisse. En parallèle, des ateliers paroissiaux avaient été créés afin d'offrir un travail à des sans emplois.

---

<sup>2</sup> Depuis la loi 99-586 du 12 juillet 1999, dite *loi Chevènement*, le district a pris la forme de la communauté de communes ou communauté d'agglomération.



La première « *Poor Law*<sup>3</sup> » fût promulguée en 1601 sous le règne d'Elisabeth I. L'Etat anglais prit en charge les indigents et se dota d'une législation afin de porter assistance aux déshérités. Le lien entre la misère et le chômage était ainsi reconnu. Avec cette obligation légale, se développèrent des « *Workhouses*<sup>4</sup> » (maisons de travail) dans lesquelles les pauvres travaillaient et étaient hébergés. Ces lieux d'hébergement furent rapidement considérés comme de véritables dépôts de mendicité (Charles Dickens en fait la description dans *Oliver Twist*) et de purs instruments de contrôle des indigents.

La *loi de Speenhamland*, l'une des nombreuses *Poors Laws*, entra en vigueur en Grande Bretagne dès 1795 (Polanyi, 1944). Elle assura jusqu'en 1834 un revenu minimum aux pauvres dans chaque paroisse. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les économistes classiques (Malthus, Ricardo...) luttèrent contre cette politique sociale qu'ils accusaient de freiner le développement de l'industrie naissante. Ils obtinrent leur quasi-abrogation en 1834, par un amendement, *the Poor Law Amendment Act*, lequel privait les pauvres de toute aide. L'Etat britannique pouvait ainsi se consacrer aux seules fonctions régaliennes (Défense, Police, Justice) et laisser les *Workhouses* se dégrader avec le temps. Il faudra attendre le début du 20<sup>ème</sup> siècle pour que la Grande Bretagne mette en place un système de pensions pour les vieillards indigents (1908) et une assurance sociale pour les plus pauvres des ouvriers agricoles qui sera la base des travaux de William Beveridge.

### b. L'interventionnisme économique et social de l'Etat français



Dans l'histoire de France, l'Etat obtient ses lettres de noblesse avec le *Colbertisme*. Cette doctrine economico-politique, établie par Jean-Baptiste Colbert au 17<sup>ème</sup> siècle, tend à faire de l'Etat un vecteur de puissance et de grandeur pour le pays et son monarque. Les soutiens apportés par Colbert aux manufactures françaises ne sont que temporaires, cependant leur objectif est précis : permettre aux entreprises françaises d'acquérir un savoir faire et une taille qui amélioreront leur compétitivité face aux concurrents anglais et hollandais. Au fil du temps, on trouve de nombreuses illustrations de

l'interventionnisme économique et social de l'Etat français. Sous la Monarchie de Juillet (1830 - 1848), la grande bourgeoisie financière qui est au pouvoir par l'intermédiaire des Lafittes et Guizot fera de la chose publique « *un gouvernement d'affaires* » : utilisation de l'instrument réglementaire et mise en oeuvre d'une politique très protectionniste pour la sauvegarde des marchés intérieurs (de la fonte au bois [intérêts communs des maîtres de forge et des propriétaires forestiers] en passant par le textile) ; engagement de l'Etat dans la construction du premier réseau de chemin de fer. Sous le second empire, l'intervention de l'Etat apparaît à travers la signature du Traité de Commerce franco-anglais de Libre Echange en 1860. Certes, cette politique est tout à fait conforme au précepte de base de l'économie libérale « *Laissez-faire, laissez-aller* », cependant, ce traité a été négocié et signé par Napoléon III, sous l'influence du saint-simonien Michel Chevalier, mais contre la volonté des industriels français.

Dans le domaine social, l'intervention de l'Etat a connu historiquement cinq étapes décisives :

- La prise charge de l'hygiène publique (fin du 18<sup>ème</sup> siècle) : il s'agissait d'offrir à la population un cadre de vie décent de manière à assurer une prévention contre les fléaux collectifs (peste...).
- La réglementation de la relation du travail : l'Etat a cherché à protéger les catégories les plus fragiles dans l'emploi (les enfants en 1841, les jeunes filles en 1874, et les femmes en 1892). Ce n'est qu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle que la protection est étendue à l'ensemble des salariés.
- L'organisation de l'assistance : l'obligation d'assister les pauvres a un fondement social et non religieux. La société du 19<sup>ème</sup> siècle rappelle, après les révolutionnaires de 1793, que l'assistance est réservée aux individus placés dans l'impossibilité de travailler.

<sup>3</sup> Les *Poors Laws* ne doivent pas se confondre avec l'Etat providence, elles étaient le fait des paroisses et non de l'Etat.

<sup>4</sup> Même si ces foyers existaient déjà, ils furent officiellement créés en 1834 par le *Poor Law Amendment Act*.

- Le développement d'un régime d'assurances sociales : durant la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle, l'Etat met en place un système d'assurances sociales obligatoires, la notion de risque social est alors instituée, d'abord pour les accidents du travail, puis après pour la maladie et l'invalidité.
- L'institution de la Sécurité Sociale en 1945 : la Sécurité Sociale assure la sécurité du revenu en généralisant les techniques de l'assurance sociale obligatoire.

### c. Le système Bismarckien de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle

C'est en Allemagne que se développe le premier système généralisé de protection sociale. Dès son arrivée au pouvoir, le chancelier Otto Von Bismarck combattant la montée du parti social démocrate allemand, en reprit plusieurs idées afin de satisfaire la classe ouvrière et empêcher le retour de ses adversaires sur la scène politique. L'Allemagne fût ainsi doté à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle d'un système moderne de protection sociale. En 1883, la première assurance maladie obligatoire pour les ouvriers de l'industrie dont le revenu dépassait les 2000 marks, fût créée. La gestion de ces fonds fût confiée à des institutions autonomes en majorité contrôlées par des représentants ouvriers qui durent pour la première fois gérer un patrimoine collectif. En 1884, une loi sur les accidents du travail fût votée. Elle obligeait les industriels allemands à cotiser à des caisses coopératives destinées à indemniser les victimes. Ainsi, un ouvrier devenu totalement invalide, pouvait continuer à toucher 66% de son revenu, et en cas de décès, la veuve continuait à en percevoir une partie. En 1889, un système de retraite obligatoire fût imposé par la loi sur l'assurance vieillesse et invalidité.



### d. La première guerre mondiale

La première guerre mondiale marque une rupture brutale dans l'évolution des dépenses publiques et dans la nature des fonctions de l'Etat. Le financement de la guerre provoque un gonflement subit des dépenses de l'Etat malgré une diminution parallèle de toutes les autres catégories de dépenses publiques. Ainsi en 1916, la défense nationale coûte 8 fois plus chère qu'en 1913. Après la guerre, si les dépenses de défense nationale diminuent rapidement, le relais est pris par le paiement des dommages de guerre, par les pensions des anciens combattants et par l'accroissement de la dette publique qui a plus que quadruplé entre 1914 et 1921. A côté de ces dépenses, on note de multiples interventions de l'Etat dans la vie économique et sociale : quasi-monopole du commerce extérieur, rationnement et contrôle des prix des biens de consommation alimentaire, extension de la législation sociale des industries d'armement, contrôle des prix des fournitures de guerre. Un décret du 15 juillet 1915, permettra même au gouvernement français d'accorder des avances aux industriels pour leurs investissements. L'idée que l'Etat pouvait être appelé au cours des périodes difficiles, à élargir le champ de sa vocation en se faisant le protecteur, et non le simple arbitre, du système capitaliste, fût progressivement admise. Ce changement considérable, opéré dans la conception des missions de l'Etat, se radicalisa dans les années qui suivirent la grande crise de 1929. En effet, avant même que John Maynard Keynes ait développé sa «*Théorie Générale de l'Emploi, de l'intérêt et de la monnaie*» et jeté les fondements théoriques d'une légitimité du rôle régulateur de l'Etat, plusieurs grandes puissances, animées par des motifs politiques très divers, allaient déjà mettre en oeuvre des politiques de lutte contre la crise.

### e. La crise de 1929 et le New Deal américain de 1934

Le *New Deal* est le nom de la politique interventionniste mise en place par le président Franklin Roosevelt pour lutter contre la crise économique de 1929. Cet exemple est particulièrement intéressant car il s'agit d'un pays qui, bien que profondément imprégné par l'idéologie libérale, va mettre en oeuvre un arsenal de mesures réglementaires réorganisant tous les aspects essentiels de la vie économique et sociale. Le *New Deal* constitue donc une première expérience d'Etat providence aux Etats-Unis. Les historiens ont coutume de distinguer deux *New Deal*. Le premier mis en oeuvre au cours des 100 jours (du 9 mars au 16 juin 1933) et qui comprend un grand nombre de mesures

réglementant l'organisation monétaire et le contrôle du crédit, le contrôle des opérations boursières, les rapports entre l'état et les industriels, les rapports entre patrons et ouvriers, les droits syndicaux, le contrôle des ententes, le mécanisme de soutien des prix agricoles, la limitation des productions agricoles, la lutte massive contre le chômage (politique des grands travaux), la politique d'aménagement du territoire (expérience de la Tennessee Valley). Le second New Deal fait suite à l'invalidation de l'*Agricultural Adjustment Act* (AAA) et le *National Industrial Recovery Act* (NIRA) par la Cour Suprême. Roosevelt est alors amené à proposer une nouvelle série de mesures réformatrices.

Durant le 1<sup>er</sup> New Deal, Roosevelt bénéficie d'un Congrès qui lui est dévolu (victoire écrasante du Parti Démocrate aux élections de 1932) et d'un climat d'incertitude lié à la Crise de 1929. Il peut ainsi procéder à une série de mesures destinées à rétablir l'équilibre du système bancaire, du marché financier et aider les chômeurs. Le 6 mars 1933, toutes les banques seront fermées durant quatre jours (*Bank Holidays*), le temps que le Congrès, réuni en session extraordinaire, vote l'*Emergency Banking Act*. Une nouvelle commission, la *Securities and Exchange Commission* (SEC), est chargée de réguler les marchés financiers et de jouer le rôle de gendarme. Afin de permettre une remontée des prix, l'étalon or est abandonnée en avril 1933. Il s'ensuit une baisse du dollar (ce dernier est dévalué en 1934 et fixé à 59,06% de sa valeur) et une lente reprise économique. L'Administration américaine entreprit également de protéger les agriculteurs contre les aléas du marché en



distribuant des subventions fédérales et en contrôlant la production par l'*Agricultural Adjustment Act*. La réduction des récoltes fût décidée pour faire remonter les cours des matières agricoles. Le *National Industrial Recovery Act* fût signé en 1933. Il s'appuyait sur deux types de réformes. D'un côté, il encourageait les industriels à signer des codes de loyale concurrence, de l'autre, il accordait aux ouvriers la liberté de se syndiquer et de négocier des conventions collectives. L'une des plus grandes avancées de cette période est cependant le vote du *Social Security Act*, le 14 août 1935. Les Etats-Unis se dotent d'un système de protection sociale au niveau fédéral : retraite pour les plus de 65 ans, assurance chômage et aides diverses pour les handicapés (la maladie et l'invalidité ne seront pas couvertes). Les années 30 verront aussi la création d'un système de retraites par répartition destiné à protéger les personnes âgées contre la misère. Toutes ces dispositions furent saluées par le patronat, les salariés et l'ensemble des américains. Le New Deal lançait ainsi les bases du *Welfare State*. Les réformes de Roosevelt seront brusquement arrêtées par la Cour Suprême dès 1935. C'est tout la NRA qui est condamnée. Les neuf juges estimaient que les codes de loyale concurrence allaient à l'encontre des dispositions commerciales de la Constitution. Puis, c'est au tour de l'AAA d'être invalidée en janvier 1936 pour avoir créée une taxe illégale en faveur des exploitants agricoles. Ces deux arrêts interviennent au moment où les Etats-Unis renouent avec la croissance et n'auront pas de conséquences sur l'activité économique. Toutefois, le pays connaît une nouvelle récession au cours de l'été 1937. Cette dernière a pour conséquence d'entraîner une diminution de la production de 30% et une augmentation de près de 5 pts du taux de chômage (14,3% à 19%) entre 1937 et 1938.

