

L'ÉTAT :
CONTRAINTE ET LIBERTÉ,
APPROCHE ÉCONOMIQUE

21

À entendre les hommes politiques ou les commentateurs des politiques publiques, il n'est plus question que de contraintes : contrainte internationale, contrainte financière, contrainte économique. Dans cet univers contraint, la liberté de choix du politique se restreint alors à une microgestion souvent comptable. L'arbitrage politique se réduit au point de faire disparaître la différenciation politique et de n'être plus qu'une querelle d'experts. S'il est nécessaire de faire diminuer les déficits publics par exemple, alors le débat devient celui de déterminer le juste seuil, entre 0 et 3 % du PIB de déficit public autorisé. S'il est nécessaire de réformer les régimes des retraites, la seule question devient celle du nombre d'années de cotisation, au semestre près. Le politique n'a dès lors plus de marge de manœuvre dans un modèle de décision où la rationalité économique semble l'emporter. Dans ce débat démocratiquement creux, où la parole revient aux experts, il est contradictoire, pour un économiste, d'entendre que ce sont les contraintes économiques qui déterminent le choix, puisque tout choix résulte d'une optimisation sous contrainte. Encore faut-il établir cette dernière avec précision afin de ne pas confondre objectif et contrainte.

La science économique étudie les comportements d'optimisation sous contrainte des agents rationnels. Le consommateur maximise son utilité sous contrainte budgétaire, le producteur maximise son profit sous contrainte technique et l'État maximise une fonction-objectif sous contrainte budgétaire. Les recherches en économie publique s'interrogent généralement sur cette fonction-objectif : que recherche l'État ? Recherche-t-il le bien collectif ou les hommes politiques ne sont-ils motivés que par

leur propre intérêt, leur réélection et le pouvoir ? L'étude des contraintes imposées à l'action publique est souvent reléguée au second rang. Néanmoins, le double mouvement de la mondialisation, d'une part, et la croissance de la dette publique, d'autre part, rendent l'étude des marges de manœuvre de l'action publique particulièrement cruciale.

22 La nature même du système de contraintes qui limite l'action de l'État doit être définie car les pressions sont multiples : budgétaire, électorale, internationale, juridique, institutionnelle, etc. Notre analyse dans cet article se resserre principalement sur la contrainte budgétaire et propose une synthèse de la littérature économique des marges de manœuvre des pouvoirs publics en général (État, régions ou administrations). Après avoir abordé la contrainte budgétaire, nous abordons les nouvelles formes que sont l'autocontrainte et la contrainte internationale, pour finir avec la transformation de l'exigence économique en objectif pour impulser la réforme de l'État.

LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

L'État maximise le bien-être social sous contrainte budgétaire

La contrainte budgétaire consiste à rappeler que la somme des dépenses publiques doit être inférieure ou égale aux recettes publiques. Cette relation ne s'impose certes pas à tout instant mais de manière intertemporelle : l'État, comme un ménage ou une entreprise, peut emprunter et rembourser son prêt à une période ultérieure moyennant un prix, le taux d'intérêt. La contrainte budgétaire intertemporelle indique donc que la somme des dépenses publiques actualisée de la date du jour doit être à l'avenir inférieure à la somme des dépenses actualisées. La question dès lors tourne autour de l'horizon temporel de l'État et de sa dette.

La contrainte budgétaire devient particulièrement importante avec la croissance des dépenses publiques depuis la seconde partie du xx^e siècle. En effet, la part des dépenses publiques dans le PIB en France a été multipliée par cinq en un siècle : elle vaut 12 % en 1912, 35 % en 1960, 45 % en 1980, 50 % en 2000, 54 % en 2003, 56 % en 2010.

