

L'État-providence favorise-t-il l'efficacité économique ?

Jean-José Quilès,
Professeur de Chaire supérieure, lycée Montaigne (Bordeaux).

Depuis 1945, l'État-Providence est associé aux interventions systématiques de l'État dans l'économie. Naturellement, ce dernier ne naît pas, de toutes pièces, de la réflexion d'un esprit brillant, mais résulte d'une lente évolution dont les débuts s'associent à la mise en place de l'économie de marché. Il faut quand même préciser la formule habituelle. Dans son usage contemporain, elle a au moins deux significations :

- D'abord un sens strict. Avec Lord Beveridge (1942 et 1944), et bien qu'il ne soit pas lui-même à l'origine de la formule, l'État-Providence correspond à la socialisation de certains risques collectifs : vieillesse, maladie, accidents du travail, etc., et par extension le chômage. Dans ces termes, on évoque aujourd'hui une "crise de l'État-Providence". La progression des dépenses sociales va de pair avec une croissance qui s'est accélérée tout au long des "Trente Glorieuses" (J.Fourastié). Par contre, avec les "Trente Piteuses" (N.Baverez), on assisterait au rendement social

décroissant d'une institution, l'État-Providence, maintenant en déclin. C'est la thèse de la Nouvelle Histoire Économique ; en l'occurrence D. North (prix Nobel 1993). On y reviendra.

- Mais il y a aussi un sens large qui, finalement, associe à la socialisation de risques collectifs, des pratiques spécifiques de politique économique ; qu'elles soient conjoncturelles (budgétaire et monétaire) et / ou structurelles (planification, formes de la concurrence, politiques de l'emploi, politiques de revenus, politiques sociales, etc.). Bref, dans cette seconde acception, l'État-Providence correspond à toute l'intervention étatique dans l'économie de marché. On oppose alors des "keynésiens" (dans le sens le plus répandu de l'adjectif), partisans de l'élargissement du champ d'action de l'État, et des "libéraux" pour qui la recherche d'un "État modeste" (M. Crozier) serait l'objectif systématique.

On retiendra, par la suite, ce dernier sens. Il est délicat de s'interroger sur l'efficacité économique

de la socialisation des risques collectifs en la séparant du contexte global de l'intervention de l'État en général. L'État-Providence, même s'il se contente de réduire les inégalités en limitant les risques sociaux, n'y parvient qu'au prix d'une importante tâche redistributive dont les conséquences concernent toute la vie économique. Alors, objectifs économiques et finalités sociales entrent-ils en contradiction ?

Depuis la fin du XIX^e siècle, et surtout au XX^e siècle, la montée en puissance de l'État va de pair avec la croissance économique, ou d'une autre façon... l'efficacité économique. Les exemples historiques illustrant cette proposition sont nombreux et peu contestables. (J.C. Asselain intitule le deuxième tome de son *Histoire économique du XX^e siècle* : "la montée de l'État, 1914-1939" ; "La réouverture des économies nationales, 1939 aux années 1980", titre du troisième tome, ne se fait qu'à partir de là). Il n'y a pas lieu d'aller plus loin dans ce constat factuel. Or, face à cela, les économistes sont largement en retrait, sinon en contradiction. On

Référence

leur attribue généralement la démonstration d'une intervention étatique nuisible, néfaste aux progrès et à l'expansion des libres forces du marché ; bref à l'efficacité économique. Quand des exceptions apparaissent – par exemple l'exis-

tence d'un équilibre de sous-emploi et la nécessaire présence de l'État (Keynes) –, elles sont le plus souvent données comme spécifiques ou relatives à des époques particulières. Notre but est de rappeler qu'il y a là une idée reçue, un *a priori* idéo-

logique principalement appuyé sur une utilisation superficielle des conclusions de l'analyse économique. Ces dernières sont beaucoup plus profondes, nuancées et... davantage en accord avec les faits. Les économistes ne démontrent pas

Un préable : ce que dit et ne dit pas la théorie d'un équilibre général concurrentiel

Les économistes libéraux fondent leur point de vue sur la théorie d'un équilibre général concurrentiel. On peut en rappeler, de manière très simplifiée, les grands traits. Soit une économie de concurrence pure et parfaite – les agents y sont rationnels et "price-takers" –, et qui se limite à deux biens (indiqués a et b) et deux facteurs de production (indiqués 1 et 2). Une démonstration complète demande un nombre quelconque de biens et de facteurs de production. Cette généralisation n'est qu'une question... de mathématiques ! Pour Walras (*Éléments d'économie politique pure*, quelle que soit la version de référence ; 1874, 1896, 1900), l'économie dans son ensemble, avec toutes ses interdépendances ou "équilibre général", est décrite par quatre blocs d'équations. Car l'échange de la monnaie contre des produits permet d'associer parfaitement les deux grands marchés (biens et facteurs de production) dans un circuit "général" de l'économie.

À l'équilibre, pour chaque individu, la valeur des services producteurs offerts (*o*) doit être égale à celle de ceux qu'il demande (*d*). Si l'on ajoute les prix (*p*) correspondants, on a

$$o_1 p_1 + o_2 p_2 = d_a p_a + d_b p_b \quad (I)$$

Comme les individus sont tous identiques – ils ont tous le même comportement économique –, il est possible d'agréger toutes les équations telles que (I) sous la forme d'équations globales d'offre et de demande. Soit,

- 1^{er} bloc : deux équations d'offre de facteurs de production $O_1 = F_1(p_1, p_2; p_a, p_b)$ et $O_2 = F_2(p_1, p_2; p_a, p_b)$
- 2^e bloc : deux équations de demande de biens : $D_a = F_a(p_1, p_2; p_a, p_b)$ et $D_b = F_b(p_1, p_2; p_a, p_b)$

Pour boucler le circuit économique, il faut ajouter : 1) des relations techniques (grâce à des coefficients α et β supposés constants) : comment un facteur de production se répartit entre les deux biens ? et 2) le fait qu'à l'équilibre, le prix d'un bien doit refléter son coût de production. Donc,

- 3^e bloc : deux équations de relations techniques $O_1 = \alpha_1 D_a + \beta_1 D_b$ et $O_2 = \alpha_2 D_a + \beta_2 D_b$
- 4^e bloc : deux équations prix / coût $p_a = \alpha_1 p_1 + \alpha_2 p_2$ et $p_b = \beta_1 p_1 + \beta_2 p_2$

Au total, huit équations sont nécessaires pour représenter l'équilibre général de l'économie tout entière. Parallèlement, ces équations doivent déterminer la quantité offerte des deux services producteurs, la quantité demandée des deux produits, le prix des deux facteurs de production, le prix des deux biens. Soit huit inconnues. Par une règle mathématique banale (autant d'équations que d'inconnues), Walras conclut à l'existence d'une solution unique pour chaque inconnue. Autrement dit, une économie parfaitement concurrentielle et livrée à elle-même, par la seule mécanique des marchés (pas d'intervention étatique), tend vers un équilibre général dans lequel toutes les variables sont repérées et calculées sans ambiguïté. Par le biais d'une définition particulière de l'optimum économique – dit de Pareto (1848-1923) : nul ne peut voir sa situation s'améliorer sans que celle d'un autre se dégrade –, on perçoit facilement le deuxième volet de la démonstration. En concurrence pure et parfaite, chacun exprime sur le marché exactement ce qu'il souhaite. De ce fait, à l'équilibre, c'est-à-dire quand les transactions s'arrêtent d'elles-mêmes, plus personne n'imagine une situation encore plus favorable. Donc, un équilibre général concurrentiel est Pareto-optimal, ou ... d'efficacité maximale. Mais ce résultat est-il aussi direct ? L'État est-il aussi simplement hors du jeu de la croissance ?

