Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 62 (2004)

Heft: 1: Dépenses publiques, croissances et développement

Artikel: Taille de l'Etat croissance économique

Autor: Wallart, Nicolas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141503

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REVUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, MARS 2004

TAILLE DE L'ETAT ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Nicolas WALLART[1]
Chef du service d'Etat-major Analyse de la réglementation
seco–Secrétariat d'Etat à l'économie
nicolas.wallart@seco.admin.ch

1. L'activité de l'Etat ne se résume pas à la quote-part

La question de la taille de l'Etat est un thème récurrent. Si voici quelques années le débat se focalisait sur des questions telles que la fourniture optimale de biens publics ou l'efficacité du système fiscal, à la suite de développements théoriques ainsi que de l'actualité économique on observe aujourd'hui un intérêt grandissant pour les questions de croissance. Avec le vieillissement démographique et ses implications tant en termes de taille de l'Etat que de croissance, ce débat ne risque pas de disparaître.

La quote-part de l'Etat se résume en général à un chiffre. Si ce chiffre est souvent cité, en particulier lorsqu'il augmente, il représente très mal le poids réel de l'Etat dans l'économie. Tout d'abord, il existe plusieurs définitions de la quote-part, comme la quote-part d'impôt ou la quote-part fiscale[2]. Et même si l'on se limite à la quote-part des dépenses de l'Etat, cette mesure est sujette à discussion. Par exemple, en Suisse et selon la définition usuelle, la quote-part de l'Etat était de 38% du produit intérieur brut en 2001. Cette mesure se définit par les dépenses des collectivités publiques des trois niveaux de gouvernement (Confédération, cantons, communes) et des assurances sociales obligatoires[3]. Mais, elle n'inclut ni l'assurance maladie ni les cotisations au deuxième pilier, alors que les deux sont obligatoires pour les individus qui y sont soumis.

La quote-part de l'Etat donne une idée du poids de la fiscalité, puisqu'un Etat de taille importante devra prélever beaucoup d'impôts pour se financer, et que des impôts élevés sont en général associés à des distorsions importantes. Cependant, la quote-part ne donne aucune indication sur la consommation effective de ressources de l'Etat, puisqu'une bonne partie des dépenses de l'Etat et surtout des assurances sociales sont des transferts. Avec les transferts, le gouvernement ne contrôle pas l'utilisation des ressources économiques. En Suisse, les transferts comptent pour environ 50% des dépenses des collectivités publiques et plus de 95% des dépenses des assurances sociales[4].

Si l'on s'intéresse à la consommation de ressources économiques de la part de l'Etat, un indicateur plus pertinent serait la somme de la consommation publique et du coût des réglementations. Les instruments

qui ont un effet sur la quote-part (taxes, subventions) sont en effet souvent des substituts d'instruments réglementaires sans effet sur la quote-part. Il en est ainsi dans le domaine de l'alcool ou des cigarettes (qui peuvent être réglementés ou taxés) ou dans le domaine de l'énergie (réglementation, taxes et subventions sont possibles). Un indicateur simple comme la taille de l'Etat ne donne pas d'indication sur l'ampleur et la qualité de la réglementation.

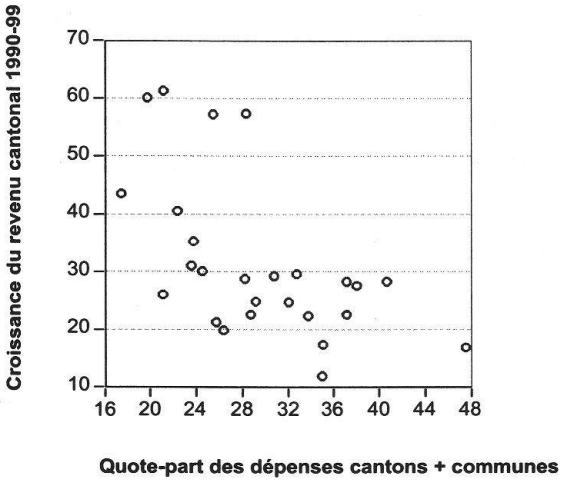
Finalement il faut aussi considérer de manière critique le concept de croissance. C'est un fait bien connu que la croissance du PIB n'est pas égale à la croissance du bien-être. Tout comme pour le poids de l'Etat dans l'économie, qui ne se résume pas à la quote-part, on a tout avantage à considérer non seulement la croissance du PIB, mais une batterie d'indicateurs incluant par exemple le chômage, l'espérance de vie ou l'indicateur du développement humain. Dans le cadre de ce papier, nous allons cependant nous restreindre à une vision économique et analyser la relation qui existe entre quote-part de l'Etat et croissance du PIB.