À partir des années 1980, avec la croissance des dépenses publiques, la contrainte budgétaire intertemporelle se traduit par la notion de « soutenabilité » des dépenses publiques : si ces dernières ne handicapent pas la solvabilité de l'État, c'est-à-dire si l'État peut assurer *in fine* le remboursement de sa dette. Cette définition de la solvabilité autorise donc des déficits budgétaires, même très importants, pourvu qu'ils soient

temporaires. La contrainte de la soutenabilité des dépenses publiques n'est donc pas très stricte: elle n'agit pas directement sur le comportement de l'État mais *via* la difficulté à emprunter sur les marchés. Quoiqu'il en soit, la non-soutenabilité ne signifie pas automatiquement la faillite de l'État, puisque ce dernier garde des marges de manœuvre pour y parvenir: hausse des impôts ou baisse des dépenses. Ainsi la soutenabilité n'est en réalité pas tant une contrainte qu'un signal d'alarme: si des dépenses sont non soutenables, alors l'État devrait prendre des mesures correctrices pour assurer le remboursement de sa dette.

Quelle est la force de la contrainte budgétaire ?

John Maynard Keynes¹ marque un moment fondamental dans l'analyse économique car il affranchit l'État de la contrainte budgétaire, non pas tant parce qu'il autorise le déficit, mais, d'une part, parce que selon lui les dépenses publiques génèrent les recettes suffisantes et, d'autre part, parce que la politique monétaire est possible. Revenons très rapidement sur le célèbre mécanisme du multiplicateur keynésien: les dépenses publiques génèrent un supplément de revenu national qui est un multiple des dépenses initiales. Cet excédent de revenu permet donc le financement futur des dépenses. La contrainte budgétaire devient alors tautologique. Dans l'approche keynésienne, l'État maîtrise un second levier: en plus de la politique budgétaire, il peut utiliser la politique monétaire. Or une politique monétaire expansive soulage la contrainte budgétaire puisque, *via* l'inflation, elle déprécie le montant de la dette nominale.

23

Cette approche est pourtant critiquée à plusieurs niveaux. Tout d'abord, au niveau de la durabilité empirique du multiplicateur qui, s'il peut être important dans le court terme (de l'ordre de 2 ou 3), s'estompe à long terme. On retrouve alors la contrainte de soutenabilité. Ensuite, au niveau de l'estimation même du multiplicateur, car, si les dépenses sont financées par l'impôt, le multiplicateur se réduit à 1, y compris dans le court terme. Le multiplicateur a surtout été affaibli par une nouvelle contrainte, extérieure celle-ci: les dépenses publiques relancent la demande intérieure qui se porte certes en partie sur les produits nationaux, mais également sur les produits importés. Le supplément de revenu ne se reporte donc pas entièrement sur les agents nationaux. Le financement des dépenses par un impôt sur le supplément de revenu est donc compromis.

Néanmoins, c'est l'introduction de la prise en compte des anticipations

1. John Maynard Keynes, *La Théorie générale de l'emploi de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 1963 (1^{re} éd. 1936).

des agents dans l'analyse qui introduit une nouvelle contrainte très lourde sur l'action publique. En effet, le jeu entre l'État et les autres acteurs de l'économie, bien plus que l'équilibre budgétaire, est ce qui limite les marges de manœuvre de l'action publique.

Un article de Robert Barro² présente en 1974 ce qu'on appellera par la suite l'équivalence Ricardo-Barro, c'est-à-dire l'équivalence entre le déficit public et les impôts : toute dette doit être payée par des impôts à venir. Les acteurs économiques dont les anticipations sont rationnelles connaissent cette équivalence, donc n'utilisent pas le supplément de dépenses publiques mais au contraire l'épargnent en prévision d'un impôt futur. Ainsi, anticipant la contrainte budgétaire, les agents annulent totalement l'effet multiplicateur.

24 La prise en compte des anticipations rend également impossible toute politique monétaire, et par là l'inflation qui pouvait venir soulager la contrainte de solvabilité. Le débat entre les monétaristes et les keynésiens qui occupe une grande partie des enjeux des années 1970 puis 1980 montre que la principale contrainte à l'action publique est l'autocontrainte.

