

Propositions pour une analyse de l'etat : pourquoi et comment etudier l'état?

Autor(en): **Loertscher, Clive**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch
für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **16 (1976)**

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172017>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PROPOSITIONS POUR UNE ANALYSE DE L'ETAT POURQUOI ET COMMENT ETUDIER L'ETAT?

par Clive Loertscher

*Assistant diplômé, Institut de Science politique,
Université de Lausanne*

- En 1973, la part des dépenses publiques en Suisse (Confédération, cantons et communes) au Produit national brut atteignait environ 25 %.
- En 1970, 372 000 personnes travaillaient pour l'ensemble des collectivités publiques, ce qui représentait 12,4 % de la population active de Suisse.
- Alors que de 1960 à 1970 la population active augmentait de 19,1 %, le total des personnes employées par la Confédération, les cantons et les communes augmentait de 35,9 %. De même, le PNB augmentait pendant la même période de 150 %, alors que le total des dépenses publiques progressait de 226 %.¹

On pourrait continuer ainsi à aligner des chiffres indiquant la part toujours plus importante que prend l'Etat dans la réalité des sociétés capitalistes avancées. Et non seulement l'Etat dépense de plus en plus d'argent et emploie de plus en plus de force de travail, mais il intervient encore, d'une manière ou d'une autre, dans tous les secteurs de la vie sociale: de la protection de la famille ou des eaux jusqu'à l'aide aux paysans de montagne et aux exportateurs, en passant par la construction des routes et la prévoyance sociale. On pourrait, sans exagérer, doter chaque Etat moderne de la devise: "Rien de ce qui est humain m'est étranger."!

Certains diront que toutes ces données sont connues et archi-connues et que tout le monde connaît parfaitement bien le rôle croissant que joue l'Etat. Et qu'il n'y a là en définitive rien de bien excitant pour la science politique. Voire . . .

¹ Toutes ces données sont tirées de l'*Annuaire statistique de la Suisse*, Berne, Bureau fédéral de statistique, diverses années; de la *Vie économique*, Berne, publié par le Département fédéral de l'économie publique, divers numéros; ainsi que de *Finances publiques en Suisse, 1973*, Berne, Bureau fédéral de statistique, 1975.

Nous donnerons plus loin notre définition provisoire du mot *Etat*.

En effet, l'Etat en tant que tel a très peu fait l'objet d'études de science politique. Il existe de nombreuses monographies sur tel ou tel aspect de l'Etat ou sur l'une de ses institutions. Mais, à ce jour, peu de tentatives ont été faites de reprendre le sujet pour le considérer *dans son ensemble*, c'est-à-dire pour analyser la place unique que l'Etat occupe dans nos sociétés capitalistes avancées.

Ce qui suit est une première tentative pour remonter le courant . . .

I. Pourquoi étudier l'Etat?

Il s'agit, dans un premier temps, de fonder le choix qui est fait d'étudier l'Etat. Cela d'autant plus que la tendance dominante en science politique est de négliger ce point. C'est pourquoi, avant de faire nos propres propositions, il sera nécessaire de procéder à une rapide appréciation des critiques habituelles faites au choix de l'Etat comme objet d'étude de la science politique.

1. Les critiques "classiques"

La grande majorité des ouvrages actuels d'introduction à la science politique en langue française consacre une part importante de leur entrée en matière à présenter et à alimenter le fameux débat sur la question de la définition de l'objet de la science politique. La science politique serait-elle plutôt la science du pouvoir, ou plutôt la science de l'Etat? La majorité actuelle des auteurs choisit certainement la première définition. Ce qui nous intéresse ici, ce n'est pas de reprendre l'ensemble du débat, mais de voir rapidement pourquoi ces auteurs rejettent généralement l'Etat comme objet privilégié de leurs analyses et comment ils justifient leur choix. Ce qui nous permettra de mieux affirmer le nôtre.

Pour Duverger, par exemple, définir la science politique comme science de l'Etat, c'est retourner à la conception la plus ancienne et la plus proche du sens commun. C'est reprendre à son compte la définition d'Aristote, celle du Littré ("Science politique: science du gouvernement des Etats") ou encore celle du Dictionnaire de l'Académie française². C'est donc revenir à une conception surannée d'une science politique qui n'était en fait que du droit constitutionnel commenté avec plus ou moins de talent, conception dont ont dû se dégager tous ceux qui ont fait avancer la connaissance dans ce domaine. En effet, "faire de la sociologie politique la science de l'Etat, c'est favoriser son isolement par rapport à la sociologie générale, alors qu'il faudrait pousser en sens contraire pour mieux dégager la recherche scientifique des présupposés idéologiques" qui, dans les pays occidentaux, font que "l'Etat est considéré comme une entité autonome, puissante, souveraine" et que "les autres aspects de la vie sociale sont minimisés

2 Maurice Duverger, *Sociologie de la politique*, Paris, P. U. F., 1973, p. 23 (coll. Thémis, science politique).

par rapport à lui – notamment les puissances économiques – parce qu'on veut maintenir l'idéologie d'un pouvoir démocratique"³. Dans ce sens, choisir le pouvoir et non l'Etat comme objet d'étude, c'est choisir "une délimitation qui permet de restreindre les conséquences déformatrices de l'idéologie dominante, (ce qui) est certainement préférable (que de choisir) celle qui tend à les renforcer"⁴.

Nous serions certainement d'accord avec Duverger s'il n'y avait pas d'autres analyses de l'Etat qu'institutionnelles, si le choix était entre une démarche libérée de tout préjugé idéologique et une attitude privilégiant continuellement le point de vue de l'acteur. Or, comme toujours, tel n'est pas le cas.

Dans le même esprit, affirmer comme Cot et Mounier que "définir le politique par l'Etat, c'est verser dans l'institutionnalisme", ce qui entraîne que "la science politique est réduite à l'étude d'un ensemble de normes avec leur substrat social" et que l'on "risque de fausser l'analyse en donnant la priorité au normatif et à l'organisationnel et d'expliquer les phénomènes sociaux par les normes qui les régissent, non l'inverse"⁵, c'est penser qu'il n'y a aucune autre manière d'analyser l'Etat que celle décrite par eux. C'est sans doute de bonne guerre de caricaturer ce que l'on attaque pour pouvoir ensuite mieux l'éliminer, mais cela ne nous aide guère à avancer dans le débat important: pourquoi (ou pourquoi ne pas) étudier l'Etat?

Sans nier que des choix méthodologiques comme ceux de Duverger ou de Cot et Mounier aient, à une certaine époque, permis de faire des recherches nouvelles et intéressantes en dégageant la science politique du carcan du droit constitutionnel et en la rapprochant de la démarche sociologique, on ne peut que s'étonner du peu d'études dont l'Etat en tant que tel a fait l'objet jusqu'à maintenant. Nous ne voulons pas dire par là que tel ou tel aspect de la réalité sociale relevant de près ou de loin à l'Etat n'ait pas attiré l'attention des politologues. Qu'il suffise de penser aux nombreuses études sur les systèmes de partis, sur le comportement électoral ou sur les processus de décision dans l'administration. "Toutefois, en tant qu'institution, l'Etat n'a pas fait l'objet d'une attention correspondant à son importance réelle"⁶. Et l'on se trouve alors dans cette situation piquante et paradoxale où ceux qui voulaient, à juste titre, s'émanciper de l'idéologie en prenant le pouvoir comme objet d'étude (ou tout autre objet, hormis l'Etat) contribuent en fait à laisser quasi intactes toutes les explications du sens commun quant à l'Etat.

Pour reprendre Miliband, nous pourrions dire que "cela ne signifie pas que les spécialistes de sciences politiques occidentaux et les sociologues politiques n'ont

3 Ibid., p. 25.

4 Ibid.

5 Jean-Pierre Cot et Jean-Pierre Mounier, *Pour une sociologie politique*, Paris, Seuil, 1974, t. I, p. 15 (coll. Politique).