2. Quote-part de l'Etat et croissance: une causalité discutable

De nombreux travaux empiriques ont été menés sur les déterminants de la croissance économique, en se basant sur un large échantillon de pays. Plusieurs de ces travaux montrent une corrélation négative entre la taille du secteur public (exprimée par exemple par la quote-part fiscale) et la croissance. C'est le cas par exemple des régressions de la croissance effectuées par l'OCDE.

Une telle corrélation se vérifie aussi dans le cas de la Suisse, pour laquelle le graphique suivant montre une relation négative entre d'une part la croissance des revenus cantonaux entre 1990 et 1999, et d'autre part la taille du secteur public cantonal[5]. Selon le graphique, les quatre cantons qui ont connu la croissance la plus élevée entre 1990 et 1999 sont caractérisés par un faible niveau de dépenses en comparaison nationale (il s'agit des cantons de Schwyz, Nidwald, Appenzell Rhodes intérieurs et Bâle-ville). D'un autre côté, les cantons caractérisés par un niveau de dépenses élevé ont tous connu une croissance inférieure à la moyenne (Jura, Neuchâtel, Uri, Grisons).

Figure 1 : Relation entre revenu cantonal et taille du secteur public, dans chacun des 26 cantons suisses (période 1990 à 1999)



Plusieurs autres études, cependant, ne montrent pas de relation significative entre la taille du gouvernement et la croissance[6]. De manière générale, l'évidence empirique sur les liens entre les deux variables est assez peu robuste. L'OCDE affirme ainsi que la relation entre quote-part fiscale et croissance ne fait pas l'objet d'un consensus à l'heure actuelle[7].

Le fait qu'on ait une corrélation entre taille de l'Etat et croissance ne signifie pas encore qu'on aura un lien de causalité. A notre connaissance il n'existe pas d'étude qui ait réussi à démontrer un lien de causalité entre taille de l'Etat et croissance. Comme pour le lien observé entre la chute des feuilles des arbres et l'augmentation de la consommation de chauffage en automne, il ne faut pas se limiter à constater une corrélation, il faut aussi considérer les explications théoriques sur le lien possible entre les deux. Ainsi, dans le graphique ci-dessus, il n'est pas du tout certain que la charge fiscale plus faible ait causé une croissance plus élevée. Il est tout à fait possible que, vu que les conditions-cadre sont somme toute assez semblables dans les différents cantons, on n'ait pas eu de croissance supplémentaire, mais simplement un déplacement des activités économiques vers les cantons où la taille de l'Etat (et donc implicitement la fiscalité[8]) est plus faible. Le fait que la Suisse, malgré une fiscalité avantageuse, soit une des lanternes rouges de l'OCDE en matière de croissance, montre que la fiscalité n'explique pas tout.

Ensuite, en règle générale, un revenu plus élevé va de pair avec des dépenses publiques plus élevées. Certains besoins comme la santé ou l'éducation sont caractérisés par une élasticité-revenu supérieure à 1, c'est-à-dire qu'ils augmentent plus que proportionnellement avec le revenu; on les appelle aussi biens de luxe. Or, ces biens sont souvent fournis par l'Etat. Cette corrélation entre un revenu élevé et des dépenses publiques est connue sous le nom de *loi de Wagner:* l'étendue des activités de l'Etat a tendance à croître avec le niveau de revenu. A cause de cette loi de Wagner, il faut considérer avec précaution les études qui mettent dans le même

panier pays riches et pays pauvres. C'est en général dans les pays riches qu'on trouve un secteur public important. Si l'on prenait uniquement le critère de la quote-part de l'Etat, alors les pays ayant la politique la plus favorable à la croissance seraient Haïti et le Guatemala avec une quote-part de 10% respectivement 13%.

Des études qui se limitent à des pays disposant d'un niveau de revenu comparable permettent d'éliminer ce biais. C'est ce qu'on fait Fölster et Henrekson (2001), qui ne se sont pas limités à prendre les pays de l'OCDE mais ont choisi leur échantillon sur la base du revenu par tête. Ils trouvent effectivement une relation robuste entre taille du gouvernement et croissance, une hausse de la quote-part des dépenses de 1% du PIB impliquant une baisse de la croissance de 0.07-0.08 point de pour cent.