LES NOUVELLES CONTRAINTES À L'ACTION PUBLIQUE

Anticipations rationnelles et autocontrainte

L'incohérence intertemporelle est une notion fondamentale pour comprendre la nouvelle forme de contrainte qui s'impose à l'État, qu'il s'impose lui-même, l'autocontrainte. Cette notion est expliquée de manière lumineuse par John Elster³ dans la métaphore d'Ulysse et les sirènes. Pour le dire simplement, Ulysse souhaite écouter le chant mélodieux des sirènes mais ne souhaite pas en être envoûté au point de se jeter à l'eau et mourir. Pourtant, il sait que, une fois qu'il entendra ce chant, il voudra rejoindre les sirènes. Ses comportements sont cohérents avec ses préférences à chaque moment : avant de les entendre il ne veut pas mourir et lorsqu'il les entend il est prêt à les rejoindre au prix de sa vie. En revanche, les comportements sont incohérents intertemporellement. Le sujet d'aujourd'hui, Ulysse qui n'a pas encore écouté les sirènes, souhaite contraindre le sujet de demain, Ulysse écoutant les sirènes, afin qu'il ne se jette pas à l'eau. La solution que trouve Ulysse et qui devient emblématique des contraintes publiques c'est de se lier

2. Robert Barro, « Are Government Bonds Net Wealth? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, décembre 1974.

3. John Elster, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

les mains. Ulysse s'interdit de pouvoir se jeter à l'eau car il sait que, de manière rationnelle, c'est-à-dire cohérente, il voudra demain le faire.

Cette métaphore s'applique à l'ensemble des agents de l'économie, y compris l'État, comme l'établit un article de Robert Barro et David Gordon⁴. Il y a incohérence intertemporelle dans les programmes politiques: c'est rationnellement que l'État au moment où il fait ses promesses entend les tenir, et c'est tout aussi rationnellement qu'il ne les tiendra pas. Le problème que pose cette incohérence temporelle est que les autres agents de l'économie savent bien que les promesses n'engagent pas ceux qui les prennent et ainsi anticipent rationnellement que l'État ne les honorera pas. Cette situation s'applique en particulier aux politiques monétaires: celle qui produit une inflation surprise permet de relancer l'économie et de réduire le taux de chômage dans l'économie. Si l'on suppose que le gouvernement a des préférences telles qu'il ne valorise pas l'inflation mais qu'il n'apprécie pas non plus le chômage, il est donc prêt à créer un peu d'inflation surprise pour réduire le chômage. Or les agents connaissent les préférences de l'État, donc même si celui-ci s'engage à ne pas faire d'inflation, ils savent qu'il est en incohérence intertemporelle et aura intérêt dans l'avenir à réaliser ce taux d'inflation surprise baissant le chômage. Les agents rationnels anticipent donc ce taux d'inflation préféré par l'État et ajustent leur comportement de consommation sur le marché du travail en conséquence. Le gouvernement est alors obligé de s'aligner sur l'inflation anticipée pour ne pas risquer au contraire une hausse du chômage si le mouvement de l'inflation est dans le mauvais sens. Il n'y a donc pas d'inflation surprise. L'État ne produit pas d'inflation supplémentaire car le niveau anticipé est déjà le niveau d'inflation maximal qu'il souhaite. En revanche, il n'y a pas de baisse de chômage puisqu'il n'y a pas de surprise d'inflation. La situation est clairement sous-optimale: d'une part, le niveau d'inflation obtenu n'est souhaité par aucun agent et, d'autre part, le chômage ne baisse pas. Comment sortir de cette situation sous-optimale? La seule issue est de réduire le niveau d'inflation possible, c'est-à-dire de réduire les marges de manœuvre de l'État. Dans la Constitution, ce dernier peut s'interdire de recourir à l'inflation. Plus simplement, l'État peut déléguer la politique monétaire à un autre acteur, une banque centrale indépendante par exemple, qui ne se soucie pas de chômage et n'est donc pas tenté d'augmenter par surprise l'inflation.

4. Robert Barro et David Gordon, « Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy », *Journal of Monetary Economics*, vol. XII, n° 1, 1983.

Cette conception de l'incohérence temporelle est à la source de la création de la Banque centrale européenne (BCE) : une institution qui a comme mandat la lutte contre l'inflation. Les agents anticipent donc une inflation faible, puisque c'est la seule possible. Toute règle d'or ou contrainte institutionnelle posée à l'action de l'État est fondée sur la notion d'incohérence intertemporelle. Il est donc faux de croire que les institutions européennes contraignent les gouvernements : ce n'est pas une autre institution qui lui impose sa contrainte, mais bien l'État lui-même qui se fixe des impératifs pour l'avenir.