6 Ralph Miliband, *L'Etat dans la société capitaliste*, Paris, Maspéro, 1973, p. 10 (coll. Textes à l'appui).

pas disposé de ce que l'on avait l'habitude d'appeler une 'théorie de l'Etat'. Au contraire, c'est précisément la théorie de l'Etat à laquelle, pour la plupart, ils souscrivent qui explique en partie leur oubli relatif de l'Etat en tant qu'objet d'analyse politique. En effet, cette théorie *considère comme résolu* quelques-uns des principaux problèmes traditionnellement posés concernant l'Etat et rend inutile, pour ne pas dire inconcevable, toute préoccupation spéciale concernant la nature et le rôle de l'Etat dans les sociétés de type occidental".⁷

En effet, la majorité des auteurs occidentaux ont une théorie implicite de l'Etat, dans laquelle ce dernier est décrit comme le lieu où "tous les groupes actifs et légitimes de la population peuvent se faire entendre à n'importe quel stade important du processus de décision"⁸. Cette vision pluraliste d'un pouvoir compétitif, fragmentaire et diffus fait ainsi apparaître l'Etat comme médiateur des conflits, favorisant tantôt les uns, tantôt les autres, mais maintenant finalement la balance égale. Ainsi, on peut affirmer avec Miliband qu'"est exclue, par définition, la notion selon laquelle l'Etat pourrait être une institution de caractère particulier, dont l'objectif principal serait de défendre dans la société la prééminence d'une classe particulière".⁹

Scientifiquement, il n'y a aucune raison de privilégier la théorie pluraliste du pouvoir; il s'agit d'étudier d'abord, tout simplement, *ce que fait l'Etat*. Jusqu'à maintenant, la plupart des études touchant de près ou de loin à l'Etat ont plutôt mis l'accent sur le côté compétitif du pouvoir et de sa distribution (système de partis, élections, compétition des groupes d'intérêts, etc.), sans mettre en évidence l'existence – ou la non-existence – d'intérêts spécifiques dominant *de manière structurelle* l'accès au pouvoir et les activités étatiques.

Dans ce sens, il est significatif que ces études ont souvent privilégié la *forme* de la décision plutôt que le *contenu* de celle-ci et négligent de ce fait l'articulation existant entre l'Etat (ou l'une de ses institutions) et la société.¹⁰

7 Ibid., souligné dans le texte.

8 Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, pp. 137–138, cité par Miliband, p. 11.

9 Ibid., p. 12.

10 Cf. sur ce point Guy Hermet, "Dictature bourgeoise et modernisation conservatrice. Problèmes méthodologiques de l'analyse des situations autoritaires" in *Revue Française de Science Politique*, XXV, 6, déc. 1975, pp. 1035–36. Selon lui, il existe un important "débat touchant à la stratégie et aux priorités de l'analyse du pouvoir et des mécanismes politiques. Deux conceptions s'affrontent sur ce point... Partagée d'une certaine façon par les marxistes et l'aile critique de la sociologie politique d'origine anglo-saxonne, la première conception repose sur l'affirmation de ce que les institutions de gouvernement et la vie politique en général ne sont en dernier ressort que le reflet plus ou moins direct d'une infrastructure matérielle et sociale, ou d'un environnement socio-économico-culturel national et international. Dans cette perspective, l'étude "interne" des phénomènes strictement politique ne vaut que si elle s'appuie sur l'analyse "externe" des facteurs infrastructurels ou "environnementaux" qui les conditionnent, étant entendu que cette démarche externe demeure toujours l'*ultima ratio* de la re-

En effet, ne pas étudier l'Etat dans ses relations avec la société, c'est négliger sa nature spécifique par rapport à d'autres groupes sociaux (le monopole de la violence publique sur un territoire donné est un discriminant suffisant à cet égard). C'est également s'empêcher de comprendre le rôle unique qu'il peut jouer (qu'il joue sans doute) dans le maintien ou la transformation des structures sociales, de la répartition du pouvoir comme d'un type spécifique de développement économique, etc.

C'est pourquoi il est maintenant nécessaire d'aller plus avant dans la formulation de propositions permettant d'analyser l'Etat.

2. Premières propositions

Schwartzberg note que "pour étudier les rapports existants entre l'Etat et la société qu'il régit, divers types d'analyses pourraient être utilisés avec profit. Mais, en ce domaine, l'apport théorique le plus important est celui du marxisme".¹¹ Et pourtant! Les notations que Marx et Engels ont faites sur la question de l'Etat restent pour l'ensemble relativement éparses et générales. Marx avait comme projet de traiter de l'Etat comme quatrième partie de son ouvrage "Critique de l'économie politique", dont la première partie seulement nous a donné le Capital¹². Ensuite, Lénine, puis Gramsci ont apporté des contributions intéressantes sur la question. A l'heure actuelle, certains ouvrages – Poulantzas, Miliband notamment – viennent développer les premières affirmations de Marx ou d'Engels sur l'Etat.¹³

Avant de voir plus précisément *comment* étudier l'Etat – et notamment l'Etat suisse – il est nécessaire de rappeler les éléments essentiels de l'analyse marxiste en matière d'Etat, tant il est vrai que les simplifications abusives ne manquent pas dans le domaine . . .

cherche . . . La seconde stratégie de recherche réserve au contraire la priorité à l'analyse interne des institutions et des mécanismes politiques. Elle postule par là que les structures politiques sont relativement indépendantes de l'état de la société ou qu'elles peuvent même agir sur lui dans le cadre de certaines relations de pouvoir . . ."

11 Roger-Gérard Schwartzberg, *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien, 1974 (p. 61, précis Domat, coll. Université nouvelle). 2e éd.

12 Karl Marx, *Oeuvres. Economie, II*, Paris, Gallimard, 1968, p. XCVI. (coll. La Pléiade), ainsi que

Kazem Radjavi, *La dictature du prolétariat et le dépérissement de l'Etat de Marx à Lénine*, Paris, Anthropos, 1975, p. 4.

13 Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, Maspéro, 1972, 2vol. 199 p. et 196 p. (coll. Petite collection Maspéro); Miliband, *op. cit.* Des auteurs marxistes allemands se sont également penchés sur le phénomène étatique. Un aperçu de certaines de leurs contributions nous est donné dans J. M. Vincent, J. Hirsch, M. Wirth, E. Alvater, O. Yaffe, *L'Etat contemporain et le marxisme*, Paris, Maspéro, 1975, 232 p. (coll. Critiques de l'économie politique). Une revue, récemment lancée, s'attache exclusivement aux problèmes posés par l'Etat; il s'agit de *Kapitalistate*, publié conjointement par des chercheurs d'Allemagne, des Etats-Unis, de Grande-Bretagne, etc.

“Synthèse de la société bourgeoise”¹⁴, l’Etat, pour Marx et Engels, “n’est . . . que l’organisation que la société bourgeoise se donne *pour maintenir les conditions extérieures générales du mode de production capitaliste* contre les empiètements venant des ouvriers comme des capitalistes isolés. L’Etat moderne, quelle qu’en soit la forme, est une machine essentiellement capitaliste: l’Etat des capitalistes, le capitaliste collectif en idée”.¹⁵ Dans une formule plus ramassée encore, le Manifeste proclame que “le gouvernement moderne n’est qu’un comité qui gère les *affaires communes* de toute la classe bourgeoise”.¹⁶ Marx nous met par avance en garde contre des interprétations simplistes de ces affirmations, que ce soit en les rejetant purement et simplement, “without a second thought”, ou en affirmant qu’il y a un rapport d’expression immédiat entre les capitalistes et leur Etat: “. . . toute forme de production engendre ses propres institutions juridiques, son propre type de gouvernement, etc. C’est faire preuve de grossièreté et d’inintelligence que d’établir des rapports fortuits entre des phénomènes qui constituent un *tout organique*, que de les lier simplement comme un objet et son reflet”.¹⁷ Sans entrer dans le fameux, et souvent fumeux, débat sur les rapports entre infrastructure et superstructure, nous pouvons néanmoins relever que ces rapports ne sont pas de type mécanique, mais organique.