Si l'on s'intéresse à la manière dont le World Economic Forum (WEF), qui étudie le sujet depuis longtemps, calcule son indice de compétitivité en matière de croissance, on constate que de manière générale l'Etat est un acteur omniprésent, mais que la taille de l'Etat ne figure nulle part explicitement (voir tableau 1).

Tableau 1 : Critères constitutifs de l'indice de compétitivité en matière de croissance du WEF

Environnement macroéconomique	- stabilité macroéconomique - déficit public, endettement - mauvaise utilisation des impôts, gaspillage
Institutions	- droits de propriété, contrats - corruption
Technologie	- innovation - technologies de l'information et de la communication

Source: World Economic Forum.

Si l'on mesure l'action de l'Etat uniquement par la quote-part fiscale ou la quote-part des dépenses, on utilise des indicateurs agrégés, qui regroupent un grand nombre d'éléments divers. Pour cette raison, il convient d'entrer dans le détail et d'examiner plus précisément les explications possibles sur le lien entre quote-part de l'Etat et croissance.

3. Quote-part de l'Etat et croissance: les enjeux

Plusieurs théories économiques peuvent expliquer un lien négatif entre taille du gouvernement et croissance. D'abord, presque tous les impôts causent des *distorsions* plus ou moins importantes dans l'allocation des ressources, distorsions qui augmentent avec le carré du taux de l'impôt. Ces distorsions exercent un effet négatif sur le niveau de l'activité économique, à travers une modification des choix des individus (par exemple une diminution de l'offre de travail). L'impact sur la croissance vient soit du fait qu'une hausse des impôts entraîne un ajustement à un niveau de revenu plus faible, soit parce que les impôts plus élevés diminuent l'investissement, ce qui affecte la croissance dans les modèles de croissance endogène. Du point de vue

empirique, diverses études corroborent cette explication. Ainsi, Kneller et al. (1999) ont montré que les impôts qui sont responsables de distorsions élevées réduisent la croissance, alors que les autres impôts n'ont pas d'impact significatif. Pour ces auteurs, une baisse de 1% du PIB des impôts provoquant des distorsions élevées augmente la croissance du PIB de 0.1 à 0.2 point de pour cent. D'autres études confirment l'impact négatif sur la croissance[9]. Dans ces diverses études, ce sont en général les impôts sur le revenu, les impôts sur les bénéfices et les cotisations sociales qui ont un impact négatif sur l'investissement et la croissance, alors que les impôts à la consommation n'ont pas d'impact significatif.

Ensuite, les impôts peuvent avoir un impact négatif sur *l'accumulation des facteurs* (capital physique, capital financier, capital humain) en provoquant une diminution de leur rendement; dans un modèle de croissance endogène, ceci provoque un impact négatif sur la croissance. La plupart des études montrent qu'un coût du capital élevé a un effet négatif sur l'investissement. Même si cet effet est de faible ampleur, il faut néanmoins en tenir compte vu la relation entre investissement et croissance dans les modèles. On peut d'ailleurs aussi voir l'influence de la fiscalité sur l'accumulation des facteurs dans un contexte international, l'investissement ayant tendance à se diriger là où l'imposition est plus faible.

On peut encore évoquer d'autres explications théoriques. D'abord, dans la théorie économique le secteur privé et le secteur public ont des *objectifs différents:* le secteur privé est censé maximiser ses profits, alors que le secteur public poursuit de nombreux objectifs (ex. redistribution) qui ne se limitent pas à la croissance. Si le secteur public est plus important, cela signifie qu'une part plus importante de l'économie se consacre à d'autres objectifs que la croissance. Ensuite, les activités publiques sont souvent le fait d'un *monopole,* et par définition un monopole n'est pas soumis directement à une pression concurrentielle. Finalement, le secteur public est plutôt actif dans les *activités de services,* qui sont généralement caractérisées par des gains de productivité moindres que l'industrie.

Tableau 2 : Principales influences positives et négatives de l'Etat sur la croissance

Influence positive de l'Etat sur la croissance	Influence négative de l'Etat sur la croissance
- certaines incitations à l'investissement et à la R&D privée - certaines dépenses (ex. infrastructures, éducation)	- distorsions du système fiscal - effet négatif des impôts sur l'accumulation des facteurs - certaines dépenses

Source : Explications dans le texte.