1. *le problème du numéraire*. L'interdépendance entre les deux grands marchés se fait par le biais d'un échange monétaire (monnaie contre produits). À quoi correspond la monnaie dans le système de Walras ? En bonne microéconomie, les prix auxquels on fait référence sont "relatifs". Autrement dit, pour percevoir la signification de p_1 , p_2 , p_a et p_b , il faut admettre qu'un bien (par exemple ici *a*) sert de "numéraire" au sens où la valeur de tout produit est ramenée à la sienne. De ce fait, p_a est nécessairement égale à 1 et... cesse d'être une "inconnue" ! Le système d'équations est indéterminée. Il y a une équation en trop. Pour sortir de ce mauvais pas, il faut reprendre la conclusion de Say (1776-1832) : la monnaie n'est qu'un voile. Ne servant qu'à l'échange, les agents ne la demandent pas pour elle-même. On l'acquiert pour s'en débarrasser ! Donc, l'équation D_a devient "redondante". Elle n'a plus d'intérêt économique et le système retrouve sa solution unique. Mais, ce faisant, on ouvre un nouveau débat sur la nécessaire neutralité de la monnaie : qu'est-ce qui en pratique nous en assure ? Pour notre propos, si la monnaie est (ou doit être) exogène – créée de manière discrétionnaire pour les besoins de l'économie tout entière –, l'État retrouve une place fondamentale. Qui d'autre pourrait garantir le bon équilibre monétaire ? Pour certains, un système de banques libres ferait l'affaire, mais... il n'existe nulle part !

2. *Le cadre concurrentiel*. La condition a priori de concurrence pure et parfaite est le plus souvent donnée de manière anodine. C'est pourtant une norme qui n'a pas de raison de se retrouver telle qu'elle dans la réalité. Les versions les plus récentes de l'équilibre général concurrentiel admettent largement cette remarque et soutiennent que la démonstration de Walras montre uniquement ce que pourrait être la meilleure situation possible. Mais alors qui prend en charge la transformation du "système économique réellement existant" (Keynes) ? Comment suivre le chemin efficace qui mène à la réalisation effective d'un équilibre général concurrentiel ? D'un point de vue doctrinal, la thèse de l'ordo-libéralisme, fortement valorisée outre-Rhin, se bâtit précisément sur ces remarques. Elle reconnaît en l'État un agent structurel essentiel du retour à la croissance de l'Allemagne des années 50 à 70. Il préserve l'ordre concurrentiel sans cesse menacé et garantit l'indépendance de la Bundesbank, seul moyen selon les ordo-libéraux de rendre la monnaie non-inflationniste^(*).

(*) Pour plus de détails, on peut se reporter aux livres de H. Tietmayer, *Économie sociale de marché et stabilité monétaire*, trad. fr. **Economica, 1999 et D. Marsh, *La Bundesbank aux commandes de l'Europe*, tra. fr. **Belin**, 1993.**

que l'État-Providence et l'efficacité économique ne s'accordent pas. Le lien est particulièrement complexe et il n'y a pas de réponse tranchée ni dans un sens, ni dans l'autre.

Eu égard à l'interprétation walrassienne du circuit économique, l'efficacité (ou croissance, ou activité) économique est le résultat de la combinaison de facteurs de production (l'activité économique est "poussée"), en même temps qu'elle provient d'un essor de la demande (la croissance économique est "tirée"). C'est, par ces deux niveaux, que nous revisitons la relation entre efficacité économique et l'État-Providence.

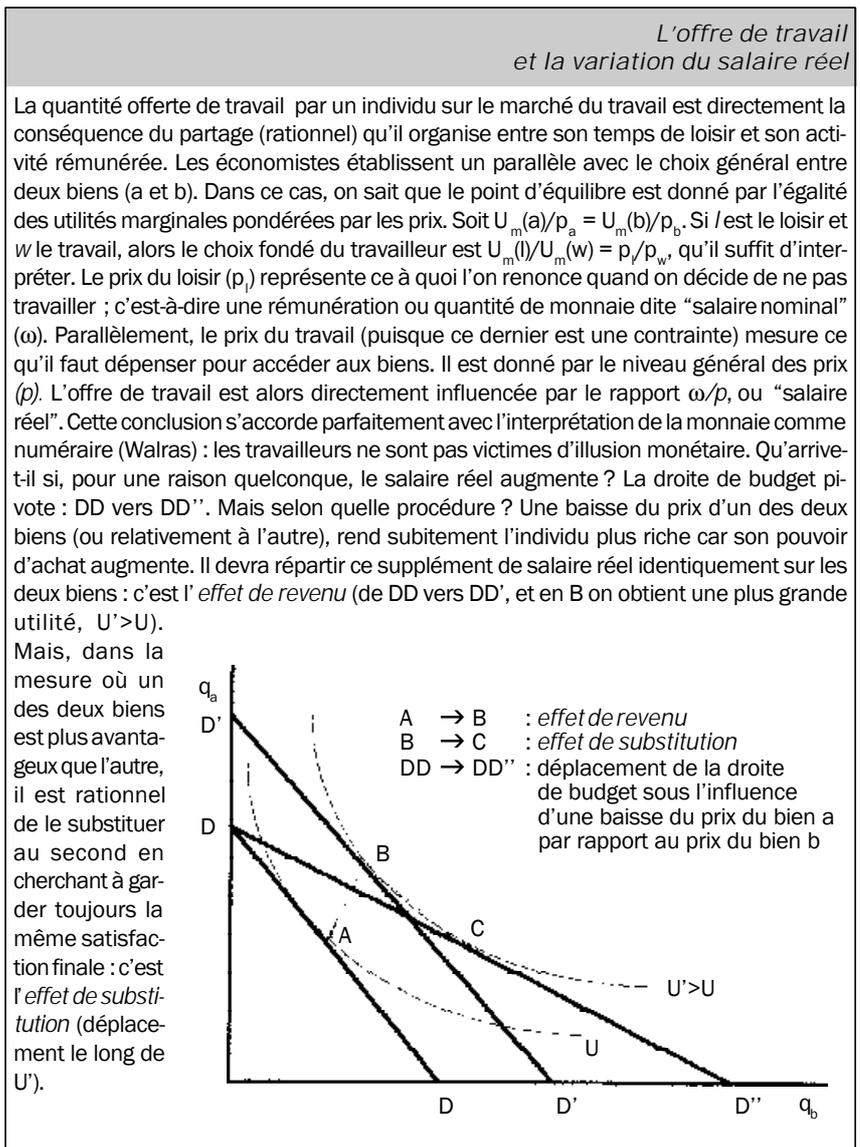
Le point de vue de l'offre globale

Dans ce voyage du côté de l'offre globale, seule importe la combinaison des facteurs de production, mais sous deux aspects : la disponibilité des facteurs de production et l'efficacité en propre de la combinaison productive.