En effet, il serait faux de croire que des recherches s’inspirant du marxisme sur ce point devraient mettre en évidence les *pressions directes* des capitalistes individuels sur le gouvernement ou tel ou tel secteur de l’administration. Cela afin de “prouver” que l’Etat est bien un instrument docile au service de ces capitalistes. Kautsky notait que “la classe capitaliste règne, mais ne gouverne pas; elle se contente de régner sur le gouvernement”¹⁸. Pour continuer dans ce sens, nous pourrions plutôt poser le problème de la manière suivante: *ce sont en fait les conditions générales nécessaires au maintien et à la continuation du mode de production capitaliste qui s’imposent, qui “règnent” sur le gouvernement, “comité qui gère les affaires communes* de toute la classe bourgeoise”.

Il s’agit donc là d’une donnée *structurelle, permanente* s’imposant à la société à un moment donné. De même que la société féodale ne pouvait pas continuer à se maintenir sans maintenir en même temps toutes les institutions qui garantissaient la continuation des liens de vassalité, de même la société capitaliste ne peut pas se maintenir, se reproduire, sans assurer que les conditions existent pour une accumulation privée profitable et une valorisation constante du capital. Il est évident que les formes des conditions générales de la production capitaliste évoluent. Ainsi, la protection intégrale de la propriété privée était une condition nécessaire au développement des forces productives du début du capitalisme; à

14 Karl Marx, *Oeuvres. Economie I*, Paris, Gallimard, 1965, p. 263 (coll. La Pléiade).

15 Engels dans *Anti-Dühring*, cité par F. Chatelet, F. Pisier-Kouchner, J. M. Vincent, *Les Marxistes et la politique*, Paris, P. U. F., 1975, pp. 46–47 (coll. Thémis), souligné par nous.

16 Karl Marx, *op. cit.*, p. 163. Souligné par nous.

17 *Ibid.*, p. 240. Souligné par nous.

18 Cité par Miliband, p. 68.

l'heure actuelle, des limitations de plus en plus importantes sont apportées à la propriété privée et aux droits qui en découlent, afin d'éviter que l'anarchie du développement de la production actuelle ne détruisent les fondements mêmes de cette propriété privée (ainsi, dans le cas de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement).

Nous ne saurions donc trop insister sur le fait que l'analyse de l'action de l'Etat doit être entreprise avec l'idée que telle ou telle mesure est un résultat *organique* du développement de la production capitaliste, et non pas l'expression pure et simple de la volonté machiavélique de tel ou tel capitaliste individuel.¹⁹

Il est indéniable que l'Etat, dans son activité quotidienne, ne fait pas *que* de défendre les intérêts capitalistes. Pour se maintenir, tout système social a besoin du consentement plus ou moins actif d'une grande majorité de ses membres. Il s'agit là de l'ensemble des questions soulevées par les études sur la légitimation et dont Gramsci a tenté, en ce qui concerne les marxistes, d'analyser les mécanismes et les conditions. Pour ce dernier, "l'Etat est tout l'ensemble des activités théoriques et pratiques avec lesquelles la classe dirigeante justifie et maintient non seulement sa domination, mais aussi arrive à obtenir *le consentement actif des gouvernés*".²⁰ Sous forme lapidaire, Gramsci note que "Etat = société politique + société civile, c'est-à-dire hégémonie cuirassée de coercition".²¹ Dans une même direction, un auteur marxiste américain souligne que "l'Etat capitaliste doit essayer de remplir deux fonctions fondamentales et souvent mutuellement contradictoires: l'*accumulation* et la *légitimation*. Cela signifie que l'Etat doit essayer de maintenir ou de créer les conditions dans lesquelles une accumulation profitable du capital est possible. Cependant, l'Etat doit également essayer de maintenir ou de créer les conditions de l'harmonie sociale."²²

Cet objectif partiellement contradictoire explique les raisons structurelles d'une *autonomie relative* de l'Etat, qui le fait souvent apparaître comme arbitre,

19 Analyser l'action de l'Etat comme résultat organique du développement de la production capitaliste et de ses contradictions, c'est affirmer notamment que l'Etat agit souvent selon la méthode des essais et des erreurs. "De même que l'entrepreneur peut produire de manière inadéquate au marché parce que ses informations n'ont pas été suffisamment précises ou que les conditions de vente se sont modifiées, de même l'Etat peut produire sans remplir les conditions de reproduction nécessaires. De même qu'il s'avère pour les capitaux individuels seulement *après coup* si leurs produits renferment du travail socialement nécessaire, de même l'Etat ne peut constater qu'*a posteriori* si ses mesures ont été effectivement appropriées aux exigences réelles." Margaret Wirth, "Contribution à la critique de la théorie du capitalisme monopoliste d'Etat" in J. M. Vincent et al., *op. cit.*, p. 125. Je pose ici la question de la planification étatique (cf. infra, note 24).

20 Cité dans Buci-Glucksmann, *Gramsci et l'Etat*, Paris, Fayard, 1975, p. 116 (coll. Digraphe). Souligné par nous.

21 *Gramsci dans le texte*, Paris, Ed. sociales, 1975, p. 577 (recueil réalisé sous la direction de F. Ricci).

22 James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, Saint-Martin's Press, 1973, p. 6. Souligné dans le texte; traduit par nous, ainsi que les autres citations de cet ouvrage.

comme lieu se situant en dehors ou au-delà des conflits d'intérêts. Cette autonomie est encore renforcée par le fait que le maintien des conditions générales de la production capitaliste entraîne souvent la nécessité de léser les intérêts de tel secteur particulier du capitalisme pour préserver les intérêts d'ensemble du capitalisme. Dans ce sens, l'Etat doit agir comme "une direction politique ayant une conscience de classe"²³, prenant une certaine distance par rapport aux secteurs particuliers du capitalisme: capitalistes produisant pour le marché intérieur et ceux produisant essentiellement pour l'exportation, par exemple. Ces divergences d'intérêts au sein de la classe capitaliste et entre elle et ses alliés (la paysannerie notamment) place ainsi l'Etat dans cette *position structurelle* qui l'oblige à être "une institution extérieure représentant les intérêts politiques communs et à long terme de la classe (des classes) dominante(s) dans son ensemble".²⁴

23 Ian Gough, "State expenditures in advanced capitalism" in *New Left Review*, 92, July–August 1975, p. 64. Traduit par nous, ainsi que les autres citations de cet article.

24 Ian Gough, *op. cit.*, p. 65; et aussi Polantzas, *op. cit.*, II, pp. 6–8. L'existence d'intérêts contradictoires au sein même de la bourgeoisie et entre la bourgeoisie et d'autres classes sociales rend nécessaire l'intervention de l'Etat. Or "l'Etat en vient aujourd'hui à une situation qui l'oblige à planifier sa propre action: plus il y a de secteurs sociaux touchés par l'activité de l'Etat, plus l'Etat dépend de la planification s'il ne veut pas constamment se contrecarrer lui-même." (Margaret Wirth, *op. cit.*, p. 131). En Suisse, cette nécessité de la planification est illustrée une première fois à un niveau général en 1966 par la publication du rapport Jöhr sur l'*Evaluation des recettes et dépenses de la Confédération 1966–1974*, puis par la décision du Conseil Fédéral de fournir un rapport sur les *Grandes lignes de la politique gouvernementale*, rendu public pour la première fois en mai 1968. Cependant, la planification étatique se heurte à de nombreuses contradictions. Citons-en deux parmi d'autres.