Roosevelt convoquera le Congrès et obtiendra une rallonge budgétaire de 5 milliards de dollars. Grâce à cette injonction de nouveaux crédits, la situation s'améliora. Le *Second New Deal* comportait des mesures telles que la limitation de la durée hebdomadaire du travail à 44 heures ; la mise en place d'un salaire minimal ; l'ouverture de crédits pour la construction d'habitations ainsi que diverses mesures en faveur de l'agriculture. Mais surtout, contrairement au premier New Deal, le second fût fortement influencé par les travaux de John Maynard Keynes<sup>5</sup> et l'école dite des conjoncturistes (Hansen, Foster). A l'Etat arbitre, devenu l'Etat protecteur, allait ainsi se substituer

---

<sup>5</sup> Dans son *Histoire des Etats-Unis*, Bernard Vincent (1997, p. 200) rappelle qu'à l'issue d'une entrevue entre Roosevelt et Keynes, le premier aurait déclaré n'avoir rien compris au discours tenu par le second.

l'Etat interventionniste, ayant le devoir de veiller au bien être de la population, et donc de se substituer, chaque fois que nécessaire, aux partenaires défaillants.

## 2. La légitimité du rôle de l'Etat au lendemain de la seconde guerre mondiale

Face aux conséquences inattendues de la « Grande Crise », les différents Etats des grands pays capitalistes ont été amenés à affirmer leur rôle d'arbitre et de redistributeur dans le champ social. Cette mutation des fonctions de l'Etat sera renforcée par la Seconde Guerre Mondiale. Si cette dernière souligne un nouveau palier dans la progression des dépenses publiques, elle marque également le développement d'idées nouvelles qui vont légitimer et favoriser les interventions multidirectionnelles de l'Etat dans l'ensemble des pays occidentaux avancés.

### a. Les apports de Sir William Beveridge



En 1941, Sir William Beveridge, parlementaire anglais, fût chargé d'un rapport sur l'organisation d'un système de sécurité sociale pour le gouvernement britannique. Ce rapport, publié en 1942 et intitulé « *Social Insurance and Allied Services* » comprenait de nombreuses propositions visant à redéfinir le rôle de l'Etat d'après guerre. Il préconisait notamment un régime de sécurité sociale dont le principal objectif était « *libérer l'homme du besoin* » en garantissant la sécurité du revenu face aux aléas de la vie. Ces risques qui menaçaient le revenu régulier des individus, concernaient la maladie, les accidents du travail, le décès, la vieillesse, la maternité, le chômage... Face aux politiques partielles et limitées, Beveridge proposa la mise en place d'un régime d'assurance sociale constitué autour de trois caractéristiques : **un système généralisé** qui couvre l'ensemble de la population quel que soit son statut d'emploi ou son revenu ; **un système unifié et simple** puisqu'une seule cotisation couvre l'ensemble des risques qui peuvent entraîner une privation du revenu ; **un système uniforme** étant donné que les prestations sont uniformes quel que soit le gain des intéressés (cité par Pierre Rosanvallon dans son ouvrage *Crise de l'Etat Providence*, 1981).

Dans un second rapport, intitulé « *Full Employment in a Free Society* » et paru en 1944, William Beveridge s'intéressa exclusivement au problème du chômage qu'il considérait comme le risque majeur dans nos sociétés. Le devoir de l'Etat consiste ainsi à garantir le plein emploi : « *Ce doit être une fonction de l'Etat que de protéger ses citoyens contre le chômage de masse, aussi définitivement que c'est maintenant la fonction de l'Etat que de protéger ses citoyens contre les attaques du dehors et contre les vols et les violences du dedans* » (Rosanvallon, 1981, p. 148).

### b. La typologie des fonctions de l'Etat de Richard Musgrave (1959)

Ayant la volonté de dresser une typologie des interventions de l'Etat, l'économiste américain Musgrave (1910-2007) considère que l'action des pouvoirs publics peut être appréhendée à travers trois fonctions principales : une fonction d'allocation, de redistribution et de stabilisation (ou de régulation).

- Par la fonction d'allocation des ressources, l'Etat est amené à intervenir pour cinq raisons principales : (1) la définition de règles et des droits permettant le fonctionnement des marchés. (2)



l'existence de rendements croissants aboutissant à l'émergence de monopoles naturels. (3) lorsque le marché s'avère incapable de satisfaire certains besoins (production de biens et services collectifs). Les biens et services collectifs sont avant tout des biens indivisibles (exemple des routes, de l'éclairage des voies publiques, la force de dissuasion nucléaire...), des biens qui font l'objet d'une consommation collective (exemple des parcs nationaux), des biens qui peuvent être consommés par certains usagers sans que pour autant d'autres usagers potentiels en soient privés (principe de non exclusion), des biens dont le prix n'a pas de réelle signification économique (en d'autres termes, qui ne transitent pas par un marché,

comme le prix d'un ticket de la RATP...). (4) la multiplication des effets externes<sup>6</sup> liés aux activités des particuliers (ménages, entreprises). Ainsi l'Etat intervient pour réglementer à titre préventif certaines activités et prévenir les possibilités de nuisances (effets externes négatifs) liées à certains domaines d'activité comme le rejet des eaux usées et polluées, le rejet de gaz toxiques dans l'air... On dit alors que l'Etat oblige les entrepreneurs à « internaliser » des coûts qui auraient été rejetés sans cela sur la collectivité. (5) la régulation du marché des biens tutélaires. Il s'agit de biens que le marché produit spontanément en quantité suffisante pour satisfaire les besoins des agents, mais pour lesquels l'autorité publique considère qu'il faut intervenir dans la consommation des agents, pour qu'ils consomment plus (l'hygiène) ou moins (alcool).

- *La fonction de redistribution* relève de la justice sociale. Par nature, le libéralisme et l'économie de marché créent des inégalités dans la société. L'Etat est amené à réduire ces inégalités en redistribuant une partie de la richesse nationale créée. Ainsi l'Etat semble plus que jamais responsable de la réparation du risque social et de la solidarité sociale. On se tourne vers lui comme vers le garant de la redistribution par l'impôt et les revenus de transferts, et on attend de lui qu'il permette à tous d'accéder à des services collectifs de qualité. Lorsque se développent les phénomènes d'exclusion, de grande pauvreté, d'anomie dans les banlieues, c'est son intervention que l'on réclame ou son inaction que l'on déplore.

Dans leur ouvrage « *Combattre les inégalités et la pauvreté : les Etats-Unis face à l'Europe* », Alberto Alesina et Edward Glaeser (2006), deux économistes à Harvard, ont tiré quelques conclusions sur le fonctionnement de la redistribution sur les deux rives de l'Atlantique. Les flux de ressources pris aux riches pour donner aux plus pauvres sont bien plus importants en Europe occidentale qu'aux Etats-Unis. Les dépenses publiques y sont en moyenne plus élevées, 45% du PIB dans l'Union Européenne contre moins de 30% aux Etats-Unis. A l'intérieur de ces dépenses, c'est le poste des transferts aux ménages qui explique l'essentiel de l'écart : ils sont presque deux fois plus élevés côté européen. Cette différence, déjà présente à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, a un caractère structurel indiscutable. Elle se vérifie aussi du côté des recettes. Les taux d'imposition américains sont plus élevés aux Etats-Unis qu'en Europe pour les faibles revenus, et plus bas pour les revenus élevés. La forte disparité entre les deux continents est cependant atténuée par l'effet charité. Les américains pratiquent davantage l'aide sociale privée que les européens. En moyenne et par personne, les premiers versent trois fois plus de dons que les seconds. Alesina et Glaeser ont cherché à expliquer ces différences. Les hypothèses économiques, comme celle d'une mobilité ascendante plus facile dans le système américain (qui rendrait plus « tolérables » les inégalités), ne résistent pas aux tests économétriques. Ainsi la classe moyenne aux Etats-Unis ne semble que très légèrement plus mobile que son homologue en Allemagne. Deuxième type d'explication possible, la divergence des contextes politiques. L'absence d'un puissant parti socialiste aux Etats (favorisant l'Etat providence), le fédéralisme américain (qui entrave l'adoption de vastes programmes de redistribution) et l'impact du système électoral (la proportionnelle entraînant une plus forte politique redistributive) sont des facteurs certains mais qui n'expliquent pas tout.

Les auteurs avancent en effet l'existence d'un autre facteur, spécifique à l'Amérique, la question raciale. Cette dernière entretiendrait une fragmentation de la société américaine qui tranche avec l'homogénéité européenne. Compte tenu du fait que la population noire est aussi la plus pauvre, la résistance à la redistribution serait renforcée par la méfiance entre communautés ethniques. La corrélation est très significative et inversement proportionnelle entre le degré d'hétérogénéité raciale d'une société et la part des revenus redistribués en pourcentage du PIB. Selon les auteurs, ce constat ne serait guère encourageant pour l'avenir de l'Etat providence en Europe : « *En Europe occidentale, la composition ethnique et raciale est en train de changer. L'immigration en provenance d'Afrique du Nord et d'Europe de l'Est va rendre la région moins homogène. Et l'extrême droite européenne joue déjà la carte raciste pour s'opposer aux politiques sociales* ».

---

<sup>6</sup> Notion forgée par Alfred Marshall au début du XX siècle.

- La fonction de stabilisation vise les grands objectifs macroéconomiques tels qu'un niveau d'emploi élevé, une inflation modérée, une croissance du PIB... Cette fonction relativement nouvelle de l'Etat nécessite des moyens appropriés que sont la politique budgétaire, monétaire, industrielle...

### 3. La mise place de l'Etat providence dans le monde occidental après 1945

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, une typologie classique de l'Etat providence opposera le modèle bismarckien au modèle beveridgien. Ces deux modèles présentent des différences en matière d'objectifs, de conditions d'accès et de financement.

	<b>Modèle bismarckien</b>	<b>Modèle beveridgien</b>
<b>Fondements</b>	Assurance professionnelle	Solidarité nationale
<b>Objectifs</b>	Compenser la perte de revenu	Répondre gratuitement aux risques de la vie
<b>Conditions d'accès</b>	Avoir cotisé	Être dans le besoin
<b>Financement</b>	Cotisations en fonction du revenu	Impôt pour tous

Les pays industrialisés expérimenteront ces deux modèles tout au long de la période dite des trente glorieuses.

#### a. Les différentes expériences de l'Etat providence

Si l'histoire de l'Etat providence renvoie à l'opposition de deux modèles sociaux, l'histoire des nations montre que chaque pays a cherché à expérimenter un ensemble de pratiques, à la fois plus justes et plus équitables.

→ *Le modèle social français*

En France, l'histoire de la protection sociale est indissociable de l'histoire de l'Etat. Ainsi lorsque l'Etat est interventionniste, la protection sociale fait un bond en avant. C'est à partir de la seconde guerre mondiale que l'Etat Providence prend véritablement corps. L'institution de la Sécurité Sociale (1945) assure la sécurité du revenu en généralisant les techniques de l'assurance sociale obligatoire. Cependant, deux mécanismes vont être à l'origine de la montée en puissance de l'Etat providence : (1) l'extension à de nouvelles catégories de la population du bénéfice des allocations familiales et, dans une moindre mesure, de la couverture maladie et retraite ; (2) l'amélioration de la couverture sociale par le développement des systèmes complémentaires, telle l'assurance-chômage. La montée de l'Etat Providence se traduira par une augmentation de la part des transferts sociaux dans le revenu disponible brut des ménages (près d'un tiers actuellement). L'importance des sommes transférées par la seule Sécurité Sociale excèdera rapidement le budget de l'Etat. Le modèle français de protection sociale, construit au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, s'est appuyé à la fois sur le modèle bismarckien et sur le modèle beveridgien. Sur le plan de la philosophie générale, la Sécurité Sociale traduit une double logique: logique de risques et logique de statuts.