La disponibilité des facteurs de production.

Depuis Adam Smith, et d'autres avant lui, on s'en remet, d'un point de vue analytique, à l'existence de deux facteurs de production : le travail et le capital.

Comment se comporte, en général, l'offre de travail quand existe un État-Providence ? Il n'y a pas de réponse directe à cette question sans référence à une théorie de l'offre de travail. La plus courante relie positivement la quantité offerte de travail au salaire réel. Mais pas

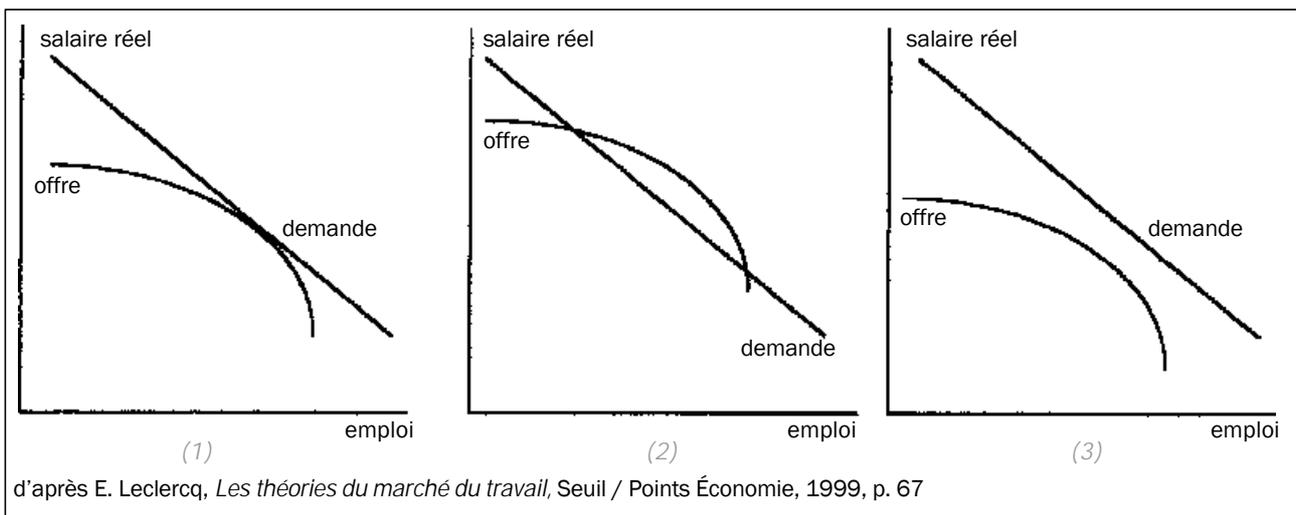


dans n'importe quelles conditions, tout dépend de l'articulation entre "effet de revenu" et "effet de substitution".

Donc, une variation du salaire réel (par exemple sous l'influence d'un État-Providence) provoque des effets de revenu et de substitution entre travail et loisir, et de ce fait détermine la disponibilité en travail. Le résultat final (augmentation ou diminution de l'offre de travail)

dépend de l'articulation entre les deux effets. *A priori*, et à ce niveau de généralités, rien ne dit qu'ils agiront dans la même direction... ou en sens inverse. Et si tel est le cas, quel est celui des deux qui l'emportera ? Aucune conclusion ne s'impose ; sauf à introduire des considérations empiriques précises et particulières en fonction des situations spécifiques de travail. Illustrons cela par quelques cas possibles :

Référence



Une telle courbe d'offre de travail est envisagée par Marshall (1842-1924). Les effets de revenu et de substitution jouent en sens inverse. Mais sous cette condition, seul en (1), l'équilibre du marché du travail est un point unique. L'État-Providence n'apporte rien par rapport aux mécanismes marchands spontanés. Néanmoins, en (2) et (3), l'équilibre du marché du travail a besoin d'une intervention extérieure aux forces du marché. En (2) il faut choisir entre deux points indéterminés, et en (3) il convient de réduire l'écart entre offre et demande de travail. Donc, même en concurrence pure et parfaite, l'État-Providence a logiquement le pouvoir d'améliorer l'efficacité de l'équilibre sur le marché du travail, soit en fournissant un critère conventionnel pour le choix de l'équilibre, soit en luttant contre un déséquilibre durable.

Pour ce qui est maintenant de **la disponibilité du capital**, ou offre de capital ou épargne, le raisonnement n'a pas besoin d'être grandement modifié puisqu'on admet que la détermination microéconomique du niveau d'épargne résulte d'un choix intertemporel : consommer tout de suite ou plus tard en fonction d'un taux d'inté-

rêt réel (r), interprété comme un taux d'actualisation ou "préférence pour le présent". Sur la même base, les effets de revenu et de substitution sont à prendre en compte en fonction de la variation de r et du fait des combinaisons envisageables des deux effets. Les quatre cas de figures se retrouvent : une courbe d'offre de capital "normale" (croissante en fonction de r), une courbe d'offre "atypique" mais qui implique un ou deux ou pas de point d'équilibre. Dans les derniers cas, l'État-Providence devient un facteur d'efficacité économique. En pratique, l'existence d'une offre atypique est sans doute plus probable que sur le marché du travail en raison d'une désincitation à l'épargne eu égard au rendement de cette épargne et à l'arbitrage entre risque et liquidité quand on complique l'étude du marché des fonds prêtables en tenant compte de facteurs d'incertitude.

L'efficacité de la combinaison productive.

Adoptons maintenant un point de vue plus qualitatif, par exemple en utilisant le modèle de Solow, et ses conséquences quant à l'appréciation du progrès technique et le rôle effectif joué par l'État-Providence.

L'épargne et la croissance économique dans le modèle néoclassique

R. Solow (prix Nobel 1987) utilise une fonction de production [$Y = f(K, L)$ où Y désigne l'activité économique, K le capital et L le travail] pour laquelle il garde les hypothèses traditionnelles du modèle néoclassique : concurrence pure et parfaite (où flexibilité des prix du travail et du capital), continuité dans la substitution capital/travail, productivités marginales de K et L décroissantes, rendements factoriels constants. Pour obtenir une représentation, dans deux dimensions, il suffit de diviser toutes les variables par L en supposant que chacune d'entre elles est mesurée par unité de travail. Soit, $Y/L = f(K/L, 1)$, ou en simplifiant l'écriture $y = f(k)$. À l'équilibre macroéconomique, $I/L = S/L$ laquelle est un certain pourcentage de Y/L ou y . Si s est la propension à épargner, alors $i = sy$ ou encore $i = sf(k)$. Supposons que le stock de capital se déprécie à un taux constant d , l'accumulation du capital, autrement dit i , s'écrit : $i = sf(k) - dk$. En k^* , le stock de capital se reproduit à l'identique ($i = 0$) et la croissance entre dans l'état stationnaire. $0 = sf(k^*) - dk^*$ donc $k^*/f(k^*) = s/d$. Utilisons un exemple numérique [G. Mankiw, *Macroeconomics*, Worth Publishers, 1997, p. 95]. Soit $y = k^{1/2}$; $s = 0,3$; $d = 0,1$; capital initial $k = 0,4$. Dans ce cas, $k^* = 9$. Décrivons l'évolution de la croissance sur longue période.