1) "On peut mieux montrer les limites de la planification d'Etat en la comparant à la planification pratiquée dans l'entreprise. Pour pouvoir planifier, il faut que les décisions alternatives existantes revêtent une forme logique et cohérente, autrement dit, il faut qu'elles puissent être exprimées en unité qualitative d'un troisième terme. Pour l'entreprise, l'objectif du plan est la maximisation du gain; toutes les décisions sont exprimées en gain ou en perte d'argent. L'argent en tant que forme quantitative de la valeur permet au capitaliste de se décider de façon logique et cohérente entre les termes de l'alternative qui se posent à lui quantitativement . . . De son côté, l'Etat se trouve placé devant un problème semblable: il lui faut donner une forme unique à des intérêts contradictoires, forme qui lui permettra de prendre une décision logique et cohérente à propos de ceux-ci. Une des conditions en est, d'abord, que les intérêts apparaissent comme quantifiables . . . Cependant, les problèmes que l'Etat doit résoudre ne sont pas mesurables: il n'existe aucune échelle de quantification qui permettrait de décider s'il "vaut mieux" construire une école ou une autoroute. Et même si, dans un certain secteur, la quantification et la commensurabilité des prises de décision semblent assurées . . ., la décision ainsi dégagée n'énonce encore rien quant à la possibilité de sa réalisation politique." (Margaret Wirth, *op. cit.*, pp. 129–130). C'est pour résoudre de telles difficultés que s'est développée, aux Etats-Unis notamment, la *Cost-utility analysis*, dont un auteur français affirme qu'elle "vaut moins par les conclusions numériques auxquelles elle conduit que par les descriptions qu'elle exige" (Xavier Greffe, *Problèmes budgétaires contemporains. La prévision des recettes et les budgets de programme*, Paris, PUF, 1970, p. 256, série

Un excellent exemple de cette conscience de classe des intérêts à long terme du capitalisme nous est fourni en Suisse par l'attitude que le Vorort (Union suisse du commerce et de l'industrie) adopte au sortir de la Première guerre mondiale. En effet, il se posait alors la question de l'attitude à adopter vis-à-vis de droits de douanes plus ou moins protectionnistes. Les intérêts de l'industrie d'exportation représentés par le Vorort auraient voulu que celui-ci défende la position de droits peu élevés, afin d'éviter des mesures de rétorsion des pays vers lesquels cette industrie exporte. Or, tel ne fut pas le cas. Alfred Frey, conseiller national et membre directeur du Vorort à l'époque, exprima un point de vue très différent lors d'une assemblée de délégués du Vorort en juin 1919. Il déclara notamment que "Les leçons de la guerre ne devaient pas être oubliées" et qu'il ne s'agissait pas de "sacrifier (le) marché intérieur *pour lequel oeuvrent les éléments à la base de notre Etat.*" A. Frey reconnaît qu'il subit ainsi „l'influence de considérations d'ordre politique émises par des représentants autorisés de l'industrie à la suite des expériences réunies pendant la grève générale de 1918 où les milieux agricoles et des arts et métiers ont apporté la preuve de leurs convictions patriotiques.”²⁵

C'est-à-dire que ces milieux, dont les intérêts économiques immédiats (du fait de leur place dans la production et face au marché) pouvaient entrer en conflit avec ceux de la paysannerie, ont compris quels étaient leurs intérêts politiques communs à long terme face à la menace d'une classe opposée, la classe ouvrière. C'est en se souvenant de cette expérience que les milieux de l'industrie d'exportation acceptèrent d'envisager que des droits de douane soient plus élevés, malgré l'atteinte ainsi faite à leurs intérêts immédiats.

Science économique). Le PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System), mis au point par le Pentagone au début des années 60 pour répondre aux besoins de la guerre du Vietnam et ensuite étendu à l'ensemble de l'administration fédérale par Johnson en 1965, s'est également révélé être un échec puisqu'il est formellement abandonné en 1971 par l'Administration Nixon. (cf. Allan Schick, "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB" in *Public Administration Review*, March–April 1973, pp. 146–156.

2) Afin de mettre sur pied un programme de planification, l'administration centrale doit prendre en compte les intérêts les plus importants qui s'expriment par les associations. "L'Etat dépend d'informations provenant 'du dehors' pour établir sa planification et pour réaliser ses mesures. C'est le système d'articulation des intérêts à travers le Parlement et les associations qui seul permet de savoir où se situent d'éventuels foyers de conflit et de crise. Sans cette connaissance, aucun management de la crise n'est possible. En conséquence, plus les intérêts contraires agissent sur le processus de prise de décision de l'Etat, plus il est vraisemblable que les mesures décidées ne seront pas 'rationnelles' du point de vue de la planification à long terme. En revanche, moins de tels intérêts participent à l'élaboration des décisions, plus il est tendanciellement impossible de les réaliser. *Avec l'introduction d'une méthode de planification rationnelle en soi, la bureaucratie s'empêche donc elle-même de tenir compte des intérêts existants dans la société. Elle planifie sans satisfaire ceux-là mêmes qui sont concernés par la planification.*" (Margaret Wirth, op. cit., p. 132, souligné par nous).

²⁵ Rapporté par Bernard Wehrli, *Le Vorort, mythe ou réalité*, Neuchâtel, La Baconnière, 1972, p. 141.

Cet exemple historique démontre à merveille que l'unité *active* des capitalistes est possible surtout face à la nécessité d'assurer les fondements essentiels de leur domination vis-à-vis de la classe ouvrière. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, cette domination n'est pas possible uniquement par la coercition. Dans ses rapports avec les classes dominées, la bourgeoisie utilise également l'Etat afin de les "désarmer politiquement en se posant comme représentant de 'l'unité nationale', de 'l'intérêt général' ou encore du 'peuple' dans son ensemble".²⁶ Il est évident qu'une telle chose n'est possible que s'il existe des raisons réelles de croire que l'Etat n'est pas *seulement* le représentant des intérêts capitalistes.

Des acquis comme le suffrage universel ou comme l'ensemble des libertés démocratiques (obtenus, rappelons-le, surtout au travers des luttes des classes dominées) fournissent une base objective au caractère neutre et supra-classiste de l'Etat, représentant du peuple, et cela indépendamment des intérêts contradictoires qui le structurent.²⁷ Cependant, un autre élément, tout aussi important, explique que l'Etat peut apparaître comme relativement autonome par rapport aux capitalistes et leurs intérêts: c'est tout simplement que des avantages matériels *réels* sont concédés aux classes dominées, aussi bien à la suite de victoires partielles de celles-ci que par la volonté, clairement exprimée par les capitalistes, d'intégration au système existant, intégration nécessaire au maintien de la production.

Sur ce point, O'Connor cite un exemple éclairant. "Le but fondamental de la sécurité sociale est largement incompris. En effet, seuls les travailleurs devenus inutiles sont bénéficiaires des assurances pour pertes de gain, pour la vieillesse ou contre le chômage . . . Bien que la sécurité sociale contribue à la stabilité sociale et politique en préservant les travailleurs sans emploi et à la retraite, le but essentiel du système est de *créer un sentiment de sécurité économique dans les rangs des travailleurs en emploi* et par là d'élever leur moral et de renforcer la discipline. Cela contribue ainsi à d'harmonieuses relations entre le patronat et les travailleurs, condition indispensable à l'accumulation du capital et à la croissance de la production . . . Vue sous cet angle, la sécurité sociale n'est pas d'abord une assurance pour les travailleurs, mais une sorte d'assurance pour les capitalistes et les entreprises". O'Connor cite ensuite une déclaration patronale autorisée allant dans ce sens: "Les caisses de retraite provoquent un net encouragement à un meilleur travail, cela réduit les changements fréquents de place de travail, en réduisant les soucis financiers"²⁸.