26 L'argument est imparable. On doit néanmoins, en ces temps de crise institutionnelle sur la construction européenne, s'interroger sur les fondements démocratiques de ce type d'autocontrainte. Si l'État en reste le fondement, dans quelle mesure ne peut-il pas reprendre sa délégation de pouvoir ? Or s'il peut le faire, cette contrainte extérieure redevient aussi peu crédible que l'engagement initial. Pour certains économistes, dont Robert Lucas par exemple, cette aporie de l'action publique légitime le retrait de l'État de la sphère économique puisque toute action publique peut être anticipée par les agents, ce qui la perturbe en retour. Elle peut également et contre toute attente rappeler que la contrainte qui limite la marge de manœuvre des États n'est pas tant budgétaire ou économique que politique.

*Instances supranationales et mondialisation :
la contrainte de la concurrence fiscale*

Charles Tiebout, en 1956⁵, explicite le mécanisme de concurrence qui existe entre les collectivités ou entre les États. Les électeurs « votent avec leurs pieds » : les migrations résidentielles sont déterminées en partie par les préférences des citoyens en termes de biens publics locaux. Les collectivités cherchent à attirer le plus grand nombre d'habitants possible afin d'accroître leurs ressources fiscales ou de développer l'économie locale. Le bien-être des citoyens est une fonction croissante de la conformité des biens publics produits par l'État ou la collectivité avec leurs préférences et décroissante du prix des biens publics (soit le niveau des impôts locaux). Chaque collectivité cherche donc à fournir les biens publics locaux souhaités par les résidents, au moindre coût. Sous certaines conditions, la poursuite par chacune de son propre intérêt permet, selon Tiebout, d'atteindre une allocation pareto-optimale des ressources.

5. Charles Tiebout, « A Pure Theory of Local Expenditure », *Journal of Political Economy*, n° 64, 1956, p. 416-424.

La concurrence qui s'exerce entre les collectivités, et qui permet la différenciation optimale des types de biens publics locaux, prend aussi la forme d'une concurrence fiscale et peut être source d'effets pervers. En effet, si elles souhaitent attirer sur leur territoire les facteurs mobiles de production (le capital par exemple), elles exercent sur ces derniers une moindre pression fiscale que leurs voisines. Il y aura donc un mouvement général à la baisse de la fiscalité, en particulier sur le capital.

Cette concurrence fiscale pose des problèmes en matière de justice sociale, d'une part, dans la mesure où les bénéficiaires sont les détenteurs de capitaux, puisque le poids de la fiscalité se reporte sur les facteurs moins mobiles, le travail en particulier; et en matière de finances publiques locales, d'autre part, puisque la baisse des recettes des collectivités locales provoque la dégradation de la qualité des biens publics locaux ou un accroissement des déficits. L'issue pour s'émanciper de cette contrainte est la coordination des collectivités autour d'une fiscalité commune ou peu divergente.

27

Alberto Alesina et Enrico Spolaore⁶ enrichissent le débat sur les contraintes que pose la mondialisation des échanges en termes de concurrence fiscale. Ils reprennent les arguments évoqués en faveur de l'État centralisé, d'une part, et des pouvoirs régionaux, de l'autre. L'arbitrage entre ces différentes forces centripètes et centrifuges permet de déterminer la taille optimale de l'État. En faveur d'un grand État, on peut dire que, comme le bien public se produit à coût fixe, son prix par habitant est donc moins élevé s'il est financé par de nombreux citoyens. De plus, l'absence de droits de douane au sein d'un pays facilite les échanges et la croissance. Ces deux arguments poussent à élargir les frontières. Au contraire, du côté des arguments en faveur d'un petit État, on souligne qu'un gouvernement local est plus proche des citoyens et peut donc produire un bien public en adéquation avec leurs préférences. Une taille optimale est alors décidée et votée. Cette analyse permet d'expliquer le développement simultané des mouvements politique vers le « petit » – volonté de sécession politique au Québec, en Corse, dans les pays basques – et économique vers le « grand » – construction européenne ou ALENA en Amérique du Nord. En réalité, ce que montrent les auteurs c'est qu'un mouvement est la condition de l'autre: c'est bien la libéralisation des échanges au niveau international qui permet l'émergence d'une demande d'un bien public au niveau local. C'est bien dans la

6. Alberto Alesina et Enrico Spolaore, « On the Number and Size of Nations », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. IV, Cambridge, MIT Press, 1997.

mesure où elle est intégrée à l'Union européenne qu'une région réclame son indépendance : en effet, elle bénéficie des effets positifs générés par le commerce au sein de l'UE et peut jouir au niveau local de biens publics proches de ses préférences.