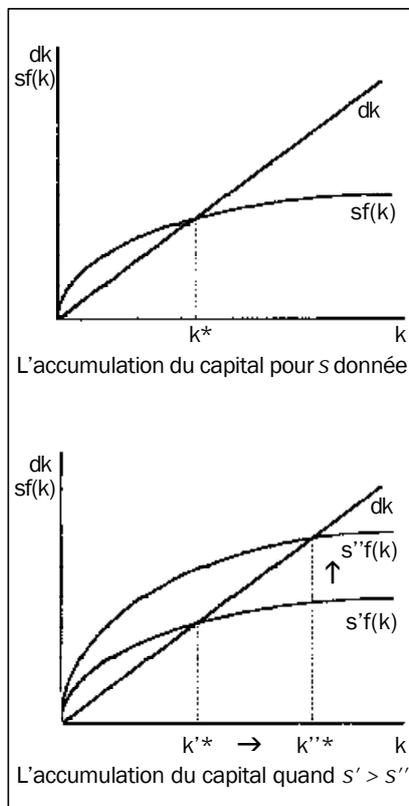
(.../...)

Référence

Années	k	y	c	i	dk
1	4.000	2.000	1.400	0.600	4.400
2	4.200	2.049	4.435	0.615	0.420
3	4.395	2.096	4.467	0.629	0.440
4	14.584	2.141	1.499	0.642	0.458
5	4.768	2.184	1.529	0.655	0.477
...
10	5.602	2.367	1.657	0.710	0.560
...
25	7.321	2.706	1.894	0.812	0.732
...
100	8.962	2.994	2.096	0.898	0.896
...
∞	9.000	3.000	2.100	0.900	0.900

A la limite et en dehors de toute autre considération sur l'évolution du progrès technique (d n'est pas modifiée), la croissance économique tend inexorablement vers un état stationnaire ($k^* = 9$ et à l'infini, $i = dk$).

Supposons que l'État, par une habile politique de croissance, souhaite développer **l'incitation à épargner**. L'objectif est donc d'obtenir, pour l'économie tout entière, une plus forte propension à épargner. Si $s'' > s'$, alors la courbe $sf(k)$ pivote vers le haut et le point d'intersection avec la droite dk est déplacé vers la droite ($k^* \rightarrow k''^*$).



pourrait être le choix de l'État, rien, à ce niveau-là, n'indique que k''^* soit préférable à k^* du point de vue d'un intérêt général. Autrement dit, il est impossible d'affirmer que l'efficacité économique augmente, ou diminue, quand l'État-Providence met en œuvre une politique favorisant l'épargne. La même conclusion s'impose quand l'objectif est une diminution de s .

Le modèle de Solow, même s'il paraît aujourd'hui assez élémentaire, a ceci d'essentiel qu'il permet une appréciation assez simple du rôle du **progrès technique** dans la croissance économique. En effet, trois points sont à souligner.

1. Le progrès technique n'apparaît qu'à un seul moment, celui de la dépréciation du capital. En s'inspirant de Marx (la baisse de la durée de vie "morale" du capital), des techniques nouvelles introduites dans le processus productif accélèrent l'obsolescence de l'équipement déjà installé. Donc d doit s'élever. Sur le graphique précédent, la droite dk pivote vers la gauche et le point d'intersection est lui aussi déplacé. D'une façon générale, une dépréciation accrue du capital accélère la marche de l'économie vers l'état stationnaire. La

Ainsi, l'incitation à une plus forte épargne n'a pas d'effet durable sur la croissance économique, sauf à modifier son point-limite, c'est-à-dire le stock de capital à l'état stationnaire. La croissance s'épuise toujours sur une longue période bien que k^* soit plus élevé. Mais, sans critère précis sur ce que

croissance économique s'épuise plus rapidement car k^* se déplace cette fois à gauche. L'État-Providence favorise-t-il l'efficacité économique, si par son intervention il accélère l'obsolescence du capital ? La réponse est pour le moins délicate car on se heurte au même obstacle que précédemment : comment choisir, du point de vue de l'intérêt général entre deux niveaux du stock de capital à l'état stationnaire ?

2. Cela étant l'approche reste sommaire car le progrès technique, dans une formulation plus schumpétérienne, repose aussi et surtout sur une dynamique des grappes d'innovation. Dans le modèle de croissance utilisé jusque-là, une telle possibilité n'est pas intégrée. La croissance est dite "exogène". De ce fait, ces grappes d'innovation, tombées du ciel, sont une réponse à l'état stationnaire. Elles sont le seul argument qui explique la poursuite de la croissance sur longue période. Comment concilier efficacement, du point de vue de l'État-Providence, la dépréciation du capital et l'incitation à l'innovation ? Il est très difficile d'aller dans le sens d'une impuissance naturelle de l'État face aux libres forces du marché ; mais inversement rien ne permet de déduire quels sont les moyens efficaces de l'intervention. Même si elle ne répond pas à cela, l'analyse plus récente de la croissance endogène apporte un résultat important qu'il faut utiliser ici.

3. Avec P. Romer, R. Lucas et R. Barro la théorie de la croissance est devenue "endogène" car le modèle utilisé pour expliquer le phénomène intègre, de l'intérieur et par principe, la dynamique du progrès technique. Ce dernier ne tombe plus du ciel, grâce au miracle des grappes schumpétériennes d'innovation, mais est engendré par le fait de la croissance elle-même. Comment y arriver ? Le modèle de

Référence

Solow pose, comme principe, que les rendements sont constants bien que les productivités marginales soient décroissantes. À l'évidence, c'est une limite importante puisque la croissance est, dans son essence même, un processus auto-entretenu et qui se développe plutôt qu'il ne s'épuise. À la lumière de l'expérience des pays industrialisés pendant les Trente Glorieuses, c'est bien d'une accélération dont il est question. Dans le même ordre d'idées, on en est venu à parler de "crise", ou de croissance récessive – n'est-ce pas une contradiction flagrante ? – quand cette accumulation est simplement freinée. Donc, une croissance endogène doit reposer sur des rendements croissants, générés par le progrès technique, lesquels sont entretenus par des effets externes positifs.

La croissance économique est donc d'autant plus efficace qu'il existe dans l'économie considérée des possibilités de générer de tels effets externes. Les économistes nouveaux-classiques montrent qu'il

faut chercher des explications dans l'état des connaissances (P. Romer), l'accumulation du capital humain (R. Lucas) et enfin, pour ce qui nous concerne ici, dans les dépenses publiques (R. Barro).

L'équivalence dite Barro-Ricardo

Elle est trop souvent énoncée sous la forme d'un résultat trivial. Si les agents économiques ont des anticipations rationnelles – en moyenne et globalement, leurs prévisions sont vérifiées –, une augmentation annoncée des dépenses publiques pousse à une épargne immédiatement plus forte : il faut prévoir de payer, par la suite, des impôts plus élevés. Sous cette forme, qui dirait le contraire ? Ce n'est qu'une banale substitution intertemporelle quand la rationalité du comportement économique est la règle du jeu. En fait, l'essentiel du résultat de R. Barro n'est pas là.