<b><u>Logique de risques</u></b>
Les prestations sociales peuvent être analysées en fonction des risques qu'elles servent à couvrir ou des compensations de revenus qu'elles apportent pour différents événements de la vie : santé, vieillesse, famille, emploi.

<b><u>Logique de statuts</u></b>
La protection sociale est un élément constitutif de l'identité des groupes sociaux, ainsi les actifs sont regroupés par l'origine de leurs ressources (salariés/non salariés), par le niveau de leurs revenus (cadres/non cadres) ou par le statut de leur employeur.

La protection sociale renvoie principalement à la sécurité sociale, c'est-à-dire au régime général des salariés du privé, financé pour l'essentiel par les cotisations de ces derniers et de leurs employeurs. Elle totalise à elle seule les trois quarts du budget de la protection sociale et regroupe



les dépenses liées à la maladie (CNAM), aux retraites de base (CNAV) et à la politique familiale (CNAF). Il faut y ajouter les retraites complémentaires qui se répartissent entre les régimes de l'ARRCO (Association des Régimes de Retraites Complémentaires) pour tous les salariés du secteur privé, de l'AGIRC (Association Générale des Institutions de Retraite Complémentaire des Cadres) pour les seuls cadres, du secteur public, des artisans, commerçants et exploitants agricoles. L'assurance chômage (instituée en 1958) est gérée paritaire et alimentée par des cotisations des employeurs et des employés. Au niveau régional, les ASSEDIC versent les prestations, elles sont regroupées au niveau national dans l'UNEDIC (Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce), alors que les URSSAF sont chargés de collecter les cotisations.

Elle concerne également l'aide sociale distribuée par les collectivités locales (le revenu minimum d'insertion, RMI<sup>7</sup>), les pré-retraites assurées par le budget, l'aide au logement ou les allocations de chômage distribuées par l'Etat. Sans compter pour être tout à fait complet, les mutuelles qui représentent 6% des dépenses de santé et les assurances de groupe, qui jouent un rôle important pour les garanties décès et invalidité.

Si le financement de la protection sociale (maladie, vieillesse, famille, chômage) a été très largement assuré par les cotisations assises sur les salaires, on a assisté depuis 1991 (sous l'impulsion du gouvernement Rocard) à l'instauration de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) qui est venue dans un premier temps s'ajouter aux cotisations déjà payées par les salariés, pour se substituer ensuite à ces mêmes cotisations (le gouvernement Jospin a en effet décidé à partir du 1er janvier 1998 de baisser les cotisations salariales de 5,5% à 0,75% et d'augmenter la CSG de 3,4% à 7,5%). Ajoutons que contrairement aux cotisations salariales, la CSG touche tous les revenus (ceux du travail et ceux du capital, c'est à dire l'épargne).

→ *Le modèle anglo-saxon (Etats-Unis et Royaume Uni)*

Après la seconde guerre mondiale, le Royaume-Uni et son chef du gouvernement, *Clement Attlee* (parti travailliste) entendent se lancer dans les nationalisations (transports, électricité), puis de créer un Etat providence moderne. Les premières allocations familiales sont mises en place en 1942 à la suite du plan Beveridge (les versements ne commenceront qu'en 1946). Cette législation relève de deux principes : « *le premier étant que rien ne doit être fait qui enlève aux parents la responsabilité de subvenir aux besoins de leur enfant ; et le second qu'il est de l'intérêt national pour l'Etat d'aider les parents à remplir cette responsabilité correctement* » (Pennec, 1989, p. 419). L'allocation est un forfait alloué à partir du 2<sup>ème</sup> enfant à charge (40 pence par semaine de 1956 à 1967, puis 1£ à partir de 1968) assimilée à un revenu et donc soumise à l'impôt. L'assurance retraite, l'assurance chômage et les congés maladie suivront l'année suivante. En 1948, Aneurin Bevan, premier secrétaire à la Santé, crée le *National Health Service* (service de santé publique) garantissant la gratuité des soins pour tous. A partir des années 60, le Welfare State commence à être largement critiqué. D'un côté, le Parti travailliste qui dénonce les insuffisances de la politique sociale et réclame une réforme de l'éducation. De l'autre, le Parti conservateur critique la logique des prestations sociales et la dérive financière d'un tel système. Il faudra attendre l'accession au pouvoir de Mme Margaret Thatcher en 1979 pour assister à un démantèlement de l'Etat providence.

Aux Etats-Unis, le *Welfare State* peine à s'imposer. Il est vécu par les citoyens américains comme une atteinte à leur liberté individuelle (ces derniers ont toujours éprouvé une certaine méfiance à

---

<sup>7</sup> « *La Loi du 1er décembre 1988 a créé un nouveau mécanisme de couverture sociale : le Revenu Minimum d'Insertion (RMI). Celui-ci combine une prestation, le revenu minimum, et un dispositif d'insertion. Il s'agit en l'occurrence, d'une prestation différentielle, attribuée par l'Etat, mais versée par les caisses d'allocations familiales, permettant d'amener le revenu à un niveau donné (2 600 F pour une personne seule, 3 200 F pour un couple) compte tenu des ressources dont disposent les bénéficiaires par ailleurs. Plus original est le dispositif d'insertion. Celui-ci est centré sur la notion de contrat d'insertion et peut concerner l'insertion professionnelle, mais aussi l'insertion sociale. La première devrait conduire, à travers un parcours associant formations et activités d'insertion, le bénéficiaire à retrouver un emploi. La seconde couvre tous les autres aspects de l'exclusion, par exemple le logement ou la santé* » (Lenoir, 1992).

l'égard de la puissance de l'Etat) et un encouragement des pauvres à la paresse. Les Etats-Unis se caractérisent par une profonde dissociation entre les notions de « *sécurité sociale* » et « *d'assistance sociale* » ainsi que la persistance, dans certains domaines, d'une grande diversité fédérale (Skocpol, 1993). Le *Social Security Act* instauré en 1935, a posé les bases du système américain de prestations sociales publiques. La législation de 1935 comprenait trois formes principales de prestations sociales à l'échelon national : l'assurance chômage mise en place à l'initiative du pouvoir fédéral mais organisée par les Etats ; une aide publique financée par l'Etat fédéral et une assurance vieillesse avec cotisation obligatoire. Après 1935, d'autres assurances avec cotisations obligatoires furent créées pour les handicapés bénéficiant de l'aide d'une tierce personne lorsque celle-ci décède (1939) ; pour les travailleurs handicapés (1956) et pour les retraités nécessitant des soins médicaux (1965). La sécurité sociale se généralisa, de plus en plus de salariés furent incorporés au système tout au long des années 50. Les allocations furent augmentées à plusieurs reprises par le Congrès.

Le New Deal du président Roosevelt connut un important développement avec les présidents Kennedy et Johnson tout au long des années 1960. Tout d'abord, les différents gouvernements utilisèrent le déficit budgétaire (politique keynésienne) et les allègements fiscaux pour réduire le taux de chômage (de 7 à 4%) et relancer l'économie. Ensuite, de nouveaux programmes d'aide publique, fondés sur une évaluation des besoins, furent lancés. Il s'agit principalement du *Food Stamps* (distribution de tickets d'alimentation), du *Medicare* (assurance maladie pour les personnes âgées) et du *Medicaid* (couverture des frais médicaux pour les plus démunis). Le programme d'aides sociales sera cependant brusquement arrêté à la fin des années 60 suite à la guerre du Vietnam. Par la suite, le *Welfare state* américain sera largement remis en cause en faveur d'un libéralisme accru dans les années 80 avec l'élection de Ronald Reagan.

#### → *Le modèle suédois*

L'Etat providence s'est développé en Suède durant la période de forte croissance des Trente glorieuses. Trois politiques constituèrent les pièces maîtresses du dispositif de protection sociale : la politique de l'emploi ; celle des services publics et celle de la sécurité du revenu (Diemer, 2006).

- La politique d'emploi avait deux objectifs, d'une part réduire le chômage et les inégalités sociales, d'autre part améliorer l'efficacité du marché du travail et les perspectives de croissance. L'emploi fût très vite associé à un droit qui devait être garanti à tous et non à une marchandise obéissant aux lois du marché. Dans ces conditions, le chômage ne fût pas perçu comme le résultat d'un déséquilibre entre l'offre et la demande de travail, mais plutôt comme un problème politique à gérer. La politique de l'emploi se voulant active, les programmes d'employabilité eurent une certaine priorité sur l'aide financière. L'AMS - véritable mécanisme de cogestion du marché du travail - fût chargée de mettre en œuvre des mesures destinées à agir sur l'emploi. Les programmes de formation professionnelle (il s'agissait de prévoir à l'avance les besoins de la main d'œuvre par branche et remettre à niveau les salariés qui avaient été licenciés) et d'incitation à la mobilité géographique (ceci s'est traduit par un remboursement des frais de transport, de déménagement et d'aménagement) modifièrent l'offre de main d'œuvre. Les mesures en faveur de la demande de main d'œuvre se présentèrent sous la forme d'un soutien financier aux entreprises affectées par la crise du pétrole et la concurrence dans les secteurs de l'acier et de la construction navale.

Cette volonté d'instaurer la démocratie sociale engendra un vent législatif qui parcourra le pays tout au long des années 70. *La loi sur la protection de l'emploi* (1974) limita la liberté d'action de l'employeur de licencier librement ses ouvriers et promut l'embauche de groupes désavantagés (travailleurs handicapés). *La loi sur la représentation des travailleurs au conseil d'administration des sociétés et des associations coopératives* (1976) offrit aux travailleurs un droit de regard et une influence sur l'activité de l'entreprise par une représentation au conseil d'administration. *La loi sur le droit à un congé de formation* (1976) donna à tout salarié la possibilité de prendre des congés afin de parfaire son éducation. *La loi sur la codétermination dans le travail* (1976) obligea l'employeur à négocier avec l'organisation syndicale locale toute modification importante des conditions de

travail et d'emploi du personnel, et à lui fournir tous les éléments d'information nécessaires (Sandberg, 1992 ; Hammartröm, 1994).

- Le développement des services publics fût le garant de la solidarité nationale et un véritable stimulant pour la création d'emplois. Cette philosophie scandinave donne la priorité aux prestations en nature sur les prestations en espèces. Les prestations en nature présentent trois avantages. Elles reposent tout d'abord sur des principes universels. L'universalité du service public renforce le sentiment d'appartenance collective, favorise l'intégration sociale et corrige les inégalités sociales produites par le marché. Ce dernier étant incapable de répondre à certains besoins sociaux, l'Etat se doit de fournir ces biens et ces services afin d'assurer l'égalité juridique et statutaire des citoyens. Elles permettent ensuite la réalisation d'économies d'échelle en s'intégrant dans une démarche de planification et de gestion des équipements publics. Enfin, elles ont institutionnalisé la protection sociale en s'appuyant sur une double organisation. Le niveau régional était responsable des services de santé. Le niveau municipal centralisait les services sociaux (services de garde d'enfants, services aux personnes âgées, services aux personnes handicapées, services aux alcooliques, toxicomanes et assistés sociaux) tout en assurant un rôle de stabilisation de l'économie (Arnault, 1991).

- La sécurité du revenu fût également associée à *un droit* et définie en termes d'universalité, d'égalité et de solidarité. L'accès aux prestations sociales ne dépendait pas des caractéristiques du marché du travail mais du statut de citoyen. Le coût de ce système était assuré conjointement par l'Etat et les employeurs. Les transferts (30% du revenu disponible) jouèrent un rôle stratégique dans la politique de redistribution. C'est par ce biais que la Suède ne comptabilisait que 5% de sa population au dessous du seuil de pauvreté. La protection du revenu passait principalement par la protection des risques maladies et vieillesse, accaparant plus de 75% de l'ensemble du dispositif de sécurité (Groulx, 1990).