Ces nouvelles contraintes obligent à repenser l'intervention de l'État-nation. La prise en compte de la réaction des citoyens permet d'anticiper les effets toujours complexes des politiques publiques qui impactent non pas un système figé mais en constante évolution et interaction. De la même manière, la mondialisation interroge la taille de l'État, pris entre les pouvoirs locaux et supranationaux.

LORSQUE LA CONTRAINTE DEVIENT L'OBJECTIF, LA RÉFORME DE L'ÉTAT

28

La contrainte peut cacher l'objectif. Thomas Sargent et Neil Wallace⁷ montrent par exemple que l'accroissement de la dette est une stratégie qui peut être menée par un gouvernement voulant ainsi forcer les citoyens à accepter une réduction des dépenses publiques. La théorie économique opère donc un renversement de perspective en interrogeant l'objectif de l'État et permet de voir que la contrainte imposée à l'action publique peut être une manière de limiter celle que l'État lui-même exerce sur les agents économiques.

Limiter l'action discrétionnaire des bureaucrates

L'analyse économique du politique, ou économie politique, introduit le soupçon concernant les motivations des acteurs qui font l'État, hommes politiques et fonctionnaires. L'objectif poursuivi par ses agents n'est plus le bien-être public mais leur intérêt privé. Il faut donc tenter de déterminer les contraintes institutionnelles limitant les marges de manœuvre des agents mus par leur propre intérêt. Ces restrictions à l'action de l'État ne sont pas simplement budgétaires, et en ce sens elles ne sont pas économiques mais bien politiques. Il s'agit de lier les mains aux hommes politiques afin qu'ils poursuivent malgré eux le bien-être général.

William Niskanen⁸ décrit les bureaucrates comme des personnes qui ont pour objectif de maximiser les dépenses publiques car c'est d'elles

7. Thomas Sargent et Neil Wallace, « Some Unpleasant Monetarist Arithmetics », *Quarterly Review of the Federal Reserve Bank of Minneapolis*, 1981.

8. William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

qu'ils tirent leur pouvoir. Sans contrainte institutionnelle, il en résulte un biais en faveur des déficits budgétaires. Toute réduction des dépenses publiques ou, inversement, une augmentation des impôts, engage l'homme politique dans une bataille politique risquée. En effet, les bénéficiaires des dépenses (ou ceux qui paieraient un supplément d'impôts) se mobilisent alors que les bénéficiaires d'une réduction des dépenses ne sont pas organisés, car le gain marginal de chacun est très faible. Par ailleurs, les citoyens sous-estiment les impôts futurs qu'ils devront payer et surestiment les bénéfices qu'ils tireront des dépenses publiques. Cette illusion fiscale des électeurs se double de la myopie des hommes politiques qui ne voient que l'horizon court des élections et des mandats. Ils préfèrent donc reporter au lendemain, lorsqu'ils ne seront plus au pouvoir, les conséquences négatives (les impôts) de leurs actes (augmenter les dépenses). Ainsi, puisque la contrainte budgétaire seule ne suffit pas à limiter l'action du gouvernement, ou insuffisamment par rapport à la volonté de l'électeur médian, il faut la doubler d'une contrainte institutionnelle telle que l'interdiction du déficit, ou d'un taux de déficit sur PIB au-delà d'un certain montant, l'institution d'une règle d'or, ou autre.