Supposons des agents économiques à anticipations rationnelles et raisonnant, pour simplifier, sur deux périodes (1 et 2). Soit G les dépenses publiques, T les impôts et D la dette de l'État. À l'époque 1, la contrainte budgétaire de l'État s'écrit :

$$G_1 = T_1 + D_1 \text{ et à l'époque 2,}$$

$$G_2 + (1+r)D_1 = T_2 \text{ si } r \text{ est le taux d'intérêt associé à la dette contractée à l'époque 1, en même temps que toute la dette est remboursée à la fin de l'époque 2.}$$

Les agents économiques privés calculent leur consommation sur deux périodes. Leur contrainte budgétaire s'écrit :

$$C_1 + C_2[1/(1+r)] = c(Y_1 - T_1) + [Y_2 - T_2][1/(1+r)]$$

où C représente la consommation, c la propension à consommer et Y le revenu national. Il suffit de remplacer T_1 et T_2 par leurs valeurs tirées de la contrainte budgétaire de l'État. Tous calculs faits, on a

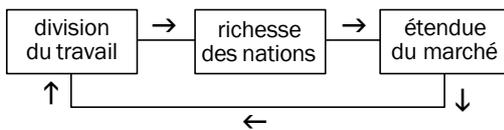
$$C_1 + C_2[1/(1+r)] = c(Y_1 - G_1) + [Y_2 - G_2][1/(1+r)]$$

Qu'est-ce qui importe ? Cette dernière écriture, qui donne les variables effectivement prises en compte dans le calcul économique du secteur privé, ne fait plus apparaître que Y , G et r . La conclusion est à deux niveaux :

- Les agents économiques privés ne se soucient pas de la manière par laquelle l'État financent ses dépenses publiques : impôts ou dette, ils sont indifférents.
- Par contre, ces mêmes agents sont tout à fait attentifs et sensibles au choix de l'État concernant le *niveau* de ces dépenses publiques. On retrouve ici la question de l'efficacité de l'État-Providence, non pas en elle-même ou dans l'absolu, mais en fonction des décisions adoptées.

Rendements croissants et effets externes positifs : d'Adam Smith à Allyn Young (1876-1929)

Adam Smith avait parfaitement perçu le problème quand il explique que la richesse des nations est directement le résultat des effets d'une division du travail qui s'accroît. Mais pourquoi augmenterait-elle de manière systématique. Quand la richesse des nations s'élève, l'étendue du marché progresse aussi. Donc, l'incitation à produire provoque une plus forte division du travail. Le processus de la croissance s'auto-entretient et se développe. Bref, Adam Smith a l'intuition des rendements croissants.



Il suffit, pour Allyn Young, d'associer les rendements croissants à des effets externes positifs. Rappelons rapidement qu'il y a effet externe positif quand les agents économiques profitent d'avantages liés à l'environnement dans lequel ils sont plongés. Adam Smith n'envisage la division du travail qu'au sein des entreprises (division "horizontale"), or la croissance est un fait global. Donc l'idée d'une division, induisant la croissance par des rendements croissants, doit être portée au niveau de toute l'organisation industrielle, c'est-à-dire le découpage de l'industrie en branches (division "verticale"). Les entreprises seraient les premières à bénéficier, sous forme d'effets externes positifs, de l'efficacité de cette organisation industrielle.

De ce fait, l'État-Providence redevient un acteur essentiel de la croissance, donc de l'efficacité économique. Cette conclusion, malgré ce qui est souvent dit, n'est pas en désaccord avec le libéralisme traditionnel ; du moins si l'on écarte la version naïve. La théorie de l'équilibre général concurrentiel dit que l'État n'a pas à intervenir sur la mécanique des flux et la détermination de l'équilibre lui-même. Mais ce résultat est obtenu sous réserve d'une distribution donnée de re-

venus, de capitaux, d'actifs humains et technologiques, etc. Rien n'empêche l'État-Providence de mettre en œuvre des mécanismes de redistribution de telle sorte que l'on se rapproche de la norme d'équilibre général concurrentiel. De manière moins abstraite, des politiques d'éducation, modifiant l'accumulation du capital humain, des nationalisations (sous réserves des conditions précédentes) n'ont jamais choqué les libéraux... initiés à l'analyse économique. La croissance endogène, dans la formulation de R. Barro, ne fait que retrouver d'une manière mieux établie ce qui était déjà la règle du jeu de l'État libéral à la recherche d'une plus grande efficacité économique.

Référence

Le point de vue de la demande globale ■

La croissance, comme critère d'efficacité économique, est aussi "tirée" par la demande. Il faut donc s'intéresser maintenant à la distribution des revenus (primaires et secondaires) et à leur dépense, tout autant qu'aux politiques conjoncturelles de gestion de la demande globale.

Les revenus et leur dépense

L'essentiel se trouve dans la distinction entre revenus primaires et transferts sociaux, la manière par laquelle la structure de la dépense est modifiée en même temps que se pose le problème de l'efficacité de l'État-Providence quand les économies contemporaines sont largement ouvertes sur l'extérieur.

L'État-Providence, quels que soient ses objectifs, organise de larges politiques de redistribution et fait apparaître les **transferts sociaux** (tout autant que les **cotisations**) comme un élément incontournable dans la composition du revenu disponible des ménages. Aujourd'hui, à peu près un tiers des ressources des français proviennent des transferts sociaux, lesquels entrent dans la composition du "revenu permanent" (M. Friedman) : ce sur quoi l'on doit raisonnablement et régulièrement compter quand on organise sa dépense de consommation. Il est tentant de dire : plus les transferts sociaux se développent – profitant avant tout à ceux qui ont la plus forte propension à consommer –, plus le revenu permanent s'élève, plus la consommation augmente et plus la croissance, donc l'efficacité économique, est tirée vers le haut. La réalité est-elle aussi "keynésienne" ? Il y a au minimum deux objections : la pre-

mière s'appuie sur une éventuelle désincitation à l'effort et la seconde prend en compte les limites de l'innovation institutionnelle.

La désincitation à l'effort – en relation avec le salaire d'efficience – du fait de l'intervention de l'État est une question largement débattue, et depuis longtemps, sans que l'on aboutisse à des résultats très clairs.

Le salaire d'efficience

Dans la théorie néoclassique-standard, un entrepreneur engage des travailleurs tant que leur productivité marginale reste supérieure au salaire réel indiqué par le marché. La causalité se déroule de la productivité marginale, qui est donnée, vers la quantité achetée de travail. Bon nombre d'économistes soutiennent aujourd'hui que cette relation doit être inversée. La productivité marginale du travail n'est pas une variable indépendante puisque le travailleur peut, une fois le contrat de travail signé, régler son effort sur ce qu'il estime être l'équivalent du salaire qu'il reçoit. Autrement dit, l'employeur provoque, et non constate, l'efficacité économique de ses salariés en fonction de ce qu'il peut (ou veut !) leur verser comme rémunération. D'où l'argument de la nécessaire augmentation des salaires sur longue période pour maintenir la croissance ; soit par la gestion salariale des entreprises – la référence historique est celle du fordisme –, soit par une politique publique de redistribution. À cause du salaire d'efficience, l'État-Providence devient un agent du bien-être collectif.