Le modèle suédois s'est cependant fragilisé durant les années 90. Un rapport de l'OCDE (1995) conclut que « *la forte pression fiscale et la générosité du système de sécurité sociale infligent à l'économie des pertes d'efficacité qui pourraient être très lourdes en décourageant le travail et l'épargne* ». On a ainsi assisté à une remise en cause de la générosité de l'Etat providence. Les réformes du système des retraites, du système d'éducation, du système des allocations chômage, des hôpitaux, des services publics... ont modifié la société suédoise (Falkehed, 2003).

### **b. Les régimes d'Etat providence d'Esping-Andersen**

Economiste et sociologue danois, Gosta Esping Andersen (1947 - ), professeur à l'Université de Barcelone (Pompeu Fabra), est connu du grand public pour sa typologie des régimes d'Etats Providence, contenue ses deux ouvrages, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) et *Social Foundations of Postindustrial Economies* (1999). Par régime d'Etats providence, l'auteur entend « *l'existence d'un complexe d'interactions légales et organisationnelles systématiques entre l'Etat et l'économie* » (1999, p. 16). Esping Andersen propose une nouvelle conceptualisation et théorisation de l'Etat providence. Dépassant la simple logique budgétaire<sup>8</sup>, Esping Andersen précise que trois notions – la démarchandisation, la stratification sociale et l'emploi – définissent la nature des Etats providence.



**La démarchandisation :** Lorsque les marchés sont universels et hégémoniques, le bien être dépend entièrement du rapport à l'argent et de la capacité à payer le prix d'un bien. A l'opposé, l'introduction de droits sociaux modernes engendre un détachement du statut de pur produit. La démarchandisation (décommodification) survient lorsqu'un service est obtenu comme un dû et lorsqu'une personne peut conserver ses moyens d'existence sans dépendre du marché. La seule présence de l'assistance ou de l'assurance sociale est nécessaire mais pas suffisante pour que l'on

<sup>8</sup> L'interventionnisme de l'Etat est souvent associé à la montée des dépenses publiques.

puisse parler de démarchandisation, encore faut-il que les individus soient affranchis de la dépendance vis-à-vis du marché. En dernier ressort, l'aide sociale (après évaluation individuelle des besoins) peut constituer un filet de sécurité.

**La stratification sociale** : L'Etat providence n'est pas seulement un mécanisme qui intervient dans la structure des inégalités et qui la corrige éventuellement, c'est également une « *force active dans l'organisation des relations sociales* » (1999, p. 38). Selon Esping Andersen, il serait possible d'identifier comparativement et historiquement les différents systèmes de stratification encadrés dans les Etats providence. Ainsi, le modèle d'assurance sociale promu par Bismarck chercherait à atteindre deux résultats de stratification : « *le premier est consolider les divisions parmi les salariés en légalisant les programmes distincts à l'intention des différentes classes et groupes de statut... Le deuxième objectif est de renforcer la loyauté des individus directement à la monarchie ou à l'autorité centrale de l'Etat* » (1999, p 38).

En examinant les différences internationales en matière de droits sociaux et de stratification de l'Etat Providence, Esping Andersen distingue trois types de régimes :

- Dans l'**Etat providence libéral** (Angleterre, Irlande) l'assistance est fondée sur l'évaluation des besoins, les transferts universels ou les plans d'assurance sociale sont modestes. Les indemnités sont attribuées principalement aux bas revenus, généralement des ouvriers dépendants de l'aide publique. L'Etat « *encourage le marché, passivement, en ne garantissant que le minimum, ou activement en subventionnant les projets privés de prévoyance* » (1999, p. 41).

- Dans l'**Etat providence conservateur et corporatiste** (Allemagne, Autriche, France, Italie), l'obsession libérale de rendement du marché et de la marchandisation n'est jamais prééminente. L'octroi de droits sociaux n'est jamais un fait sérieusement contesté. Le maintien des différences de statut prédomine. Les droits sont, par conséquent, liés à la classe et au statut. Ce corporatisme « *est subordonné à un édifice étatique parfaitement prêt à se substituer au marché en tant que pourvoyeur de bien être* » (1999, p. 42). L'assurance privée et les indemnités liées au travail jouent vraiment un rôle marginal.

- Dans l'**Etat providence démocrate**, les principes d'universalisme et de démarchandisation des droits sociaux ont été entendus aux nouvelles classes moyennes. Plutôt que de tolérer un dualisme entre l'Etat et le marché, entre classe ouvrière et classe moyenne, l'Etat providence encourage une égalité des plus hauts standards et non une égalité des besoins minimaux . Ce modèle « *neutralise le marché et par conséquent établit une solidarité globale en faveur de l'Etat providence* » (1999, p. 42). Ce modèle est une fusion particulière de libéralisme et de socialisme. Il en résulte un Etat providence qui octroie des subsides directement aux enfants et qui prend la responsabilité directe des soins aux enfants, des personnes âgées et des personnes sans ressources. La spécificité la plus frappante du régime social démocrate est peut être sa fusion entre bien être et travail. Il vise à fournir une garantie de plein emploi et est entièrement dépendant de la réalisation de cet objectif.

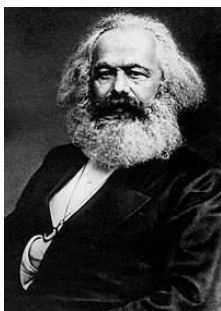
Si Esping Andersen procède au regroupement des Etats providence, il reconnaît dans le même temps qu'il n'existe aucun modèle pur. Les pays scandinaves peuvent être à dominance social démocrate, mais ils ne sont pas dépourvus d'éléments libéraux. Les régimes libéraux sont loin d'être purs. Le système de sécurité sociale américain est un système de redistribution obligatoire. Enfin, les régimes conservateurs européens ont incorporé les deux mouvements libéraux et sociaux démocrates.

## **B. Les débats théoriques relatifs au rôle de l'Etat**

L'évolution du rôle de l'Etat a été souvent le résultat d'un débat acharné entre les partisans du marché autorégulateur et d'une faible intervention de l'Etat et les partisans d'une régulation étatique de l'activité économique.

## 1. La théorie marxiste de l'Etat

D'une manière générale, la théorie marxiste part du principe que l'Etat est liée à la division de la société en classes sociales et que l'Etat est au service de la classe dominante. Pour Karl Marx et Friedrich Engels, l'avènement du Communisme ne peut être pensé comme une réalisation immédiate mais nécessite une période de transition pendant laquelle un État de transition, un État ouvrier et socialiste accomplissant la dictature du prolétariat, prépare son propre dépérissement (Tremblay, 1986). Il est donc possible de distinguer trois périodes : (1) la destruction de l'Etat bourgeois (période révolutionnaire), (2) le socialisme et la dictature du prolétariat (période de transition), (3) le communisme caractérisé par la libre association de producteurs et l'absence de la division de la société en classes antagoniques.



On trouve ainsi une double approche du rôle de l'Etat dans la théorie marxiste. D'une part, une contestation de l'Etat, symbole du pouvoir de la classe bourgeoise. D'autre part, une affirmation de la nécessité de la dictature du prolétariat et un Etat fort. Dans le *Manifeste du Parti Communiste* (1847-48), on peut en effet lire que le prolétariat, lorsqu'il aura acquis la suprématie politique, s'en prévaudra pour arracher tout le capital à la bourgeoisie et « ... *pour centraliser tous les instruments de production entre les mains de l'État, c'est-à-dire du prolétariat organisé en classe dominante...* » (1977, p. 58). Ainsi loin d'exclure le socialisme d'Etat, Karl Marx le prescrit explicitement. Il critiquera

même la position anarchiste de la disparition simultanée de l'Etat bourgeois et de toutes les formes d'organisation étatique, en préconisant une série de mesures de renforcement de l'Etat : centralisation et concentration du pouvoir aux mains de l'Etat ; propriété étatique du sol, expropriation de la rente foncière ; monopole étatique sur le crédit et la banque nationale ; contrôle du transport ; planification industrielle et économique centralisée. La seule exception concernera les forces de répression (armée, police) puisque Karl Marx suppose que la Révolution aura transformé la classe ouvrière toute entière en armée révolutionnaire exerçant directement le contrôle social. Par ailleurs, comme cette armée révolutionnaire agit directement sous la direction du Parti communiste, il est possible d'envisager une structure étatique dans laquelle le pouvoir serait aux mains du Parti.

## 2. L'Etat minimal du courant libéral

Si l'opposition entre l'Etat gendarme (19<sup>ème</sup> siècle) et l'Etat providence (20<sup>ème</sup> siècle) occupe une place importante dans théorie économique, elle ne permet pas de comprendre toute la complexité des débats entre économistes. En effet, le courant libéral a souvent insisté sur le fait qu'un certain degré d'intervention de l'Etat était nécessaire. On parle ainsi d'*Etat minimal*.



Dans le livre IV de son ouvrage, « *Recherches sur les causes et la nature de la richesse des nations* », Adam Smith (1776) a posé les bases d'un Etat minimal : « *Dans le système de la liberté naturelle, le souverain n'a que trois devoirs à remplir; trois devoirs, à la vérité, d'une haute importance, mais clairs, simples et à la portée d'une intelligence ordinaire. - Le premier, c'est le devoir de défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion de la part des sociétés indépendantes. - Le second, c'est le devoir de protéger, autant qu'il est possible, chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre, ou bien le devoir d'établir une administration exacte de la justice. - Et le troisième, c'est le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt privé d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait jamais les porter à ériger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ou à quelques particuliers, quoiqu'à l'égard d'une grande société ce profit fasse beaucoup plus que rembourser les dépenses* » (1776, [1991, p. 309]). L'Etat devait ainsi construire les infrastructures trop peu rentables pour l'initiative privée.

Par la suite, les économistes néoclassiques (Pigou, Samuelson...) vont admettre que l'Etat peut avoir une action correctrice dans certains cas.

Arthur Cecil Pigou (1877 – 1959) fût nommé Professeur d'économie politique à l'Université de Cambridge afin de succéder à Alfred Marshall. Pigou et Keynes partagèrent une réelle amitié l'un pour l'autre tout en ayant une approche intellectuelle différente.



Le principal ouvrage de Pigou, *Wealth and Welfare* (1912), introduit l'économie du bien être dans l'analyse économique. En fait, Pigou a été le premier économiste à proposer d'internaliser les effets externes négatifs à l'aide d'une taxe mise en place par l'Etat. L'économie du bien être, telle que la conçoit Pigou, est une interrogation sur les liens existant entre la recherche de l'intérêt individuel et la recherche de l'intérêt collectif. Du fait de l'interdépendance non compensées entre les agents, Pigou constate que l'utilité collective ne peut être appréciée en faisant la somme des utilités individuelles. *La présence d'effets externes négatifs pose le problème de la désadéquation entre les coûts privés et le coût collectif* (coût social) des activités économiques. Le cas d'école choisi par la théorie néoclassique pour mettre en scène les effets externes négatifs est celui d'une firme A (blanchisserie) qui utilise un cours d'eau comme

vecteur de ses rejets polluants, rendant ainsi impossibles d'autres usages de l'eau pour une entreprise B (pisciculture) située en aval de la première. Ainsi l'activité de production de la firme A a des conséquences dommageables pour l'activité de l'entreprise B (pertes de compétitivité, coûts supplémentaires) et il n'y a pas pour autant versement d'une quelconque compensation financière de la première à la seconde. La firme A se conduit comme si elle utilisait un facteur de production sans le payer. Son coût de production privé est dès lors inférieur à ce qu'il devrait être et diffère du coût social de son activité, du coût qu'elle inflige à la firme B et à l'ensemble de la collectivité. Une telle situation est contraire à la théorie économique pour laquelle le coût social de l'activité doit être couvert par l'ensemble des dépenses qu'elle engage. Par ailleurs, Pigou note que l'existence des effets externes pose également un problème de justice sociale puisque certains agents ne sont pas rémunérés en fonction de leur contribution exacte à la richesse collective. Afin de répondre à ces deux problèmes (problèmes d'optimalité et de justice sociale), Pigou préconise l'intervention de l'Etat sous la forme d'une taxe. Pour que le calcul économique privé de l'entreprise A reflète le véritable coût social de son activité, il faut que celle-ci comptabilise l'usage de la ressource environnementale. Il faut donc qu'elle internalise l'effet externe. Cela n'est possible que si on lui envoie un signal prix reflétant la perte de valeur de l'environnement qu'elle inflige à l'ensemble de la collectivité. C'est selon Pigou, l'Etat, qui va jouer ce rôle de donneur de prix en imposant une taxe au pollueur, égale au dommage social marginal causé par son activité polluante. Grâce à la *taxe pigouvienne* (encore appelée *principe du pollueur-payeur*), l'entreprise polluante est correctement informée sur les véritables coûts sociaux de son activité.