On peut donc affirmer que, pour remplir ses fonctions (à la fois comme représentant politique des intérêts communs des capitalistes au détriment éventuel et passager de tel ou tel capitaliste, et à la fois comme dispensateur de services ou d'avantages aux classes dominées dans un but d'intégration et

26 Ian Gough, *op. cit.*, p. 65.

27 Cf. Poulantzas, *op. cit.*, t.I, pp. 138-140; ainsi que Karl Marx, *L'idéologie allemande*, Paris, Ed. sociales, 1970, pp. 41-51.

28 O'Connor, *op. cit.*, p. 138. Souligné par nous.

d'harmonie sociale), l'Etat capitaliste a besoin d'autonomie par rapport à la classe dominante elle-même. Autonomie nécessaire "pour simultanément organiser les classes dominantes en tant que force politique et pour désorganiser politiquement les classes dominées."²⁹ On peut alors également affirmer que "l'autonomie relative de l'Etat capitaliste est une caractéristique *déterminée structurellement*; elle ne dépend pas d'un équilibre des forces entre classes, soit au sein de la (des) classe(s) dominante(s), ou entre classes dominante(s) et dominées, comme bien des analyses politiques contemporaines le suggèrent".³⁰

II. Comment étudier l'Etat?

Après avoir rappelé quelques-uns des éléments essentiels de l'analyse marxiste sur la question de l'Etat, il s'agit de préciser comment, à partir de cette analyse générale, des études spécifiques sur tel ou tel aspect d'un Etat national spécifique permettront de comprendre le rôle de l'Etat dans la société.

Première difficulté: quelle définition de l'Etat faut-il adopter? Faut-il choisir celle de Gramsci (cf. supra), définition "large", englobant tous les mécanismes d'intégration, appelés "appareils d'hégémonie" par Gramsci? Ou faut-il opter pour une définition "restreinte", désignant comme objet d'étude l'ensemble des institutions, et activités de ces institutions, généralement comprises sous le terme "d'appareil d'Etat"; c'est-à-dire ce que Miliband énumère: "gouvernement, administration, forces militaires et de police, organisation judiciaire, gouvernements régionaux, assemblées parlementaires".³¹

En ce qui nous concerne, nous préférons adopter la seconde définition, dans la mesure où elle permet de concentrer l'attention sur le "noyau dur" de l'activité étatique.

Une *seconde difficulté* surgit alors, c'est d'arriver à analyser l'Etat de telle manière que les *régularités* de son action apparaissent. Cela afin de saisir le caractère structurel de ses fonctions, telles qu'elles ont été brièvement présentées plus haut. Une telle exigence nécessite un champ d'analyse suffisamment étendu, que ce soit dans le temps ou dans les domaines touchés.

Une fois posées ces deux préconditions, nous pouvons maintenant tenter de préciser notre objet et la manière de le traiter.

1. Quelle(s) manifestation(s) de l'Etat étudier?

L'Etat actuel, nous l'avons mentionné, étend son emprise sur quasiment tous les secteurs de la réalité sociale, ses formes d'interventions sont multiples et

29 Gough, *op. cit.*, p. 65 ainsi que Poulantzas, *op. cit.*, t.II, p. 8.

30 Gough, *op. cit.*, p. 65, souligné par nous.

31 Miliband, *op. cit.*, p. 67.

l'ensemble de son action semble insaisissable sans déformation ou simplification. Cependant, il nous semble qu'un moyen existe de surmonter ces difficultés en partant du "coeur"³² de l'activité de l'Etat, c'est-à-dire du *budget*. Schumpeter notait que "les finances publiques constituent l'un des meilleurs points de départ pour une analyse de la société, surtout – mais non exclusivement – pour une analyse de sa vie politique".³³ En effet, l'analyse de l'utilisation que fait l'Etat de l'argent qu'il a récolté permet de comprendre et de mesurer quelles sont ses priorités, comment il les actualise.

Un auteur américain, Wildavsky, exprime ainsi l'intérêt d'une étude du budget: "Un budget est une série d'objectifs avec des étiquettes de prix dessus . . . Pris dans son ensemble, le budget fédéral est une représentation en termes monétaires de l'activité gouvernementale". Pour d'autres auteurs, le budget „exprime l'action de la puissance publique sous son aspect financier, il donne une traduction chiffrée de toutes les activités de l'Etat.”³⁴

Il faut cependant mentionner une limite réelle à l'étude du budget comme manifestation privilégiée de l'activité étatique. En effet, *toutes les interventions de l'Etat ne sont pas traduisibles en termes monétaires*. Ainsi en est-il chaque fois que l'Etat intervient pour énoncer des normes légales qui n'entraînent aucune dépense de sa part (ou alors seulement des dépenses insignifiantes, en personnel et en matériel de bureau, destinées à contrôler l'application des normes édictées).

Par exemple, en Suisse, l'Etat intervient très peu dans les relations entre patrons et ouvriers, relations qui sont traditionnellement du domaine contractuel. Dans ce cas, il se contente de proclamer la force obligatoire des conventions collectives et il accepte de se charger de l'arbitrage lorsque celui-ci est demandé. Cette inactivité, ou non-activité, est très importante pour comprendre le rôle de l'Etat en Suisse, mais elle est cependant intraduisible en termes budgétaires . . .

Il existe néanmoins de nombreux avantages à une étude du budget. Mentionnons-en quelques-uns parmi d'autres.

1. O'Connor affirme que "le volume et la composition des dépenses publiques et la distribution du fardeau fiscal ne sont pas déterminés par les lois du marché, mais reflètent plutôt – et sont déterminés structurellement par – les conflits économiques et sociaux entre classes et groupes".³⁵ En effet, les choix poli-

32 Cf. Aaron Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, Boston, Little, Brown and Co., 1964, p. 5: "Dans le sens le plus intégral, le budget se trouve au coeur du processus politique."

33 Cité par O'Connor, *op. cit.*, p. 3.

34 A. Wildavsky, *op. cit.*, pp. 2 et 4; Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, *Le budget de l'Etat*, Paris, PUF, 1972, p. 5 (coll. Que Sais-je?).

35 O'Connor, *op. cit.*, p. 2 ainsi que p. 203: "Chaque changement important dans les rapports de classes et des forces politiques est enregistré dans la structure fiscale . . . Les systèmes fiscaux sont simplement des formes particulières des systèmes de classe."

tiques reflétés par le budget et la politique fiscale, instruments élémentaires et nécessaires de toute intervention publique, permettent de dessiner avec assez de précision la structure et les relations de pouvoir dans la société.

2. A partir de là il devient possible, en étudiant pour la majorité des rubriques importantes du budget les positions défendues par les groupes de pression et les partis, de saisir les *objectifs et les positions des classes et fractions de classes* à un moment donné.³⁶

3. Une étude comparative dans le temps permet enfin de saisir l'évolution de ces objectifs et de ces positions, de comprendre l'essentiel des changements intervenus dans une société donnée et d'en situer le sens (entendu à la fois comme direction et raison).

Situer une étude des finances publiques dans ce cadre permet de dépasser l'approche habituelle du sujet, dont la littérature officielle fournit un bon exemple. Ainsi, dans une brochure récente, on peut lire ce qui suit à propos de la présentation du Département fédéral des finances et des douanes: "La hausse extraordinaire des dépenses fédérales au cours de la dernière décennie tient pour l'essentiel à plusieurs facteurs: d'une part, le champ d'intervention de la Confédération s'est considérablement accru à la suite des progrès de la technique – eux-mêmes à l'origine de l'expansion turbulente de l'économie –, de l'essor démographique et de l'exode accru vers les centres économiques; d'autre part, à la faveur de la prospérité économique, on demande de plus en plus à la société de promouvoir le bien-être général."³⁷

De telles affirmations donnent l'impression que l'activité de l'Etat et son budget ne sont que la conséquence logique et naturelle – inévitable – du développement de la société et de son économie, développement lui-même tout aussi logique, naturel, inévitable – en un mot, inexplicable en termes scientifiques.