Qu'en est-il ? Il est facile de dire que l'existence d'une cotisation se traduit, pour un individu donné, par une réduction de son revenu disponible et que de ce fait il révisé son partage entre travail et loisir. L'effet de substitution doit être négatif (plus de loisir moins de travail) mais, l'individu rationnel cherche aussi à maintenir son revenu. Augmentera-t-il ses heures de travail, en profitera-t-il pour accroître sa productivité ? Le résultat final, conséquence des deux effets conjoints, est très ambigu. Pour ne prendre

comme référence qu'une seule étude empirique, celle de A.B. Atkinson, la plus souvent citée², l'auteur conclut que pour quatre pays (le Danemark, la Suède, l'Allemagne et la Grande-Bretagne), les effets désincitatifs sont certainement faibles et ce sont surtout les femmes mariées et les mères de famille qui se montrent sensibles aux impacts désincitatifs des transferts sociaux. Cela étant, les raisons qui fondent l'offre de travail féminin vont largement au-delà de la question de l'État-Providence.

À la fin du XIX^e siècle, l'économiste allemand Wagner développe une "loi" selon laquelle, sur longue période, le poids de l'État dans l'économie ne peut qu'augmenter. Pour affirmer cela, il s'appuie avant tout sur une urbanisation et une industrialisation croissantes augmentant nécessairement la demande d'État (infrastructures, réglementations, biens collectifs, etc.), alors que la consommation, du fait des lois d'Engel, se dirige de plus en plus vers des dépenses impliquant l'État. Le second XX^e siècle donne raison à Wagner. L'État-Providence voit sa place dans l'économie considérablement augmenter (formes multiples de l'intervention, complexité de la régulation, développements des biens publics, etc.). Aujourd'hui **les dépenses impliquant l'État** ont acquis une importance essentielle, par exemple dans les comportements de consumma-

(2) In B. Enjolras, *Protection sociale et performance économique*, Desclée de Brouwer, sociologie économique, 1999. Ce livre contient un état de toutes les études empiriques cherchant à mesurer l'impact de la progression sociale sur la performance économique. On peut cependant lui reprocher de faire un usage trop large de l'expression "protection sociale".

tion : éducation, santé, loisirs-culture. La “loi” de Wagner contredit largement la vision économique de l’époque. Pourtant, elle ne dit pas grand chose sur l’efficacité économique. Le poids croissant de l’État est perçu comme un fait “naturel” – il s’impose, il faut faire avec, etc. – sans que l’on sache trop si la croissance est freinée par rapport à son potentiel ou si elle bénéficie d’un moteur supplémentaire. Dans le débat actuel, on trancherait sans doute dans le sens d’une croissance endogène ; spécialement le modèle de Lucas où l’accumulation de capital humain (donc l’éducation et la santé) devient la source principale des effets externes et des rendements croissants. Pourtant, en rester là, reviendrait à oublier la dimension historique du problème.

La progression des dépenses publiques à long terme et des consommations collectives liées à l’État s’inscrivent dans une certaine étape du développement du capitalisme; celle pour laquelle l’innovation institutionnelle, que représente l’intervention de l’État, accroît l’efficacité sociale (ou collective) et accélère la croissance économique. Mais, comme pour les grappes d’innovations de Schumpeter, il faut aussi envisager l’épuisement de la nouvelle combinaison institutionnelle. Si le nouvel élan du capitalisme correspond à la montée des dépenses publiques et des consommations sociales à l’initiative de l’État, la contrainte des rendements décroissants ne perd pas ses droits. Donc, l’État-Providence accroît l’efficacité économique dans la

rupture. Selon cet auteur, les différences de croissance dans les pays d’Asie s’expliquent presque entièrement par la qualité des institutions économiques, telles qu’elles sont perçues par les entrepreneurs, corrigée des différences de revenu par habitant et par niveau d’éducation. D’une certaine manière, la crise asiatique des années 90 a entamé l’assainissement d’un certain usage des institutions économiques ; ce que P. Krugman appelle “crony capitalism” [le capitalisme du copinage]. Bref, et pour conclure sur ce point, si la loi de Wagner s’est révélée exacte jusque-là, rien ne permet de dire qu’elle le sera encore dans le futur. On débouche sur une question délicate : le statut d’une “loi” en économie.

Les innovations institutionnelles

D. North, leader de la Nouvelle Histoire Économique, développe la thèse suivante, de manière récurrente, tout au long de ses nombreuses publications. Jusque-là, les économistes et les historiens ont étudié le phénomène de la croissance principalement sous l’angle des facteurs de production (travail et capital). On ajoute ensuite le progrès technique, variable assez indéterminée, mais qui a l’avantage de boucler le cercle de l’explication. En fait, les grandes révolutions économiques sont moins la conséquence de progrès technologiques ou du développement massif du salariat (mise au travail). Vers 1850, l’utilisation de la machine à vapeur dans l’industrie anglaise est encore très minoritaire ; quant à la classe ouvrière, la prolétarianisation selon Marx, elle représente toujours un pourcentage assez faible de la population active à la fin du XIX^e siècle. Les fortes concentrations de main d’oeuvre n’interviennent que bien plus tard, c’est-à-dire une fois que le nouveau processus économique (1750-1850) est déjà largement installé. Finalement, la Révolution industrielle en Grande-Bretagne n’est pas la meilleure référence pour comprendre cette “Grande Transformation” (K. Polanyi). D. North étudie plutôt la naissance de la croissance économique comme rupture historique majeure, à partir du cas spécifique de la Hollande au XVI^e siècle. Autrement dit une situation où la production nationale augmente, continûment et irréversiblement, plus fortement que la population. C’est historiquement la première observation d’une situation de ce type. Or, et c’est là le fondement de la thèse, aucun bouleversement technologique majeur, voire des fluctuations suffisantes de la population, y apparaissent pour suggérer une révolution industrielle et / ou démographique. Les mutations sont fondamentalement d’ordre institutionnel (droits de propriété, gestion des marchés, organisation commerciale, etc.). Pour D. North, le rendement social s’élève et donc, à quantité et qualité égales des facteurs de production, la croissance devient un processus durable.

mesure d’une certaine organisation institutionnelle et dans un contexte historique donné. Une étude récente de Dani Rork (1997) [cité in Y. Gounin & S. Vivier-Lirimont, *La crise asiatique*, PUF, 1999, p.18] confirme que la qualité des institutions économiques a une influence sur la croissance économique. Cette qualité est mesurée par l’efficacité du système juridico-légal, la qualité de l’administration et l’importance de la cor-

Il reste encore à associer la question des revenus, principalement les salaires, et le fait actuel de **l’ouverture sur l’extérieur**. Si, pendant plus de trente années, l’État-Providence et la croissance économique, dans des économies peu ouvertes sur l’extérieur, ont fait bon ménage, il n’en serait plus de même aujourd’hui. Dans la nouvelle économie mondiale, la concurrence féroce des pays à bas salaires est une réalité, et les pays appuyant leur gestion salariale sur un salaire minimum et leur protection sociale sur des systèmes par répartition sont largement menacés. Dans une remarquable synthèse, J. Gautié [*Coût du travail et emploi*, La Découverte / Repères, 1998] réfute la thèse selon laquelle la baisse des coûts salariaux dans la compétition internationale est en soi la solution du chômage. Il met en avant l’importance des ajustements internes (ou nationaux) dans la compréhension de la relation entre le coût du travail et l’emploi. Le “coût du travail” doit être évalué dans son double aspect, direct (le coût salarial)

mais aussi indirect (le coût de l'ajustement). Les conséquences d'une augmentation du salaire ont un triple aspect :

- une réaction mécanique qui implique les différents équilibres, sur le marché du travail lui-même mais aussi en général par la substitution entre travail et capital et entre travaux eux-mêmes du fait de l'hétérogénéité de l'éventail de productivités ;
- une réaction stratégique puisque les agents ont le choix entre plusieurs types de réaction – c'est principalement l'apport de la nouvelle microéconomie du marché du travail (comparaisons interindividuelles ou salaire relatif, salaire d'efficacité, insiders-outsiders, marchés internes, théorie des paiements différés, etc.) ;
- et enfin, l'évidence empirique rendue par la mesure économétrique de l'élasticité. Les résultats sont plutôt disparates [*op.cit.*, tableau p. 32] voire troublants, par exemple l'absence d'élasticité de la demande de travail à son coût au niveau macroéconomique en France [*Ibid.*, p.29].