Paul Samuelson<sup>9</sup> (1915 - ), Prix Nobel de Sciences Economiques (1970) pour ses travaux en matière de statique et de dynamique, et Professeur Emérite au MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), a précisé dans son ouvrage *Economics* (1948) les facteurs qui motivent les interventions de l'Etat.

- En faisant l'hypothèse que tous les biens soient produits efficacement par des entreprises parfaitement concurrentielles ; que tous les biens soient analogues « à des flûtes de pain » dont le total est strictement réparti entre les différents acheteurs, qu'il n'existe ni altruisme, ni envie ; que chaque individu ait initialement une possibilité égale d'accès à toutes les ressources naturelles et humaines ; Samuelson considère que « *le besoin se manifesterait sans tarder de tribunaux publics et d'agents de police pour faire régner l'honnêteté, le respect des contrats, le refus de la fraude et de la violence, la*

<sup>9</sup> Après la seconde guerre mondiale, Paul Samuelson s'est imposé comme l'un des économistes les plus influents auprès du gouvernement américain. Il fût le conseiller de John Fitzgerald Kennedy.

*protection contre les voleurs et les agresseurs, la garantie des droits de propriété légaux* » (1980, vol 1, p. 222). Le régime du laissez-faire serait compatible avec un Etat minimal.

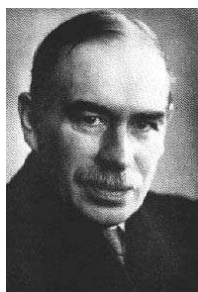
- Dans la vie réelle, chacune des conditions idéales énumérées ci-dessus fait plus ou moins défaut. Il existe ainsi de nombreuses branches où la production ne peut être réalisée avec le maximum d'efficacité que par des entreprises d'une taille supérieure à celle compatible avec la concurrence parfaite. Ces **monopoles naturels** justifient une intervention de l'Etat qu'il conviendra de délimiter.

- Il est généralement admis que les adultes sains d'esprit sont libres de prendre les décisions qu'ils croient les meilleures, en ce qui concerne leurs propres volontés, besoins et vœux. Or Samuelson note que depuis les travaux de Freud, ces mêmes adultes ne sont que « *des grands enfants, des êtres imparfaits, sujets à l'épreuve, au regret et à la myopie intellectuelle et morale* » (1980, vol 1, p. 223). L'activité économique est ainsi amenée à mettre à leur disposition des **biens tutélaires** (*Merit wants* au sens de Musgrave). Par l'intermédiaire de ces biens, l'Etat interviendra de manière à modifier les comportements des agents économiques et à agir sur les consommations dites sensibles : taxer les cigarettes, interdire les drogues...

- L'une des fonctions principales de l'Etat est de financer **les biens collectifs** (défense nationale, la police, la justice...). Les avantages retirés d'un bien collectif « *impliquent des effets de consommation externes agissant sur plus d'un individu* » (1980, vol 1, p. 224). L'intervention de l'Etat est ici nécessaire pour produire des biens et des services que le marché ne serait pas en mesure d'offrir (contrairement aux biens privés, la consommation d'un bien public ne génère ni rivalité, ni exclusion). Par ailleurs, les biens publics sont gratuits ou quasi-gratuits (payés par l'impôt).

- Enfin, Samuelson note que l'existence d'économies ou de déséconomies externes modifie l'analyse des coûts et de l'offre à long terme. S'appuyant sur les travaux de Pigou, Samuelson rappelle que les externalités se manifestent lorsque le comportement propre d'un agent économique a des conséquences économiques, bonnes ou mauvaises, pour d'autres agents. Comme l'agent économique, en quête de profit et de bien être, fait état seulement des bénéfices et des coûts privés, il s'ensuit une divergence entre les coûts sociaux et les coûts privés. Pour Samuelson, une telle situation légitime l'intervention de l'Etat : « *Une intervention collective, réalisée par voie de subvention ou de contrôle exercée par les pouvoirs publics, est justifiée lorsqu'elle est susceptible de favoriser des initiatives génératrices d'économies externes ; une intervention analogue, réalisée par voie de taxation ou de réglementation autoritaire, est non moins justifiée lorsqu'il s'agit de restreindre des activités impliquant des déséconomies externes* » (1980, vol 2, p. 140).

### 3. L'Etat interventionniste de John Maynard Keynes



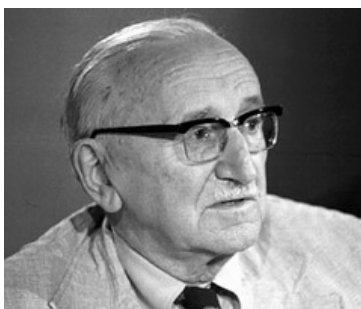
Dans sa « *Théorie Générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie* » (1936), John Maynard Keynes (1883 – 1946) montre que, contrairement aux analyses des économistes classiques (loi des débouchés de Say) et néoclassiques (dichotomie entre sphère réelle et sphère monétaire), une économie peut très bien se trouver durablement en équilibre de sous emploi (ce qui signifie donc un chômage durable). Pour remédier à cette situation, il faudrait pouvoir agir sur les éléments de la demande globale, c'est-à-dire la consommation des ménages et la demande d'investissements des entrepreneurs. Or Keynes montre qu'il est difficile d'influencer la consommation des ménages (car leur propension marginale à consommer est relativement stable) et qu'il est également difficile d'influencer la demande d'investissement des entreprises privées qui dépend de multiples facteurs (dont les fameuses anticipations). Le seul moyen de gonfler la demande globale, et donc en fin de compte, de retrouver (par le jeu du multiplicateur) un niveau de plein emploi, **c'est d'accroître la demande de l'Etat**, c'est-à-dire le volume de ses dépenses (d'où le déficit budgétaire). Cette dépense supplémentaire va au bout d'un certain temps se traduire par un accroissement plus que proportionnel du revenu des

ménages, qui par leurs dépenses nouvelles, vont stimuler l'activité économique et en particulier redonner confiance aux entrepreneurs qui investiront à nouveau et créeront des emplois. Par son analyse, Keynes montrait donc que, pour éliminer le chômage, il ne fallait pas se croiser les bras et attendre que les mécanismes du marché rétablissent l'équilibre général, mais plutôt que l'Etat accroisse ses dépenses (par une politique budgétaire) ou réduise ses recettes (politique fiscale et du crédit). Il mettait ainsi en lumière le rôle nouveau et indispensable de l'Etat régulateur de la croissance et de la conjoncture : « *L'élargissement des fonctions de l'Etat, qu'implique la responsabilité d'ajuster l'une à l'autre la propension à consommer et l'incitation à investir, semblerait à un publiciste du XIX siècle ou à un financier américain aujourd'hui une horrible infraction aux principes individualistes. Cet élargissement nous apparaît au contraire et comme le seul moyen possible d'éviter une complète destruction des institutions économiques actuelles et comme la condition d'un fructueux exercice de l'initiative individuelle* » (Keynes, 1936 [1969, p. 373]).

#### 4. L'Ecole Autrichienne et le refus de l'intervention de l'Etat

L'Ecole autrichienne est un courant de pensée qui a pris naissance à Vienne, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Sous l'impulsion de Menger (1840 – 1921), de Von Böhm-Bawerk (1851 – 1914), puis de Von Mises (1881 – 1973) et de Hayek (1899 – 1992), l'Ecole autrichienne reste favorable au libéralisme économique et hostile à l'intervention de l'Etat. Pour ces auteurs, le marché constitue la seule procédure qui permette de rendre compatibles les décisions individuelles des agents économiques tout en respectant leur liberté.

Pour Hayek, le marché est un processus de transmission des informations et des connaissances.



Dans le deuxième volume de son ouvrage « *Loi, législation et liberté* » (1976), Hayek appellera *catallaxie* cet ordre spontané du marché : « *Nous pouvons former un mot moderne, catallaxie, que nous emploierons pour désigner l'ordre engendré par l'ajustement mutuel de nombreuses économies individuelles sur un marché. Une catallaxie est ainsi l'espèce particulière d'ordre spontané produit par le marché à travers les actes des gens qui se conforment aux règles juridiques concernant la propriété, les dommages et les contrats* » (1976, [1981, p. 131]). Lorsque l'Etat intervient et modifie le jeu naturel du marché,

il contraint les agents à adopter un type de comportement qui n'est pas celui auquel aurait conduit le marché. Dans son ouvrage *Prix et production* (1931), Hayek précise que l'intervention de l'Etat, via les commandes publiques et les subventions, détournent les capitaux et les travailleurs de leur meilleure allocation. En modifiant les prix du marché, l'Etat risquerait d'amener les travailleurs et les capitaux vers des productions inutiles.

Dans un autre ouvrage intitulé *La route de la servitude* (1944), Hayek précisera sa pensée en faisant le constat suivant : au fil des années, le socialisme aurait supplanté le libéralisme dans l'esprit de la majorité des gens épris de progrès. Les hommes auraient ainsi abandonné la liberté économique sans laquelle la liberté personnelle et politique n'a jamais existé. L'individualisme, c'est « *respecter l'individu en tant que tel, reconnaître que ses opinions et ses goûts n'appartiennent qu'à lui, dans sa sphère, si étroitement qu'elle soit circonscrite, c'est croire qu'il est désirable que les hommes développent leurs dons et leurs tendances individuels* » (1944, p. 18). Aux dires d'Hayek, la socialisation de l'économie devrait entraîner une rupture brutale non seulement avec le passé, mais encore avec toute l'évolution de la civilisation occidentale. Les hommes auraient ainsi entrepris de remplacer le mécanisme impersonnel et anonyme du marché par une direction collective et consciente de toutes les forces sociales en vue d'objectifs délibérément choisis. Hayek s'appuie ici sur une confusion qui porte sur le concept de socialisme. Ce terme peut définir simplement des idéaux en termes de justice sociale, d'égalité et de sécurité. Mais il peut également renvoyer à une méthode particulière. Dans cette dernière acception, le mot socialisme « *signifie abolition de*



*l'entreprise privée, de la propriété privée des moyens de production et création d'un système d'économie planifiée où le chef d'entreprise travaillant pour un profit est remplacé par un organisme planificateur central* » (1946, p. 30). Hayek est donc amené à condamner l'intervention étatique, qu'il qualifie de planisme, car elle est contraire aux intérêts individuels et à la liberté économique. Le planisme est avant tout une direction centralisée de toute l'activité économique conformément à un plan unique, exposant comment les ressources doivent être utilisées pour atteindre un objectif déterminé.

## 5. La remise en cause des décisions publiques, l'école du Public Choice

L'Ecole du Public Choice (choix public) est constituée de nombreux économistes américains tels que Gordon Tullock, James Buchanan et Georges Stigler. L'ouvrage rédigé par Tullock et Buchanan en 1962, *The Calculus of Consent: Logical foundations for constitutional democracy* (L'analyse du consentement : Fondations logiques de la démocratie constitutionnelle), est considéré comme l'ouvrage fondateur de la théorie du choix public.

Ces auteurs s'appuient sur les outils de la microéconomie. Ils partent du principe que les hommes politiques et les fonctionnaires se comportent comme le feraient les consommateurs et les producteurs dans la théorie économique. Ils cherchent à maximiser leur propre intérêt personnel. Les politiciens chercheraient à maximiser leurs chances d'être élus ou réélus alors que les fonctionnaires maximiseraient une fonction d'utilité (ascension sociale, hausse de revenus, responsabilités...). Cette interprétation de l'Ecole des choix publics remet ainsi en cause l'idée que l'Etat agirait au service de l'intérêt général. L'Etat ne serait alors que l'expression d'une coalition d'intérêts privés (lobbys), corporatifs ou encore un moyen de promotion pour les hommes politiques. Il existerait ainsi un processus politique qui guiderait les choix en matière de dépenses publiques.