Partir des propositions faites précédemment permet de "politiser" l'activité de l'administration, en montrant en quoi des choix apparemment techniques et administratifs sont en fait l'expression de décisions très politiques. Cela est d'autant plus nécessaire en ce qui concerne la Suisse où, selon une notation très pertinente d'André Siegfried, "l'administration se confond avec la politique ou plutôt la politique se réduit à une administration bien entendue".³⁸

36 La question, complexe, de savoir dans quelle mesure les classes sont représentées uniquement par leurs partis et associations professionnelles n'est pas abordée ici. Il y a effectivement d'autres manifestations et représentations des classes et portions de classes (la non-action en est une, par exemple).

37 *L'administration fédérale, ses tâches et son activité*. Publié par la Chancellerie fédérale suisse, Berne, 1973/74, p. 31.

38 André Siegfried, *La Suisse, démocratie-témoin*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, p. 133.

2. Quels instruments utiliser pour l'analyse du budget?

Une première précision s'impose. En Suisse, l'Etat est à trois niveaux: communal, cantonal et fédéral. Si l'on se fonde sur les critères de budget ou de personnel employé, nous aurions bien de la peine à déterminer quel niveau analyser en priorité. En effet, en 1973, la Confédération dépensait 11,7 milliards de francs, l'ensemble des cantons, 15 milliards et les communes 11 milliards. En 1970, la Confédération employait le 33,6 % de tout le corps des employés de l'administration publique, les cantons 32,6 % et les communes 34 %³⁹. Il s'agit donc de faire un choix, compte-tenu de l'extraordinaire complexité du système fédéraliste. Notre choix est partiellement arbitraire, mais néanmoins fondé: c'est celui d'analyser d'abord le budget fédéral. A des raisons pratiques évidentes s'ajoutent d'autres motifs: le budget de la Confédération couvre un nombre étendu d'activités; il permet de saisir les liens qui existent entre ce dernier et les budgets cantonaux; de plus, la majeure partie des nouvelles tâches de l'Etat incombent à la Confédération. Dans ce sens, notre choix nous paraît suffisamment justifié pour un premier temps.

Passons maintenant à l'essentiel. Comment, en analysant l'Etat et son budget, peut-on répondre aux objectifs fixés?

Une chose est sûre et certaine. Ce n'est pas en utilisant les catégories officielles du budget que notre tâche sera facilitée. Au contraire, ces dernières masquent souvent les effets réels. On trouve par exemple sous une même rubrique des dépenses qui sont productives, d'autres qui ne sont que des transferts, etc. Il est vrai que la "classification économique des dépenses" introduite depuis quelques temps (rémunérations, consommations de biens et services, investissements, transferts à des tiers, transferts à des collectivités publiques, etc.) permet déjà une approche plus intéressante.

Nous proposons néanmoins d'adopter des catégories d'analyses qui tiennent compte, dans leur élaboration, des données économiques fondamentales du marxisme. Il serait en effet totalement inconséquent de recourir à l'analyse marxiste pour comprendre la nature et la fonction de l'Etat, mais de ne pas recourir aux concepts marxistes lorsqu'il s'agit d'analyser l'activité économique de cet Etat.

Il faut avouer que ce point là n'a pas été beaucoup développé par les marxistes jusqu'à maintenant. Ainsi, dans le *Traité d'économie marxiste* d'E. Mandel⁴⁰, ce point n'est pas traité de manière systématique. De même, dans un ouvrage récent de vulgarisation de la théorie économique marxiste⁴¹, aucune catégorie stricte n'est fournie sur ce sujet. Nous recourons donc aux propositions récentes contenues chez O'Connor et dans l'article de la *New Left Review*, tous deux précédemment cités. Cela tout en admettant qu'une vérification à l'usage est nécessaire!

39 *Finances publiques en Suisse. 1973*. Elaboré par l'Administration fédérale des finances, Berne, 1975, pp. 10–11, ainsi que l'*Annuaire statistique de la Suisse*, 1974, passim.

40 Ernest Mandel, *Traité d'économie marxiste*, Paris, U. G. E., 1962, 4 vol. (coll. 10/18).

41 Pierre Salama et Jacques Valier, *Une introduction à l'économie politique*, Paris, Maspéro, 1973, 204 p. (Petite collection Maspéro.)

Les articles d'auteurs allemands publiés dans *L'Etat contemporain et le marxisme* (cf. Supra, note 13) sont plus intéressants de ce point de vue.

Voici donc sous une forme condensée l'essentiel de leurs propositions ⁴² :

1. *Dépenses directement productives*, c'est-à-dire essentiellement aide directe à la production, ou prise en charge de production de marchandises vendues sur le marché, entrant en compétition avec des produits de l'industrie privée. (C'est surtout le cas dans les pays possédant des entreprises nationalisées: Renault en France, par ex.) ⁴³.
2. *Dépenses indirectement productives*:
 - a) *dépenses en capital social constant*, c'est-à-dire des investissements sociaux, qui consistent en "projets et services qui augmentent la productivité d'un montant donné de travail et, toutes choses étant égales, augmentent le taux de profit. Un bon exemple (de cette catégorie de dépenses) nous est fourni par les zones de développement industriel équipées et financées par l'Etat". ⁴⁴
 - b) *dépenses en capital social variable*, c'est-à-dire qui représentent une consommation sociale, qui "consiste en des projets et services qui réduisent les coûts de reproduction de la force de travail et, toutes choses étant égales, augmentent le taux de profit. Un exemple est fourni par les dépenses des assurances sociales qui augmentent les forces de reproduction de la main-d'oeuvre tout en abaissant par la même occasion les coûts de cette main-d'oeuvre". ⁴⁵
3. *Dépenses non productives*

Il s'agit de ce que O'Connor appelle les *dépenses sociales nées de la production*, c'est-à-dire des "projets et services qui sont rendus nécessaires pour maintenir l'harmonie sociale, pour permettre à l'Etat d'accomplir sa fonction de légitimation . . . Le meilleur exemple (de ce type de dépenses) nous est fourni par le "welfare system" qui a pour but essentiel de maintenir la paix sociale parmi les travailleurs qui n'ont pas ou plus d'emploi". ⁴⁶

42 O'Connor, *op. cit.*, p. 6 sq. ainsi que chap. 4, 5 et 6.

43 Ce cas ne se présente pas en Suisse. Cependant, on peut classer sous cette rubrique l'ensemble des dépenses faites en faveur de tel ou tel produit spécifique, afin de lui faciliter l'accès au marché; c'est le cas de la majorité des dépenses (subsidés aux prix, etc.) faites en faveur de l'agriculture.

44 O'Connor, p. 7; les dépenses d'infrastructure pour les transports entrent également dans cette catégorie, à la réserve près formulée ensuite sur ce point.

45 Ibid.

46 Ibid. Par "welfare system", il faut entendre les dépenses faites pour ceux qui ne travaillent pas (ass. chômage, aides diverses aux enfants des classes défavorisées – Noirs surtout en ce qui concerne les Etats-Unis). Les dépenses pour les assurances-maladie et accidents des travailleurs doivent être comptabilisées sous "dépenses en capital social variable". Pour cette rubrique, O'Connor mentionne également "les coûts (nécessités par) les populations politiquement opprimées et en révolte" (p. 7). Gough (p. 70) mentionne le fait que O'Connor est le seul à fournir une tentative marxiste sérieuse et complète de systématisation des dépenses étatiques, en les référant aux départements de production de Marx". Si nous pouvons être d'accord avec la

Il est évident qu'aucune dépense publique – ou presque – n'entre absolument parfaitement dans l'une ou l'autre de ces catégories. Ainsi toute l'infrastructure rendue nécessaire par les transports (route et rail) peut être classée aussi bien sous les dépenses en capital social constant *ou* variable, dans la mesure où ces équipements profitent aussi bien à chaque entreprise capitaliste privée pour sa production et l'écoulement de ses produits qu'à chaque travailleur et à sa famille, pour son travail ou ses loisirs – donc pour la reproduction de sa force de travail.