De bas salaires favorisent-ils la compétitivité d'un pays ; comment se fait la compétitivité-prix entre pays développés ? Pour l'auteur, l'enjeu se trouve principalement :

- au niveau des mécanismes internes (ou nationaux) qu'implique la relation entre salaire et emploi (en particulier, le niveau du chômage d'équilibre, les salaires d'efficacité, les relations d'insiders-outsiders et les procédures de négociations salariales via l'opposition intermédiaire des chômeurs classiques et keynésien) ;
- dans la dynamique salaires-prix et sa relation à l'emploi (le débat sur

la courbe de Phillips, le NAIRU et le taux de chômage naturel, les rigidités salariales et les effets d'hystérèse). Les observations par pays [p.74-81] suggèrent de bien mettre l'accent sur l'importance du contenu en emplois de la croissance.

Quelles sont alors les politiques de l'emploi efficaces ? Différentes modalités sont évaluées mais soulèvent plus de questions qu'elles n'apportent de certitude :

- l'action directe des pouvoirs publics à travers la modulation du "coût fiscal" et les diverses possibilités d'incitations financières en vue d'une plus grande flexibilité ; mais comment mesurer et apprécier l'impact sur la substitution capital-travail ? L'influence des charges sociales, des subventions à l'emploi, etc.
- l'action indirecte sur la négociation salariale et les modalités institutionnelles les plus efficaces en fonction des nouvelles particularités européennes, de l'économie de partage, du renouveau d'une politique de revenus, etc.
- Le même constat s'impose pour la réduction du temps de travail et la création de services de proximité.

Le rôle des politiques macroéconomiques.

En décembre 1930, comme la récession devient de moins en moins ordinaire, Keynes parle, pour un grand public, d'une "panne de thermostat" [P. Krugman, *The Return of Depression Economics*, Norton, 1999, p.102]. Ainsi dit, la reprise n'existe pas sans que quelqu'un répare la pièce régulatrice. Bref, elle ne se fait pas toute seule. Il faut l'impulsion initiale de l'État pour relancer la machine mais, aussi et surtout, pour restaurer **un climat de**

confiance à nouveau durable dans l'économie de marché : le capitalisme reste viable grâce à l'intervention de l'État. Dans l'âge keynésien (les Trente Glorieuses), l'efficacité des politiques conjoncturelles, par le réglage fin de la demande, s'inscrit dans un cadre conventionnel où l'État-Providence provoque un aléa moral, vertueux cette fois. Par contre, P. Krugman, qui aux yeux du magazine américain *Fortune* "writes better than any economist since John Maynard Keynes", caractérise l'évolution économique des années 80 et 90 comme "The Age of Diminished Expectations".

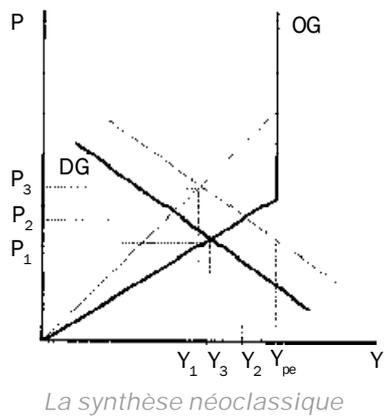
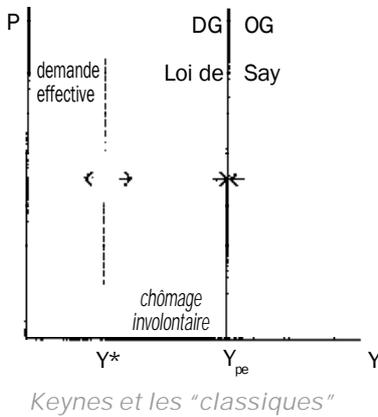
L'aléa moral

Les économistes ont pris l'habitude de désigner, par cette expression, un comportement où la prise de risque s'avère excessif, justement parce que l'agent économique se sent, en quelque sorte, sur-protégé. On utilise souvent l'exemple de l'assurance où, parce qu'il sait qu'il dispose d'une protection de ce type en cas d'accident, le conducteur agit, vraisemblablement, de manière moins prudente. Voilà pourquoi, du point de vue de l'assureur, une franchise est nécessaire, laissant à l'automobiliste enclin à l'aléa moral une part financière de responsabilité individuelle.

Dans un premier temps, **le climat de confiance** s'installe, de manière **autonome et spontanée**, par la dominance de la "synthèse néo-classique" (P. Samuelson). Tout ralentissement de l'activité économique se combat sans difficultés par une politique budgétaire et monétaire expansionniste. Tout risque de dérive inflationniste entraîne, à coup sûr, la décision et l'intervention inverse de la part de l'État. La référence théorique est celle d'un arbitrage inflation-chômage fondé sur une courbe de Phillips stable.

*La loi de Say, Keynes et
les néokeynésiens (ou synthèse néoclassique)*

Les "classiques" s'en remettent à la loi de Say pour qui l'offre crée sa propre demande. Donc, pour une période donnée, les deux courbes sont confondues. En même temps, il faut séparer les flux réels et monétaires car le niveau général des prix est déterminé par la quantité de monnaie en circulation, indépendamment du produit global toujours fixé au niveau du plein-emploi. *OG* et *DG* sont, donc, des droites verticales confondues au point Y_{pe} . Au contraire, pour Keynes, même si le niveau général des prix reste exogène, l'offre et la demande globales sont distinctes. *OG* est identifiée par le produit au plein-emploi de la population active (Y_{pe}) alors que *DG* ressort du calcul d'anticipation des entrepreneurs, ou demande effective (Y^*). Alors, la demande de travail ne coïncide plus systématiquement, avec son offre, et il y a chômage involontaire ($Y^* < Y_{pe}$). Avec les néo-keynésiens, les prix deviennent endogènes et une demande globale oblique apparaît. Pour un niveau P donné des prix, un accroissement de la masse monétaire (M) déplace la courbe *LM* vers la droite ; ce qui est logiquement équivalent à une baisse de P pour M fixée. Pour un salaire nominal donné, une augmentation du niveau général des prix réduit le salaire réel, donc accroît le produit global ... jusqu'au plein-emploi où l'on retrouve l'écart inflationniste. Le revenu d'équilibre (Y_1, Y_2, Y_3, \dots etc.) se déplace jusqu'à Y_{pe} en fonction des mouvements de *OG* et de *DG*.