Une des conclusions de la théorie des choix publics est que les démocraties produisent moins de bonnes décisions que l'optimum, en raison de l'ignorance et de l'indifférence rationnelles des électeurs. En effet, aucun électeur singulier ne peut s'attendre à ce que sa voix ait un poids sensible sur le résultat des élections, tandis que l'effort nécessaire pour s'informer afin de voter en toute connaissance est, lui, considérable. Ainsi, le choix rationnel de l'électeur est de rester dans l'ignorance, voire de s'abstenir (les experts parlent de *l'irrationalité du vote*). La théorie explique ainsi l'ignorance massive du corps électoral, a fortiori le taux d'abstention généralement constaté.

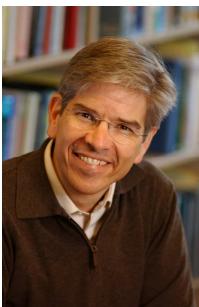
## 6. La théorie de la croissance endogène, une nouvelle légitimité de l'Etat

Dans les années 80, un certain nombre de travaux ont cherché à redonner une certaine légitimité au rôle de l'Etat. La *théorie de la Croissance endogène* précise que l'Etat peut intervenir dans la sphère économique afin d'établir les conditions de la croissance. Nous présenterons ici deux modes d'expression de l'intervention de l'Etat : le cas des technologies et de la diffusion des innovations (Romer, 1986, 1987, 1990) ; le cas du capital public (Barro).

### **a. La technologie**

Cette théorie repose sur l'analyse des conditions économiques qui favorisent le changement technique. Chaque changement technique provient d'une idée mise en forme et testée. Cependant, entre l'émergence d'une idée nouvelle et sa mise en œuvre concrète, il peut y avoir un très long chemin (test, essais-erreurs...) qui nécessite le concours de plusieurs personnes. Bref des coûts de mise au point qui peuvent être très élevés. En revanche, une fois ces étapes franchies, si l'idée est acceptée, le produit qui en résulte peut être multiplié avec un coût bien moindre. Le propre des idées qui provoquent des changements techniques, est qu'une fois les plâtres essuyés, elles donnent naissance à des rendements croissants (les exemplaires suivants coûtent beaucoup moins chers),

voire fortement croissants (duplication d'un logiciel). Si bien que pour celui qui s'est efforcé de transformer l'idée en produit, le risque existe que des concurrents en profitent et que lui ne récupère jamais son investissement initial, alors que ces concurrents s'enrichissent. Des droits de propriété intellectuelle limiteront ce risque : brevets ou copyright protègent l'inventeur qui dispose d'un monopole d'exploitation (limité dans le temps) sur l'œuvre ou le produit tiré de son travail.



D'un point de vue économique, cette théorie permet l'incorporation d'éléments de concurrence imparfaite qui rendent possibles l'apparition de produits nouveaux et de nouvelles idées. A défaut, les idées nouvelles ne tomberont pas forcément dans les mains de l'inventeur mais ceux de l'humanité (exemple de l'écriture, de la mécanique, de la relativité...). C'est justement lorsque l'on souhaite que les idées nouvelles bénéficient à tous qu'il devient nécessaire d'en faire supporter le coût par la collectivité. Ainsi le financement de la recherche fondamentale est public afin que chacun puisse librement accéder à ses résultats, c'est un bien collectif. Pour Romer, l'Etat a donc un rôle important à jouer. L'Etat doit intervenir non pas par le

biais de la dépense publique mais en venant au secours des innovateurs par le biais d'une fiscalité compensatrice (moindre taxation des bénéficiaires issus des produits nouveaux), de mesures juridiques incitant la recherche-développement et les externalités de connaissances, de mesures anti-concurrentielles non dissuasives (ne pas décourager les innovateurs).

### **b. Le capital public**

Il correspond aux infrastructures de communication et de transport. Elles sont au cœur du modèle



élaboré par Robert Barro. En théorie, le capital public n'est qu'une forme de capital physique. Il résulte des investissements opérés par l'Etat et les collectivités locales. Le capital public comprend également les investissements dans les secteurs de l'éducation et la recherche. En mettant en avant le capital public, la théorie de la croissance endogène entend souligner les imperfections du marché. Outre l'existence de situations de monopole, ces imperfections tiennent aux problèmes de l'appropriation de l'innovation. Du fait de l'existence d'externalités entre les firmes, une innovation, comme il a été dit précédemment, se diffuse d'une façon ou d'une autre dans la société. La moindre rentabilité de l'innovation qui en

résulte, dissuade l'agent économique d'investir dans la recherche-développement. Dans ce contexte, il pourra incomber à l'Etat de créer des structures institutionnelles qui soutiennent la rentabilité des investissements privés et de subventionner les activités insuffisamment rentables pour les agents économiques et pourtant indispensables à la société.

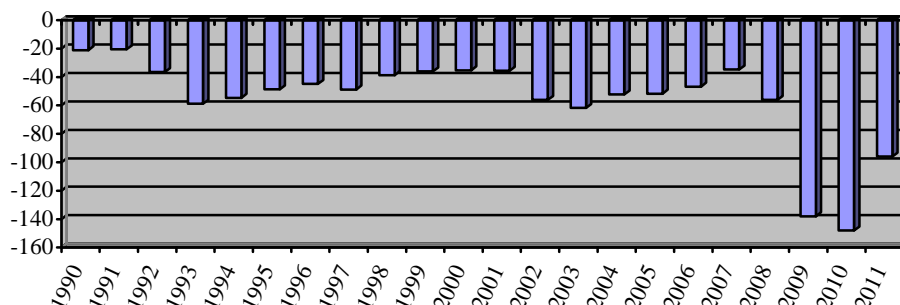
### **C. La crise de l'Etat providence**

Au lendemain de la crise économique de 1974 et à la suite de l'échec des politiques de relance keynésiennes, l'Etat Providence est sérieusement remis en question. Sur le plan économique, les thèses monétaristes de Milton Friedman remettent en cause l'efficacité des politiques keynésiennes en leur attribuant la montée de l'inflation ; les théoriciens de l'économie de l'offre, en la personne d'Arthur Laffer, dénoncent le poids excessifs des prélèvements obligatoires et leurs conséquences sur le comportement des agents économiques (réduction de la propension à travailler). Sur le plan politique, Margaret Thatcher et Ronald Reagan entendent incarner ce puissant mouvement de contestation et le renouveau de la pensée libérale. Sur le plan social, le ralentissement de la croissance économique conduit à une inquiétude concernant le financement de la protection sociale et le versement des revenus de transferts. Aux yeux de Pierre Rosanvallon (1981), l'Etat providence traverserait une triple crise (financière ; d'efficacité et de légitimité) qui obligerait l'ensemble des économies occidentales à reconsidérer la place et le rôle de l'Etat.

## 1. La crise financière

La situation des finances publiques des pays occidentaux s'est traduite dans les années 80 et 90 par un accroissement régulier des déficits publics et la montée de l'endettement. La France n'échappe pas à cette évolution.

**Fig 1 : Déficit public de l'Etat (en milliards d'€)**

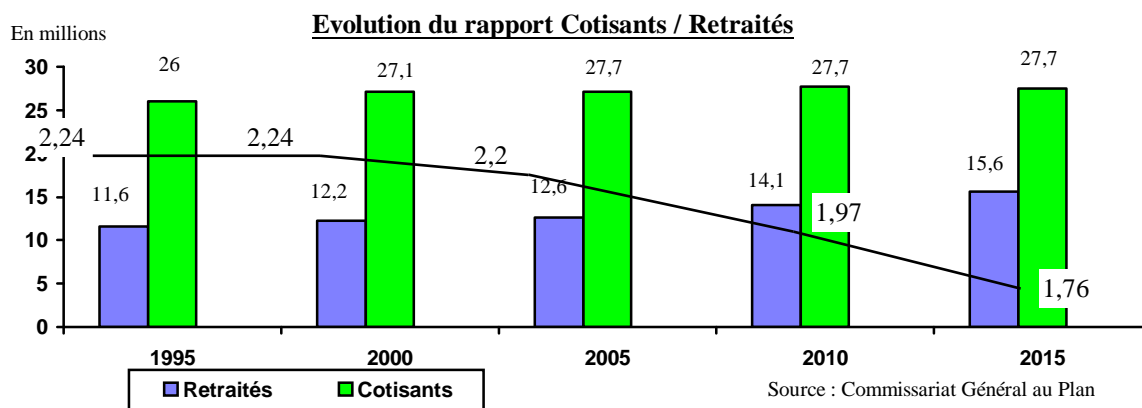


Pour avoir une vue exacte de la situation des finances publiques, il conviendrait de rajouter au déficit budgétaire de l'Etat, la situation des organismes divers d'administration centrale ; le déficit des administrations locales et celui des organismes de Sécurité Sociale.

**Tableau 1 : Déficit des administrations publiques (en milliards d'euros)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Etat</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	58,9	54,7	48,7	44,9	48,8	38,7	36,1	35,3	35,7	56,2	61,7	52,3	51,7	46,8	39,7	54,4
<b>Org Divers</b>	1,1	1,2	-5,5	0,8	9,3	2,2	3,9	4,7	4,6	9,2	4,8	9,7	7,0	11,6	-3,8	-2,3
<b>Adm locales</b>	-2,2	-2,7	-2,1	0,7	2,9	3,9	4,3	2,8	2,0	2,0	0,5	-2,4	-3,3	-4,6	-7,7	-8,6
<b>Org Sécu Soc</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	11,6	-6,7	-8,9	-6,1	-5,4	-1,9	3,7	6,8	6,0	-3,7	-9,0	14,6	-2,6	-1,0	-0,4	-0,9
<b>Total APU</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	71,6	62,9	65,2	49,5	42,0	34,5	24,1	21,0	23,2	48,7	65,4	59,6	50,6	45,3	51,7	66,2

Le déficit de la sécurité sociale s'explique par une inadéquation entre les besoins et les recettes. Les recettes évoluent avec la masse salariale et dépendent des effectifs occupés (population active) ainsi que des salaires. Ces derniers sont eux mêmes fonction de l'évolution des qualifications et des gains de productivité dégagés par l'économie française. Les besoins répondent à des déterminants propres qui sont différents selon les risques mais dont aucun n'est lié à l'évolution des recettes. Il s'agit notamment de l'évolution du taux de fécondité pour la branche famille, de la modification de l'espérance de vie pour les retraites, de l'évolution de la population totale, du progrès médical pour l'assurance maladie.



A législation inchangée, les dépenses croissent environ deux fois plus rapidement que les recettes depuis 1975. Les perspectives financières varient cependant selon les branches : les branches famille et accidents du travail sont structurellement excédentaires alors que les assurances vieillesse et chômage sont structurellement déficitaires.

### **a. Les causes de l'endettement**

La montée de l'endettement s'explique par plusieurs facteurs :

- La réalisation d'investissements dont la rentabilité est lointaine et aléatoire (infrastructures, Education,...). L'endettement permet d'anticiper sur l'avenir et de faire payer les réalisations immédiates par les contribuables de demain.
- La relance de l'activité économique en période de crise. L'Etat injecte du pouvoir d'achat dans l'économie de manière à créer un effet de multiplication et à engendrer une reprise de l'activité économique.
- La difficulté de financer les dépenses publiques en période de faible croissance économique. En période de ralentissement, il est difficile d'augmenter la pression fiscale pour financer le budget.

A défaut de mesures impopulaires et d'un plan de rigueur, l'Etat peut se contenter d'augmenter ses dépenses au prix de l'augmentation de l'endettement

- L'existence de taux d'intérêt réels positifs alourdit le poids de la dette. L'apparition de taux réels positifs à partir de 1985, a conduit l'Etat à supporter des coûts de remboursement de la dette exorbitants. En effet, n'oublions pas que les taux d'intérêt réels sont égal à la différence entre le taux d'intérêt nominal (bancaire) et le taux d'inflation. Soit  $i_r = i_n - \dot{p}$ .