D'autres théories peuvent justifier un lien positif entre gouvernement et croissance. Il en est ainsi des *incitations fiscales pour promouvoir l'investissement et les activités de R&D.* Contrairement aux incitations générales, qui sont en général rejetées par les économistes parce qu'elles s'opposent à la simplicité et la neutralité du système fiscal, des incitations fiscales peuvent avoir un effet positif si elles sont ciblées dans un secteur particulier où les rendements sociaux sont supérieurs aux rendements privés. D'après les études

effectuées par l'OCDE, l'innovation et la diffusion de la technologie sont importantes pour la croissance économique; ceci est vrai notamment dans des domaines comme les biotechnologies et les technologies de l'information[10]. La R&D est un puissant moteur de la productivité multifactorielle. Les incitations fiscales, tout comme le financement direct des activités R&D, peuvent jouer un rôle et dynamiser la R&D financée par le secteur privé. D'un autre côté, elles peuvent aussi inciter à un comportement de type « rent seeking » et au développement de groupes d'intérêt.

Certaines dépenses publiques, appelées *dépenses productives*, peuvent avoir un impact positif sur la croissance à travers l'accumulation de capital physique ou humain. Ainsi, les dépenses d'infrastructure ou d'éducation, si elles sont réalisées de manière efficace, sont favorables à la croissance. Ces résultats se retrouvent au niveau empirique[11]. Pour Kneller et al. (1999), une hausse de 1% du PIB des dépenses productives augmente la croissance économique de 0.1 à 0.2 point de pour cent[12].

D'autres dépenses, appelées *dépenses improductives*, auraient plutôt un lien négatif avec la croissance. Plusieurs auteurs trouvent ainsi une corrélation négative entre dépenses militaires et croissance[13]. Quant aux dépenses de transfert, qui sont aussi classées dans les dépenses improductives, les résultats ne sont pas concluants. Alors que traditionnellement on pensait que les politiques de redistribution avaient un impact négatif sur la croissance à travers une réduction des incitations à accumuler du capital, cette vision est actuellement remise en question. Les données disponibles ne soutiennent pas cette hypothèse[14]. D'un autre côté, certaines études ont mis en évidence le fait que des inégalités de revenu plus élevées impliquent une croissance plus faible. Il y a plusieurs mécanismes de transmission, parmi lesquels l'instabilité sociale et politique, les imperfections des marchés financiers pour les pauvres ou encore le comportement électoral, mais ces mécanismes sont encore relativement mal connus.

Remarquons que, notamment à cause de la disponibilité des données, ces études sont faites à un niveau agrégé qui ne tient pas suffisamment compte des détails des politiques de certains pays. On peut aussi affirmer que malgré de nombreuses recherches existantes, les déterminants de la croissance ne sont pas encore suffisamment connus. Il est probable que d'autres éléments sont importants dans une perspective de croissance économique, mais qu'il n'existe pas suffisamment d'études pour pouvoir les mettre en évidence.

4. Optimiser l'action étatique

En suivant Georges Orwell dans son roman *Animal farm* (lorsque Snowball affirme «*Four legs good, two legs bad*»), il est tentant d'affirmer que les dépenses publiques sont néfastes à la croissance. Le problème est malheureusement plus compliqué, et il faut entrer dans le détail des différentes activités de l'Etat, qui ne se limitent d'ailleurs pas aux recettes et aux dépenses, pour trouver un lien avec la croissance. A part dans certains cas où les dépenses publiques sont manifestement trop élevées, ce n'est pas l'Etat globalement qui est néfaste pour la croissance, mais plutôt certains impôts, certaines réglementations et certaines dépenses; c'est aussi parfois l'absence de certaines dépenses.

D'un autre côté, la taille de l'Etat devrait aussi être le reflet d'un choix des individus. Lorsque les individus ont une conception plus égalitaire et qu'ils ont une préférence plus marquée pour la consommation de biens publics, la taille de l'Etat sera plus importante, même si cela doit avoir un impact sur le taux de croissance du PIB. Encore faut-il pour cela que les liens entre ces choix individuels et la croissance soient suffisamment bien connus, y compris dans le grand public; il faut aussi que les institutions soit suffisamment performantes pour que la taille effective de l'Etat corresponde effectivement à ces choix individuels.