29

La contrainte d'efficacité:

évaluation et performance de l'action publique

Plus généralement une contrainte budgétaire non respectée montre que l'État lui-même connaît des défaillances budgétaires, politiques, bureaucratiques, etc. La croissance des dettes publiques souligne ainsi une inefficacité gestionnaire. Dans un contexte de rigueur budgétaire, l'évaluation des politiques publiques sert alors à légitimer des réductions budgétaires qui sont « inévitables ». L'amélioration de l'efficacité des services publics devient une stratégie alternative à la réduction de la taille de l'État. Le soupçon sur la loyauté supposée des fonctionnaires, résumé par l'approche en économie politique qui met en évidence les conflits des agents qui font l'État, implique par ailleurs de contraindre l'action publique en modifiant le statut de l'emploi public. La culture du *New Public Management* incite à ce type de transformation. Alors que les fonctionnaires perçoivent un « traitement » et des primes statutairement déterminées, des lois et décrets sont intervenus depuis le début des années 2000 afin de permettre une individualisation de la rémunération prenant notamment en compte la performance, individuelle et/ou collective. Notons en 2009 la mise en place de la prime de fonction et de résultat (PFR) et le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des

fonctionnaires de l'État. La littérature économique récente étudie l'impact sur le service public lui-même des transformations de la gestion du personnel de l'État : ces instruments de motivation des agents de l'État ne sont pas neutres sur les objectifs que ceux-ci poursuivent⁹.

EN CONCLUSION, QUEL AVENIR POUR LES MARGES DE MANŒUVRE DE L'ÉTAT ?

30 Plusieurs chantiers de réforme en cours peuvent avoir des répercussions sur la latitude dont dispose l'État. Du côté de la contrainte budgétaire, deux modifications institutionnelles sont possibles. Tout d'abord, du côté de la construction européenne, l'autocontrainte à ne pas recourir à l'inflation comme outil de l'action publique semble avoir montré ses limites en temps de crise. Il appartient au politique de se redonner sa liberté d'action. Ensuite, s'il est vrai que les détenteurs de la dette publique, banques et institutions financières, ont la capacité en fixant un prix élevé à la dette de gonfler le montant de l'endettement public, l'État a néanmoins les moyens de retrouver des marges de manœuvre en remettant en cause par exemple le principe de notations de la dette publique par des agences privées et l'impossibilité théorique pour les banques centrales de contracter des obligations d'État. En ce qui concerne les nouvelles contraintes, il n'est pas impossible que les mouvements protectionnistes issus de la crise affaiblissent pour un temps la contrainte internationale. En revanche, les interactions entre les citoyens et l'État sont probablement la restriction la plus importante à l'action publique, puisqu'il s'agit de contraindre des agents rationnels qui cherchent toujours et trouvent souvent le moyen de contourner la règle étatique.

Enfin, il est temps pour la réforme de l'État d'oublier la contrainte pour revenir à l'objectif, c'est-à-dire à une réflexion sur la forme et l'étendue des pouvoirs politiques que nous souhaitons avoir. L'économiste ne détermine pas l'objectif, il ne détermine que les moyens optimaux d'y parvenir. Comme l'écrivait John Maynard Keynes, l'économiste ne devrait pas conduire la voiture mais s'asseoir à l'arrière : « Un jour viendra, bientôt, où les questions économiques seront reléguées à l'arrière-plan, comme il se doit, et où la sphère du cœur et de l'esprit sera occupée, de nouveau, par les problèmes vraiment importants que sont la vie et les relations humaines, la création, les comportements et la religion¹⁰. »

9. Maya Bacache-Beauvallet, *Les Stratégies absurdes*, Paris, Seuil, 2009.

10. *First Annual Report of the Arts Council*, 1945-1946.

R É S U M É

L'article présente l'analyse en sciences économiques des contraintes qui limitent l'action de l'État. La contrainte budgétaire consiste à rappeler que la somme des dépenses publiques doit être inférieure ou égale aux recettes publiques, et ce de manière intertemporelle. L'article évoque alors les débats qui émergent avec les travaux keynésiens sur l'importance de cette contrainte budgétaire et la possibilité de s'en émanciper. La prise en compte des anticipations rationnelles des agents restreint l'action publique et crée la justification d'une nouvelle contrainte : l'autocontrainte. Ensuite, la concurrence fiscale et la mondialisation constituent une nouvelle contrainte à l'action publique. Enfin, le nouveau management public renouvelle l'analyse de la contrainte aux marges de manœuvre de l'État.