Les politiques de lutte contre l'inflation, mises en place au milieu des années 80, ont eu pour conséquence d'augmenter les charges d'intérêts, et donc la dette publique.

### **b. Les conséquences de l'endettement**

L'augmentation récente des déficits budgétaires, de la dette publique et des charges d'intérêts a conduit les économistes à s'intéresser aux conséquences de l'endettement. Celles-ci sont de plusieurs ordres :

- L'endettement est générateur d'inflation. Lorsque l'Etat a financé sa dette par recours à la création monétaire (ce qui n'est plus possible depuis l'indépendance de la Banque de France), il a provoqué une émission de monnaie sans production de biens correspondante. De même, lorsque l'Etat finance sa dette par un appel à l'épargne (c'est l'emprunt), il provoque une forte concurrence sur le marché des capitaux qui conduit à une hausse des taux d'intérêt. Ce mouvement est alors inflationniste.
- L'endettement pénalise l'investissement par un effet d'éviction. En cherchant sur les marchés financiers, les capitaux nécessaires au financement de sa dette, l'Etat provoque une élévation des taux d'intérêt qui pénalise l'investissement privé. On dit alors que se crée un effet d'éviction de l'investissement privé. Or la contraction de l'investissement privé a un effet récessif sur l'activité économique.
- L'endettement crée un mécanisme autoentretenu de la dette. En effet, un niveau élevé d'endettement contraint chaque année l'Etat à supporter d'importantes charges d'intérêt inscrites au budget. Lorsque ces charges sont importantes, elles suffisent à elles seules à creuser le déficit budgétaire et à accroître la dette publique.
- Le poids de l'endettement dépend de l'écart entre le niveau du taux d'intérêt et le taux de croissance de l'économie. La stabilisation du poids de la dette publique dans le PIB suppose que le déficit des administrations publiques débouche sur une progression de la dette publique strictement égale en pourcentage à celle du PIB. Or, si les taux d'intérêt nominaux servis sur la dette publique sont supérieurs au taux de croissance du PIB, les dépenses d'intérêt croissent spontanément

davantage que ce dernier. Dans cette situation, le seul équilibre du solde des recettes et des dépenses publiques hors intérêt s'accompagne d'un déficit public égal au montant des intérêts. Celui-ci provoque, en lui-même, une croissance du ratio dette publique/PIB égale au différentiel entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du PIB. C'est l'effet boule de neige de la dette.

Malgré une hausse régulière de la dette publique, on assiste depuis le début des années 90, à une volonté des autorités publiques de ramener le déficit budgétaire à un niveau raisonnable. La signature du Traité de Maastricht a donné au suivi du déficit budgétaire et de la dette publique une dimension nouvelle, en en faisant un critère normatif d'entrée dans l'Union Economique et Monétaire (Déficit public inférieur à 3% du PIB et Dette publique inférieure à 60% du PIB).

## 2. La crise économique

La protection sociale serait à l'origine d'un double effet : *un effet pervers* (les prélèvements sociaux, jugés d'un niveau excessif, augmentent les coûts salariaux et seraient l'une des causes du chômage, en voulant protéger les salariés, on limiterait leur accès à l'emploi) et un *effet de désincitation des agents économiques* (la part excessive prise pour la redistribution diminue la part du revenu direct, réduisant en conséquence l'incitation à produire chez les individus, la protection des salariés limiterait leur accès à l'emploi). Dans ce dernier cas, on considère que la distribution des revenus de transferts peut occasionner un système de trappes. *La trappe à chômage* (à inactivité) et *la trappe à pauvreté* traduisent le phénomène de désincitation au travail.

### a. Le système des trappes

*Dans le cas de la trappe à chômage et à inactivité*, les décisions d'offre de travail sont le résultat de choix discrets (passage du non emploi à l'emploi à temps partiel, ou du temps partiel au temps plein, ou d'un emploi à un autre emploi mieux rémunéré). Si, en passant du non emploi à un emploi à temps partiel, l'individu ne perçoit qu'un gain faible ou nul, il peut alors être tenté de rester inactif. Mesurer le gain net associé à un changement de statut est un moyen de déceler l'existence de ces pièges et leur intensité. Le taux d'imposition effectif moyen, noté AETR (*Average Effective Tax Rate*) relatif à un changement du chômage ou de l'inactivité à l'emploi offre un instrument adéquat. Il mesure la part du revenu salarial supplémentaire non perçue par la famille à cause des prélèvements et du retrait des prestations sociales lorsque l'individu modifie sa situation sur le marché du travail, par exemple en passant du chômage à l'emploi. Plus l'AETR portant sur une modification de la situation professionnelle de l'individu est élevé, moins ce changement lui rapporte financièrement et donc moins il est incité à le faire.

La valeur de l'AETR dépend non seulement de la transition considérée sur le marché du travail mais également du statut familial de l'individu, de la durée du chômage et du temps de travail. En effet, dans de nombreux pays, l'impôt sur le revenu n'est pas calculé individuellement mais prend en compte l'ensemble du foyer fiscal (dans la plupart des cas, les aides sociales accordées sous condition de ressources sont fondées sur le revenu global de la famille). Le comportement d'offre de travail de l'un de ses membres affecte donc l'éligibilité de l'ensemble du ménage. Le nombre d'enfants (et parfois leur âge) intervient également, dans la mesure où il existe des prestations familiales attribuées sous condition de ressources qui modifient les gains financiers issus d'un surcroît d'activité. Par ailleurs, des individus au chômage depuis quelques semaines seulement, sont encore probablement dans une période de recherche active d'emploi, les supposer prisonniers d'une trappe à chômage serait quelque peu prématuré. Enfin, dans le cas d'une reprise d'un emploi à temps partiel par un individu, chômeur de longue durée, il convient de cerner les droits de la famille à des revenus sociaux. Pour inciter cet individu à accepter un travail à temps partiel, l'Etat devra lui proposer une indemnité qui compense la perte de ces revenus sociaux.

*Dans le cas de la trappe à pauvreté*, l'interaction de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales crée un ou plusieurs points de retournement sur la contrainte budgétaire des travailleurs à faible revenu. Au-delà de ces points, travailler davantage rapporte moins à la marge. Ainsi, ceux qui

sont sur le marché du travail ne sont pas incités à travailler au-delà d'un certain nombre d'heures. De ce fait, ils ne dépassent pas le niveau de revenu correspondant à cette offre de travail et sont alors piégés dans une trappe à pauvreté. Le taux d'imposition effectif marginal, noté METR (*Marginal Effective Tax Rate*) constitue un indicateur pertinent pour localiser ces seuils et donc l'apparition probable d'une trappe à pauvreté. Il permet de mesurer le prélèvement effectif associé à une modification marginale du revenu salarial. Autrement dit si l'individu travaille un peu plus et perçoit à ce titre, par exemple, cent euros supplémentaires de salaire, le METR donne le nombre d'euros qui seront prélevés sur cette somme du fait de la perte de prestations sociales et d'impôts supplémentaires. Il est défini par le taux auquel les impôts augmentent et les transferts diminuent à mesure que les revenus bruts croissent. Ce concept mesure les incitations économiques immédiates sous forme de rendements financiers associés à l'augmentation marginale des heures travaillées ou de l'effort de travail. Il constitue un indicateur de politique économique puisqu'il résulte de la combinaison des politiques d'imposition progressive et de retrait des transferts quand le salaire augmente.

## **b. La réponse de l'Etat Providence**

Depuis 2000, des pays tels que la France, le Royaume Uni, la Belgique, les Pays ont réformé leur système fiscal afin de réduire les pièges à inactivité et d'améliorer les incitations au travail des travailleurs peu qualifiés. Ces pays ont ainsi opté pour l'introduction de crédits d'impôts qui permettent d'offrir un surcroît de revenus aux individus qui décident d'entrer sur le marché du travail.

- La tendance générale des réformes est à la réduction de la charge fiscale sur les travailleurs et plus précisément les travailleurs à faible revenu. Certains pays ont opté pour une augmentation sensible du niveau du seuil d'imposition (Autriche, Finlande, Allemagne, Pays-Bas). Ceci réduit la charge fiscale pour tous et conduit à exonérer de l'imposition les travailleurs à faible salaire comme les travailleurs à temps partiel. La plupart des pays ont réduit les taux marginaux d'imposition des tranches les plus basses, plus particulièrement l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, la France et l'Espagne (en 1998). L'Irlande a ainsi adopté une mesure spécifique d'incitation à la reprise d'un emploi pour les chômeurs de longue durée. Il s'agit d'un abattement spécial offert aux personnes qui, étant au chômage depuis au moins un an, reprennent un emploi. Pendant la première année d'emploi, l'abattement s'élève à 3 000 livres irlandaises (soit environ 3 809 euros) avec 1 000 livres (soit 1 270 euros) supplémentaires accordés pour chaque enfant. Ce montant est réduit à deux tiers la deuxième année et à un tiers la troisième. De son côté, la Belgique a instauré un système de réduction des cotisations à la charge du travailleur. Cette réduction consiste en un montant forfaitaire qui diminue progressivement avec le niveau du salaire. L'employeur déduit ce montant des cotisations normalement dues (13,07 %) au moment du paiement du salaire. En 2003, le montant de la réduction peut atteindre 1 140 euros par an (Office National de Sécurité sociale, 2003). La France a opté pour une réforme d'ensemble de son système fiscal et social. Le système de décote appliqué à l'impôt sur le revenu (taux d'imposition de la première tranche de revenus à été abaissé à 7,05% en 2003) a été associé à d'autres dispositifs. Les réformes de la taxe d'habitation et du système d'allocations logement ont ainsi permis de limiter l'imposition brutale des revenus lorsque la personne prend un emploi ainsi qu'un retrait trop brutal du RMI. La mise en place de la couverture maladie universelle offre les soins médicaux gratuits sous une condition de ressources qui prend en compte tout type de revenus sans distinction entre revenus de transfert et revenus d'activité (contrairement à l'ancien système). Enfin, l'élargissement du mécanisme d'intéressement du RMI permet de cumuler l'allocation avec des revenus d'activité pendant une période d'un an.

- À l'instar des États-Unis (*Earned Income Tax Credit*, EITC) et de la Finlande, quelques pays européens ont choisi d'intégrer un mécanisme de crédits d'impôt afin de rendre l'emploi plus attractif financièrement relativement au non-emploi (le Royaume-Uni en 1999, la France et la Belgique en 2000...). Les crédits fonctionnent comme un impôt négatif. Ainsi, un individu non

imposable (du fait d'un revenu trop faible) et qui travaille, va percevoir un certain montant correspondant à un « remboursement d'impôt ». Seuls les individus qui participent au marché du travail et donc déclarent à l'administration fiscale un revenu d'activité positif peuvent être éligibles au crédit d'impôt. L'aide est retirée à un certain taux au fur et à mesure que le revenu de l'individu augmente. L'utilisation des crédits d'impôt ciblés vers les travailleurs peu rémunérés offre l'avantage d'atteindre l'objectif qui consiste à rendre le travail rémunérateur pour des individus faiblement qualifiés tout en évitant de réduire les minima sociaux.