En fait, pour chaque dépense le problème se pose. Mais de telles catégories d'analyses permettent d'approcher l'activité de l'Etat dans sa fonction essentielle de maintien et de développement des conditions générales de la production capitaliste. Pour affiner l'analyse et les conclusions que l'on peut en tirer, il s'agirait par exemple de ventiler les dépenses également en deux autres catégories importantes:

1. les dépenses qui représentent des *achats réels* de biens et services au secteur privé (travaux publics, fournitures diverses pour les écoles, les hôpitaux, etc.);
2. les dépenses publiques qui ne sont en fait que des *transferts* de pouvoir d'achat entre certaines catégories de travailleurs (la majorité des assurances sociales).

3. Exemple d'application et discussion

Une première tentative – grossière – d'utilisation de ces catégories d'analyse des dépenses publiques doit être faite. Nous prenons ci-après comme objet d'analyse le total des subventions fédérales pour 1974.⁴⁷ Ce choix permet de commencer par l'un des éléments les plus faciles à analyser dans la mesure où les subventions

première partie de l'affirmation, il faut être plus nuancé en ce qui concerne la seconde. En effet, la correspondance entre les catégories proposées par O'Connor et les départements de production de Marx est malaisée.

Pour Marx, le département I est constitué par la production de biens de productions (matières premières, énergie, machines-outils, bâtiments); le département II concerne la production de biens de consommation (tout ce qui contribue à la reconstitution de la force de travail des producteurs directs); et le département III touche la production de tout ce qui n'entre pas dans le procès de production, c.à.d. ce qui ne renouvelle ni le capital constant (département I), ni le capital variable (département II), par exemple les produits de luxe consommés par les capitalistes et surtout les armements.

Si l'on peut sans trop de peine identifier notre catégorie 2 a) au département I et la catégorie 2 b) au département II (à la réserve près qu'il s'agit de dépenses pour renouveler la force de travail productive *et* improductive), la catégorie 3 (dépenses sociales nées de la production) est plus difficilement assimilable au département III. (cf. Ernest Mandel, *Late Capitalism*, London, New Left Books, 1975, p. 593).

47 *Subventions fédérales 1974*, Berne, Administration fédérale des finances, 1975, 6 p. (Tirage à part de la revue "La vie économique", Berne, juillet 1975).

Le montant total des subventions pour 1974 atteignait 3,9 milliards de francs, sur un total de dépenses de la Confédération de 12,8 milliards, soit le 30,4 %.

représentent une des manifestations les plus évidentes des choix politiques de l'Etat. Il est clair que pour ventiler très précisément chaque subvention, il faudrait procéder à l'étude détaillée des discussions qui ont précédé l'adoption de la loi ou de l'arrêté qui fonde légalement la subvention, cela afin d'être informé sur les motifs invoqués pour la dépense. Cela ne peut être fait dans le cadre de cette contribution, mais doit absolument être entrepris lors d'études ultérieures.

La ventilation des subventions pour 1974 (cf. tableau en annexe) permet les constatations suivantes:

1. *la part la plus importante des dépenses en matière de subventions fédérales va aux dépenses en capital social variable*, c'est-à-dire de consommation sociale, permettant d'abaisser les coûts de reproduction du travail. Ces dépenses atteignent un total de 1822 millions de francs sur un total analysé de 3760,8 millions⁴⁸, soit le 48,4 % du total. Viennent ensuite les dépenses en capital social constant qui représentent un montant de 896,6 millions de francs, soit le 23,8 % du total et les dépenses sociales de production (pour l'"harmonie sociale") qui totalisent 632,7 millions, soit 16,8 %. Et enfin, les dépenses directement productives⁴⁹ qui s'élèvent à 409,5 millions de francs, soit 10,8 % des dépenses totales en matière de subventions.⁵⁰
2. la répartition des dépenses selon catégories s'est révélée assez ardue et quelquefois arbitraire. Ainsi en ce qui concerne l'ensemble des dépenses d'infrastructure de transports, nous avons décidé arbitrairement de les répartir pour moitié en dépenses de capital social constant et pour l'autre moitié en dépenses de capital social variable (cf. remarque à ce sujet, p. 58). Autre difficulté de même type concernant les dépenses faites en faveur de l'agriculture; dans la majorité des cas, la moitié des dépenses a été ventilée dans la catégorie "dépenses sociales de production". En effet, il est indéniable que la volonté de maintenir une agriculture nationale procède aussi bien du désir de préserver un secteur de production qui est économiquement condamné par le développement de l'économie capitaliste que de maintenir un soutien politique important au système⁵¹.

De même en ce qui concerne les dépenses en faveur de l'épuration des eaux, il est indéniable qu'elles sont le fruit du développement anarchique de la production et qu'il est nécessaire de conserver un environnement plus ou moins

48 La différence entre le total des subventions analysées (3,7 milliards) et le total des subventions (3 914,8 millions de francs) vient notamment de l'impossibilité de classer les 146 millions de dépenses pour la protection civile, ainsi que de la non-prise en compte de certaines dépenses classées sous "Divers" et impossibles à identifier à l'aide de cette seule indication.

49 Cf. note 43.

50 Le total atteint 99,8 %. Les 0,2 % restants proviennent des approximations (les sommes sont arrondies aux centaines de milliers de francs).

51 Sur ce point, cf. exemple donné à la page 51.

sain, que ce soit par rapport aux exigences de la production ou aux réactions de la population face à la dégradation de la nature. Dans ce sens, ces dépenses sont classées pour moitié dans la rubrique "dépenses en capital constant" et pour moitié dans la rubrique "dépenses sociales de production".

3. Dans le même genre de difficultés, il a été décidé de classer les dépenses pour la formation pour moitié en dépenses de capital social constant (en effet, la formation permet d'augmenter la productivité du travail) et pour moitié en capital social variable (dans la mesure où l'on peut admettre que la formation fait partie d'un enrichissement de l'individu et qu'elle est partie également des coûts de reproduction de la force de travail).
4. Enigme insoluble: où classer les dépenses en faveur de la protection civile (146 millions de francs en 1974)?
5. On constate que la part la plus importante des dépenses de la catégorie 3⁵² est constituée par les subventions aux caisses-maladie, soit 35,1 %; les autres postes importants étant représentés par les dépenses de formation (17,8 %), par les subventions aux prix agricoles qui entrent dans les frais de reproduction de la force de travail (19,7 %), par les dépenses en matière de transport (14,6 %). Le reste étant constitué par des aides diverses (allocations aux travailleurs agricoles, lutte contre certaines maladies, etc.).
6. Au sein des dépenses de la catégorie 2, on relève que les 4/5 sont affecté soit aux transports, soit à la formation (respectivement 45 % et 36,3 %), le reste allant à l'épuration des eaux surtout.
7. Pour les dépenses sociales de production (catégorie 4), les frais occasionnés par le soutien à l'agriculture représentent la part la plus importante, soit 63,9 %. 15,8 % sont consacrés à l'épuration, le reste se répartissant entre les frais para-militaires et les subventions aux prisons . . .
8. Enfin, les dépenses directement productives (cat. 1) sont englouties pour 93,9 % par l'agriculture!