Dans une société développée un Etat d'une certaine taille est inévitable, mais il devient un poids s'il se finance mal et si l'argent est mal utilisé. Pour cette raison, il est nécessaire d'avoir des garde-fous suffisamment nombreux et efficaces pour faire contrepoids à ces risques. Des garde-fous ne sont d'ailleurs pas particuliers au secteur public, l'actualité récente en matière de scandales comptables nous montrant qu'ils sont au moins aussi nécessaires dans des entreprises soumises à la concurrence. Dans le secteur public, les instruments suivants sont probablement promis à un bel avenir: réexamen de subventions et de transferts, mandats de prestation, controlling, évaluation de l'efficacité, analyse de l'impact de la réglementation, réforme permanente de la réglementation et aussi toutes les formes de benchmarking (entre les pays mais aussi au niveau régional et local).

RÉFÉRENCES

Ahn S. and Ph. Hemmings (2000), "Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: an Evaluation of the Evidence", *Economics Department Working Paper,* no 246 Paris: OECD.

Barro R.J. and S. Sala-i-Martin (1992), "Public Finance in Models of Economic Growth", *Review of Economic Studies*, Vol. 59 (October), p. 645-661.

Chardonnens P. et P. Saurer (2002), "Quote-part d'impôt, quote-part fiscale, quote-part de l'Etat: une exégèse", *La Vie économique,* 2-2002, 20-25.

Easterly W. and S. Rebelo (1993), «Fiscal Policy and Economic Growth : An Empirical Investigation», *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32 (December), p. 417-58.

Fölster et Henrekson (2001), "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries", *European Economic Review*, vol. 45, August, no 8, 1501-1520.

Kneller R., M. Bleany et N. Gemmell (1999), "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries", *Journal of Public Economics* 74, 171-190.

Knight M., N. Loayza and D. Villanueva (1996), "The Peace Dividend : Military Spending Cuts and Economic Growth", *IMF Staff Papers*, Vol. 43 (March), pp. 1-37.

Leibfritz W., J. Thornton and A. Bibbee (1997), "Taxation and Economic Performance", *Economics Department Working Papers*, no 176. Paris: OCDE.

Levine R. and D. Renelt (1992), "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, Vol. 82 (September), p. 942-963.

OCDE (2000), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE 2000.* Paris : OCDE.

OCDE (2001), *Projet sur la croissance, Projet de document pour la réunion au niveau des ministres*, Document interne. Paris : OCDE.

Tanzi V. et H. Zee (1997), « Fiscal Policy and Long-Run Growth », *IMF Staff Papers*, vol. 44 No. 2 (June), 179-209.

World Economic Forum (2002, 2003), *Global Competitiveness Report.* New York / Oxford: Oxford University Press.

Zweimüller J. (1999), « Einkommensverteilung und Wachstum », in : Kommission für Konjunkturfragen, *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept, Materialenband*. Berne : seco.

NOTES

1 L'article exprime l'opinion de l'auteur et ne représente pas forcément la position du seco.

2 Voir par exemple Chardonnens et Saurer (2002).

3 AVS, AI, APG, AA, assurance-chômage.

4 Pour les collectivités publiques, il s'agit des subventions et dédommagements; pour les assurances sociales, il s'agit du total des dépenses moins les frais de gestion et d'administration.

5 La taille du secteur public a été définie par la somme des dépenses du canton et des communes du canton, rapportée au revenu cantonal. On a pris la moyenne des années 1990 et 1999.

6 Easterly et Rebelo (1993).

7 Ahn et Hemmings (2000). Voir aussi Tanzi et Zee (1997).

8 En principe, les facteurs de production devraient se déplacer là où le rapport entre les impôts et les prestations servies par l'Etat est le plus intéressant et pas uniquement là où les impôts sont plus faibles. Mais contrairement au niveau de la fiscalité, où la transparence est élevée, il y a peu de transparence sur les différences de prestations publiques entre les cantons.

9 Leibfritz et al. (1997). Voir aussi Tanzi et Zee (1997).

10 OCDE (2000, 2001).

11 Pour l'éducation : Barro et Sala-i-Martin (1992). Pour les transports et les communications : Easterly et Rebelo (1993).

12 Ces auteurs ont une définition très large des dépenses productives, qui incluent notamment la santé, le logement et la défense.

13 Knight et al. (1996). Levine et Renelt (1992).

14 Pour les dépenses de transferts, certains résultats montrent au contraire que les transferts aux couches les plus pauvres de la population sont positifs pour la croissance économique (voir Zweimüller, 1999). D'un autre côté, ces dépenses doivent aussi être financées par des impôts qui provoquent des distorsions, ce qui n'est pas toujours pris en compte. Pour Kneller et al. (1999), les transferts sont la principale dépense non productive mais ils ne peuvent rejeter l'hypothèse que l'effet sur la croissance est nul.