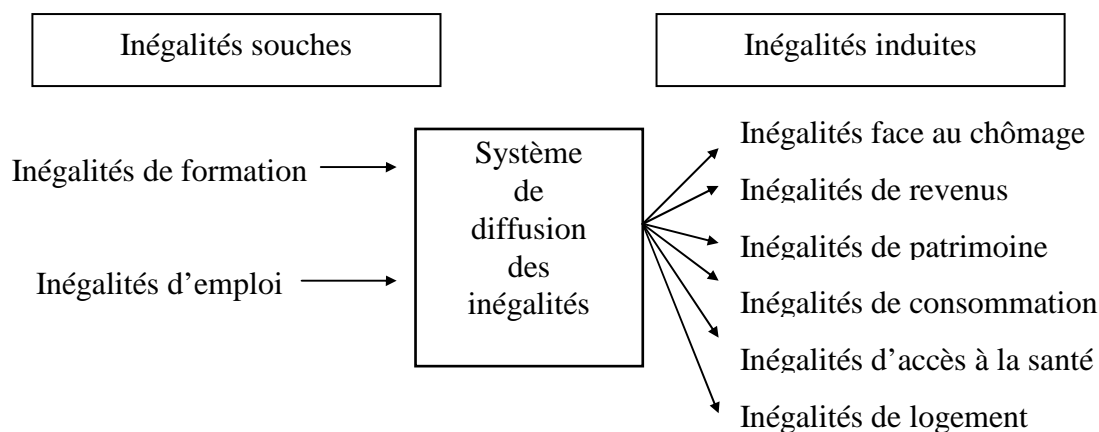
Notons ici que les mesures d'incitation au travail ne peuvent réduire le chômage que sous trois conditions essentielles. (1) Il faut qu'une imposition effective lourde pèse sur certaines transitions sur le marché du travail (du non emploi à l'emploi à temps partiel ou à plein temps) de telle sorte qu'un surcroît d'activité induise un faible gain financier (voire une perte de revenu). Autrement dit, pour que les concepts de « trappes à inactivité, à chômage et à pauvreté » soient pertinents, il faut que l'emploi ne paie pas ou pas suffisamment. (2) Il faut que le choix de travailler ou de travailler plus, soit déterminé par les gains financiers associés à l'emploi. Dans ce cas, une revalorisation des revenus d'activité relativement à ceux de l'inactivité, *via* la fiscalité par exemple, peut stimuler l'offre de travail. (3) Enfin, il faut que les individus qui souhaitent travailler (ou travailler plus), en réaction à l'incitation fiscale, soient en mesure de trouver un emploi (ou d'augmenter leur temps de travail). Ainsi la demande de travail doit-elle être suffisante pour satisfaire ce surcroît d'offre. Si le marché du travail est contraint par une demande trop faible, toute mesure augmentant l'offre de travail entraînera un taux de chômage plus élevé. Or le segment « non qualifié » du marché du travail est plus enclin à subir un problème de demande. En effet, en période de pénurie d'emplois, les individus qualifiés acceptent des postes non qualifiés, comme ce fut le cas dans les années 1990 en France, réduisant *de facto* le nombre d'emplois disponibles pour les personnes faiblement qualifiées.

### 3. La crise sociale

L'Etat providence ne serait pas parvenu à atteindre l'un des objectifs prioritaires qu'on lui avait assigné à l'origine : la réduction des inégalités. Il est clair que l'effort en vue d'assurer une plus grande égalité réelle entre les individus au travers des politiques sociales, et notamment la redistribution, se révélait vain, celles-ci ne faisant souvent que reproduire les inégalités économiques. En France, ces inégalités connaissent un double mouvement : elles se généralisent à de nombreux domaines de la vie économique et sociale ; elles se creusent dans des domaines particulièrement sensibles au vécu de l'individu.

#### a. Le champ des inégalités

Traditionnellement, on distingue deux types d'inégalités : *les inégalités entre catégories socio-professionnelles* et à travers elles, entre classes sociales (inégalités des revenus, de consommation, de patrimoine, d'accès à la santé) ; *les inégalités extra-professionnelles* (entre sexes, classes d'âge, espaces sociaux : ville/campagne).



Si les premières sont bien connues car appuyées par des données statistiques, les secondes sont quant à elles, plus difficiles à déchiffrer. Plus précisément, la diversité des inégalités ne doit pas cacher une idée de force : elles reposent toutes sur des différences de formation et des différences d'emplois. La possibilité inégale d'accéder d'une part à un emploi (et de le conserver) et d'autre part au système de formation disponible, constitue ainsi la matrice des inégalités en France. Elle conduit à l'extrême à la marginalisation et à la pauvreté.

### **b. L'évolution des inégalités**

Les analyses statistiques montrent que les inégalités forment un véritable système présentant trois caractéristiques :

- Les inégalités sont en interaction entre elles, elles s'engendrent les unes aux autres par des liens de chaînage. Ainsi la perte d'un emploi, entraîne une baisse des revenus, un problème d'accessibilité aux soins, la remise en cause de la sécurité de logement.
- Les inégalités contribuent à former un processus cumulatif au terme duquel les privilèges se concentrent à l'un des pôles de l'échelle sociale, tandis qu'à l'autre pôle, se multiplient les handicaps.
- Les inégalités tendent à se reproduire de génération en génération.

C'est incontestablement le chômage qui aujourd'hui engendre le plus d'inégalités. Le chômage est synonyme de diminution, voire d'absence de ressources monétaires, premier pour certains vers l'exclusion et la pauvreté, mais il n'est pas vécu d'une manière identique d'une catégorie sociale à l'autre : certains ne le connaissent pas ou seulement épisodiquement alors que d'autres le vivent de façon durable. Ainsi le taux de chômage des non diplômés est en moyenne trois fois plus élevé que celui des titulaires d'un diplôme supérieur. Le chômage est également une source d'inégalités entre les générations et les classes d'âge, puisque dans l'ensemble la situation des jeunes s'est dégradée depuis le début de la crise (on peut citer les nombreux plans lancés par les différents gouvernements qui se sont succédés depuis plus d'une vingtaine d'années en France).

### **c. La notion de justice sociale**

Lorsque l'on aborde le problème des inégalités sociales, et plus précisément la notion de justice sociale, force est de constater que l'on peut appréhender ce terme sous deux angles radicalement différents.

- *La justice sociale* peut dans un premier temps être associée à l'idée **d'égalité**. Le débat sur l'égalité, source de justice sociale s'ordonne autour de deux idées opposées : d'une part, l'inégalité est systématiquement dénoncée parce qu'elle traduit l'existence d'un pouvoir économique de certains individus sur d'autres, d'autre part, l'inégalité est acceptée si elle est le résultat d'actions librement engagées par un individu et pleinement consenties par les autres (si un individu perçoit des revenus plus élevés que d'autres parce qu'il a fait le choix de travailler plus, l'inégalité est juste). Dans cette dernière vision, l'égalité entre les agents n'est pas souhaitable pour trois raisons principales :

- *l'égalité est synonyme d'uniformité* : l'égalitarisme créerait un processus de nivellement par le bas.
- *l'égalité est synonyme d'inefficacité* : en garantissant à chacun une condition sociale identique, l'égalité démotiverait et ruinerait les bases de l'émulation et de la concurrence.
- *l'égalité n'est pas toujours compatible avec la notion de liberté* : elle oblige chacun à se couler dans un même moule unificateur et porte atteinte au libre fonctionnement du marché.

- *La justice sociale* peut dans un second temps être associée à l'idée d'**équité**. Cette conception des inégalités sociales fût introduite par John Rawls dans les années 70. Selon cet économiste américain, les inégalités sociales doivent remplir deux conditions. Elles doivent tout d'abord être



ouvertes à tous dans des conditions de juste égalité des chances. Ce qui signifie qu'elles ont acceptables dès lors qu'à la base tous les individus ont eu des chances égales pour les faire émerger. Elles doivent ensuite être au plus grand avantage des membres les plus défavorisés. Ainsi le droit des plus défavorisés à l'aide sociale, l'instauration d'un minimum social garanti sont autant d'inégalités totalement légitimes.

## Bibliographie

- AGGERI F., PALLEZ F. (2002), Un nouveau rôle pour l'Etat ? *Problèmes économiques* n° 2.773, 28 août, p. 15-16
- ALESINA A., GLAESER E.L (2006), *Combattre les inégalités et la pauvreté. Les Etats-Unis face à l'Europe*, Editions Flammarion, 380 p.
- ALLAIS M. (1943), *A la recherche d'une discipline pure*, réédition en 1993 sous le titre, *Traité d'économie pure*, Clément Jular.
- ALLAIS M. (1989), *La théorie générale des surplus*, PUG.
- ANDRE C., DELORME R. (1983), *L'Etat et l'économie*, Seuil.
- ARNAULT J. (1991), *Le modèle suédois revisité*, L'Harmattan.
- ARCHAMBAULT E. (1980), *Comptabilité nationale*, 3<sup>ème</sup> édition, Economica.
- BEITONE A. et alii (2001), *Dictionnaire des sciences économiques et sociales*, Hâtier.
- BENSIMON G. (2005), *Histoire des représentations du marché*, Editeur Houdiart Michel.
- BRAUDEL F. (1993), *Civilisation, économie et capitalisme*, LGF, Livre de poche.
- BRAUDEL F. (2008), *La dynamique du capitalisme*, Flammarion.
- CROZET Y. (1991), *Analyse économique de l'Etat*, Armand Colin.
- CULPEPPER P.D, HALL P.A, PALIER B. (2006), *La France en mutation : 1980 – 2005*, Sciences-Po, Les Presses.
- DAGUSIN J-F (2002), Vers une mutation du rôle de l'Etat ? *Problèmes économiques* n° 2.758, 24 avril, p. 20-24
- DIEMER A. (2008), « Echange et Marché : quelle représentation ? » in Guillemain H. (dir), *Echanges, marché et marchandisation*, L'Harmattan.
- DIEMER A. (2007), « Quel modèle économique et social pour l'Europe : Bilan et perspectives », Colloque international de l'AEILF, « *Bilan et perspectives d'un demi-siècle de construction de l'Union européenne dans le cadre de la mondialisation économique contemporaine* », Varsovie, 21 -23 mai, 25 p.
- ESPING – ANDERSEN G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat Providence*, PUF
- FALKEHED M. (2003), *Le modèle suédois*, Petite Bibliothèque Payot.
- FONTANEL M., GRIVEL N., SAINTOYANT V. (2007), *Le modèle social français*, Odile Jacob, La Documentation française.
- FREMEAUX P. (2003), « La place de l'Etat », *Alternatives économiques*, hors série n° 56, 2<sup>ème</sup> trimestre, p. 27-38.
- FRYDMAN R. (1992), « Ambiguïté ou ambivalence de la notion de marché », *Cahiers d'économie politique*, n°20-21, L'Harmattan.
- GROULX L-H (1990), *Où va le modèle suédois ? Etat providence et protection sociale*, L'Harmattan.
- GUILLEMIN H. (2008), *Echanges, marché et marchandisation*, L'Harmattan.
- HAYEK F. (1931), *Prix et Production*, Calmann Levy, 1975.
- HAYEK F. (1944), *La route de la servitude*, PUF, Quadrige, 1985.
- KEYNES J.M (1936), *The general theory of employment, interest and money*, traduction française *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, 1969.
- MEDA D., LEFEBVRE A. (2006), *Faut-il brûler le modèle français?*, Seuil, 160 p.
- LENOIR D. (1992), *L'Etat de la France*, La Découverte.
- MARX K., ENGELS F. (1977), *Le Manifeste du Parti Communiste*, Éd. L.E., Pékin.
- NOREL P. (2004), *L'invention du marché : une histoire économique de la mondialisation*, Seuil.
- PALIER B. (2002), *La fin de la politique économique ? Etat-providence, crise ou mutation ? Cahiers français*, n° 311, p. 63-68.
- PENNEC S. (1989), La politique familiale en Angleterre – Galles depuis 1945, *Population*, vol 44, n°2, p. 417 – 428.
- PIRIOU J-P (2006), *La Comptabilité nationale*, Collection Repères, La Découverte.
- POLANYI K. (1944), *The Great Transformation*, traduction française « La grande transformation », Editions Gallimard, 1983
- SAMUELSON P. (1948), *Economics: an Introductory Analysis*, traduction française sous le titre *L'économique*, Paris, Armand Colin, vol I et II, 1983.
- SLOMAN J. (2008), *Principes d'économie*, Pearson Education.
- SKOCPOL T. (1993), « Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-Unis », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol 96, n°1, p. 21 – 37.
- VINCENT B. (1997), *Histoire des Etats-Unis*, Paris, Champs Flammarion.