Dans un deuxième temps, M. Friedman montre surtout que **le cadre de la confiance n'est pas établi seulement par un État autonome** (ou au-dessus des agents économiques) et intervenant, en quelque sorte de l'extérieur. À sa suite, toutes les nouvelles macroéconomiques (les nouveaux-classiques et les nouveaux-keynésiens) tentent d'expliquer comment les anticipations des uns (le secteur privé) et des autres (l'État) composent en même temps le cadre conventionnel à partir duquel l'efficacité de la politique conjoncturelle est perçue. Quelles en sont les interprétations contemporaines ?

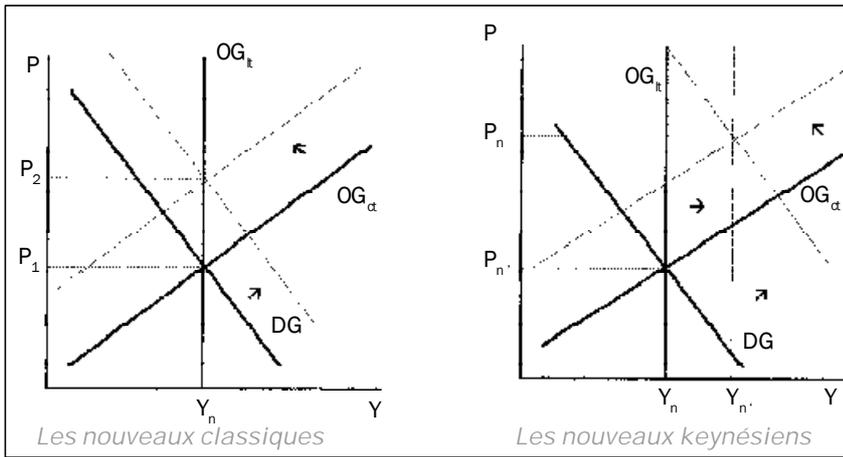
Il faut tenir compte de deux évolutions :

- Premièrement, l'introduction d'anticipations adaptatives par M. Friedman, puis rationnelles (R. Lucas), pose les principes d'une courbe d'offre globale verticale à long terme. Mais, deuxièmement, l'existence d'un taux de chômage naturel ne rejette pas la flexibilité du salaire réel sur le marché du travail. Ce dernier continue à fonctionner dans les conditions théoriques d'un marché de produits. Cette proposition a l'avantage de rendre claire la raison pour laquelle M. Friedman définit le chômage naturel à partir des caractéristiques du marché du travail (obstacles naturels à l'ajustement walrasien) indépendamment de toute autre considération macroéconomique.
- Deuxièmement, l'échange avec de "faux" prix – (formule anglo-saxonne) ou analyse du "déséquilibre" de ce côté de l'Atlantique – fait coexister, dans le même modèle macroéconomique, un chômage keynésien et un chômage classique présidant à une dynamique d'ensemble prix-salaires où l'hypothèse de rigidité devient déterminante.

En 1968, M. Friedman est le premier à soutenir qu'une courbe de Phillips stable à pente négative est une chimère, sauf à court terme. Mais sa critique s'appuie plus sur de grands principes d'équilibre "partiel" (la relation prix-salaires-chômage) que sur une référence nette à un modèle complet de l'économie. Fondamentalement, M. Friedman rappelle que des ménages "rationnels", c'est-à-dire ici à anticipations adaptatives, sont plus concernés par les prix relatifs que par le niveau général des prix, et qu'ils ne souffrent pas éternellement d'illusion monétaire. Il existe donc une limite assimilée au long terme : les erreurs d'anticipations finissent toujours, à

terme, par se corriger. La conclusion de M. Friedman est qu'il existe un équilibre global stable (de long terme ou en dehors de toute illusion monétaire), caractérisé par un taux de chômage de référence, ou chômage "naturel", et qui se substitue au plein-emploi keynésien. L'adaptabilité des anticipations et la flexibilité du salaire réel jouent, maintenant, le premier rôle. La transition vers la Nouvelle Macroéconomie Classique – les anticipations cessent d'être adaptatives pour devenir rationnelles – et l'émergence explicite d'une offre globale – relation directe entre l'activité économique (Y) et le niveau général des prix (P) – se font sans difficultés.

Référence



C'est donc bien sur ces deux fondements que s'organise le dialogue entre les deux nouvelles macroéconomies, classique et keynésienne. D'un côté, la nouvelle macroéconomie classique reformule l'hypothèse d'anticipation (dite maintenant rationnelle) mais surtout privilégie délibérément (ou faute de mieux !) l'ajustement macroéconomique par des prix flexibles. On montre que : 1) les conclusions des nouveaux-classiques (l'impuissance des politiques conjoncturelles, l'incohérence intertemporelle et le modèle politique du cycle, les modèles réels du cycle d'affaires) doivent plus à l'hypothèse de flexibilité des prix qu'à celle de l'anticipation rationnelle ; et que 2) l'hypothèse d'anticipations rationnelles ne garantit pas l'unicité de l'équilibre global. La théorie macroéconomique contemporaine généralise les conclusions qui ont été rappelées un peu plus haut. Un ensemble possible d'équilibres à anticipations ration-

nelles ne dit jamais comment s'effectue réellement le choix d'un équilibre, toujours indéterminé sans autre considération sur les institutions en cours, le rôle des conventions, ou tout simplement les **croiances** en vigueur. Par exemple, si la majorité des agents admet que toute intervention de l'État à court terme est efficace, le "monde" est dit keynésien. Inversement, si les agents sont persuadés que toute augmentation de la masse monétaire accroît l'inflation et oblige par la suite à la poursuite de politiques restrictives, la croyance dominante est néoclassique. Ces éléments *a priori* sont toujours déterminants dans la sélection d'une anticipation, même si elle est rationnelle. C'est l'interprétation des crises économiques et financières contemporaines de P. Krugman : l'installation d'une croyance néoclassique dominante et des anticipations durablement pessimistes, ce qui poussent les agents économiques à rechercher des profits plus immédiats ("à faire

des coups") sur les marchés financiers.

La nouvelle macroéconomie keynésienne s'engouffre largement dans cette volonté d'intégrer le cadre conventionnel nécessaire à la formation des anticipations. Elle cherche, dans une même démarche, à concilier des anticipations rationnelles et des prix rigides. Ces derniers sont, pour ces économistes, représentatifs de "l'interdépendance sociale". La nouvelle macroéconomie keynésienne reprend les principes de l'échange avec de "faux" prix (ou "déséquilibre") en empruntant le chemin d'une dynamique prix-salaires dont les fondements microéconomiques seraient explicites. Il ne suffit pas d'altérer les principes de la concurrence pure et parfaite (par exemple la définition du chômage naturel selon Friedman) mais il faut utiliser des références claires à la concurrence imparfaite. Les faibles coûts de menu et les effets d'entraînement, l'ajustement échelonné des prix, le rôle de la confiance et des conventions dans les adaptations de prix ou le marchandage sur le marché du travail, etc, sont maintenant les facteurs-clé de la macroéconomie des nouveaux-keynésiens.

Qu'y a-t-il de fondamental à la fin de ce long parcours ? Une proposition générale comme "L'État-Providence favorise l'efficacité économique (ou l'inverse !)" n'est qu'une opinion sans vrais fondements analytiques.

J.-J. Q.

Référence

Référence