Quelles leçons pouvons-nous tirer de ces premières constatations? Sans entrer dans le détail, nous pouvons souligner au moins deux éléments:

1. les dépenses en faveur de la reproduction de la force de travail, en venant en tête des dépenses (48,4 % nous le rappelons), permettent sans aucun doute de maintenir l'idée que l'Etat est au service des citoyens, dans la mesure où ces dépenses font l'objet d'une consommation souvent directe et visible des travailleurs (écoles, transports, etc.). Mais il s'agirait de montrer si l'évolution des dépenses dans ce secteur a été le résultat "inéluçtable" du développement de la société, ou au contraire si ces frais ont été acceptés dans la mesure où ils répondaient à une nécessité de maintien et de développement des conditions de production⁵³; on ne peut répondre à cette question qu'en faisant une

52 *Cat. 1*: dépenses en aide directe; *cat. 2*: dépenses en capital social constant; *cat. 3*: dépenses en capital social variable; *cat. 4*: dépenses sociales de production.

53 Cf. exemple cité par O'Connor sur la sécurité sociale, p. 52.

étude historique détaillée des luttes que tel ou tel projet a suscité entre les différentes classes et fractions de classes, par l'entremise de leurs partis et groupes de pression.

2. La part extraordinairement importante prise par l'agriculture dans les dépenses des différentes catégories (93,9 % pour cat. 1; 19,7 % pour cat. 3 et 63,9 % pour cat. 4; soit au total 1,1 milliard de francs sur 3,9 milliards de subventions) ne peut s'expliquer uniquement par des raisons économiques, mais bien par des raisons relevant de l'équilibre entre classes (et valeurs de ces classes au niveau idéologique)⁵⁴. Là également, une étude détaillée est rendue nécessaire . . .

Sans pouvoir – à partir de cette seule application limitée et relativement arbitraire – juger de la pertinence des catégories d'analyses proposées quant à notre objet d'étude, qui est l'activité de l'Etat, nous pouvons néanmoins affirmer que les premières constatations sont suffisamment intéressantes, que ce soit par les informations fournies ou, surtout, par les nouvelles questions posées, pour que le travail soit poursuivi dans la même direction⁵⁵.

Annexe

Tableau de répartition des subventions fédérales 1974 selon les catégories proposées

- Cat. I: dépenses directement productives
 Cat. II: dépenses en capital social constant, investissement social) indirectement
 Cat. III: dépenses en capital social variable, consommation sociale) productives
 Cat. IV: dépenses sociales de production, non-productives

Destination de la subvention	I	II	III	IV
	(en millions de francs)			
<i>Transports + communications</i>				
Transports routiers		151,9	151,9	
Véhicules utilisables par armée				6
Chemins de fer		224,2	224,2	
Navigation aérienne		27,5	27,5	
<i>Industrie, Artisanat et commerce</i>				
Garantie risques exportation	23,3			
Egalisation marge mouture	1,6			
Ass. féd. transports risques de guerre				15
ONST		12,5		
OSEC		3,9		

54 Cf. note 51. L'agriculture employait en 1970 environ 7 % de la population active.

55 Les propositions de Ian Gough sont discutées dans un article paru dans le dernier numéro de la *New Left Review* (Ben Fine, Laurence Harris, "State expenditure in advanced capitalism: a critique", *New Left Review*, 98, July-August 1976, pp. 97-112). Cette critique n'est pas prise en compte ici, dans la mesure où elle n'était pas publiée au moment de la rédaction de cet article (mars 1976).

Destination de la subvention	I	II	III	IV	
	(en millions de francs)				
<i>Agriculture</i>					
Approvisionnement en blé ¹			85,4	85,4	
Production végétale et viticulture:					
encouragements divers d'accès au marché ²	38,1		38,1	38,1	
Acquisition machines en région alpestre ³				5	
Prod. animale: encouragements divers					
d'accès au marché	70,4		70,4	70,4	
Elevage du cheval: encouragement				6,8	
Prod. laitière: encouragements divers					
d'accès au marché	165,1		165,1	165,1	
Améliorations foncières ⁴	111				
Allocations familiales agriculture ⁵			30	30	
<i>Sylviculture</i>					
Aides diverses ⁶		24,7		24,7	
<i>Correction et protection des eaux</i>					
Correction ⁷		26,2			
Epuration ⁸		100		100	
<i>Politique sociale, hygiène publique</i>					
Marché du travail, aides diverses			5,2		
Construction de logements, aides diverses			23	49	
Protection civile	... 146 millions de francs inclassables .				
Assistance suisses à l'étranger ¹⁰			2,5	2,4	
Hygiène publique: lutte contre diverses					
maladies			12,2		
Caisses-maladie			640,2		
Contrôle denrées alimentaires ¹¹			0,8	0,8	
<i>Culture, beaux-arts¹²</i>					
Aides diverses			16	16	
<i>Science et recherche</i>					
Aides diverses ¹³		177,4	177,4		
Recherches pollution des eaux ¹⁴		0,7		0,7	
<i>Enseignement et formation prof.</i>					
Aides diverses ¹⁵		147,6	147,6		
<i>Formation militaire hors service, sport</i>					
Aides diverses				14,4	
Construction places de sport ¹⁶			4,5		
<i>Justice et police</i>					
Aides diverses ¹⁷				47,9	
Totaux	3 760,8 =	409,5	896,6	1 822	632,7

Remarques (en complément des précisions déjà apportées dans le texte)

1. Ces subventions permettent d'abaisser le coût des produits à base de blé, donc réduisent les coûts de reproduction de la force de travail, et se justifient également par l'aide à l'agriculture. C'est pourquoi elles sont ventilées en III et IV.
2. Ces subventions sont ventilées sous I, III et IV, car elles facilitent l'accès au marché de produits spécifiques, réduisent donc les prix et soutiennent l'agriculture.
3. Ces subventions n'ont aucune justification autre que de maintenir un secteur de production dont l'élimination perturberait l'harmonie sociale.
4. On pourrait également classer ces dépenses sous II. Elles figurent sous I dans la mesure où elles sont favorables à un secteur bien particulier de la production; mais le choix est discutable.
5. Ces allocations permettent de réduire les coûts de production de la force de travail tout en soutenant un secteur politiquement important pour le système politique. (Même argument que pour note 1, 2 et 3).
6. Ces dépenses sont également ventilées sous IV dans la mesure où une trop grande dégradation poserait des problèmes, nés du mécontentement des usagers de la forêt comme lieu de repos et de détente.
7. Ces corrections facilitent sans doute l'exploitation industrielle et agricole, c'est la raison de leur ventilation sous II.
8. Cf. texte p. 59, point 2.
9. La moitié des dépenses pour cette rubrique est ventilée sous IV pour les mêmes raisons que celles évoquées dans la note 3.
10. Cette aide permet de faciliter l'achat de biens nécessaires à la reproduction de la force de travail, tout en maintenant cette catégorie de citoyens attachés à la Suisse, d'où répartition en II et IV.
11. Ce contrôle des denrées permet d'éviter des accidents pour les consommateurs (d'où III), mais est également rendu nécessaire par les risques pris par les producteurs plus soucieux du profit que de la santé des acheteurs, donc il s'agit là de dépenses sociales nées de la production (IV).
12. Ces dépenses permettent de soutenir les activités de loisirs des travailleurs (III), mais elles sont également destinées à renforcer le consensus social (IV). Voir à ce sujet, les difficultés de certains créateurs pour obtenir des subventions, car leurs oeuvres sont jugées subversives.
13. Cf. texte, p. 60, point 3.
14. Cf. remarque faite en 8.
15. Même remarque que sous 13.
16. Dépenses essentiellement utiles au délassement et à la régénération des forces. On aurait également pu classer sous cette rubrique III une partie des dépenses précédentes (14,4 mios) ventilées en totalité sous IV.
17. Il est indéniable que les prisons maintiennent l'harmonie sociale . . . Quant à l'aide apportée au canton de Genève pour ses tâches internationales, elle figure sous IV faute de mieux . . .

