

Les finances publiques britanniques : mythes et réalités

Monsieur Yves Barou, Monsieur Gilbert Venet

Citer ce document / Cite this document :

Barou Yves, Venet Gilbert. Les finances publiques britanniques : mythes et réalités. In: Economie et statistique, n°109, Mars 1979. Les industries agro-alimentaires / Le commerce en 1978 / Transports collectifs / Les finances publiques britanniques. pp. 57-69.

doi : 10.3406/estat.1979.4274

http://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1979_num_109_1_4274

Document généré le 16/10/2015

Abstract

British Government Finance : Myth and Reality - There has been considerable controversy over the role of the public sector in the United Kingdom. For some, it is viewed as a privileged means of regulating demand, while for others it is the primary cause of the difficulties afflicting the British economy. Based on certain comparisons with other countries and on a number of studies that have been published on the subject, the authors arrive at a more shaded conclusion. First, it emerges that British public spending is not exceptionally large in comparison with other OECD countries; on the other hand, it becomes clear that the national debt is a growing burden and that Government action, which has frequently been uneven, has had an inflationary effect. However, the budget cannot be held entirely responsible for inflation; the cause is to be found in the overall mechanism of income distribution and the effectiveness of Government intervention as a whole.

Résumé

Les controverses sur le rôle du secteur public au Royaume-Uni sont nombreuses : pour certains observateurs il demeure le moyen privilégié pour réguler la demande, pour d'autres il est à l'origine des difficultés dont souffre l'économie britannique. Prenant appui sur un certain nombre de comparaisons internationales et d'études les auteurs formulent un jugement plus nuancé. S'il apparaît que les dépenses publiques britanniques ne sont pas exceptionnellement lourdes comparées à celles des autres pays de l'OCDE, il se dégage aussi que la dette publique représente une charge croissante et que l'action gouvernementale, souvent heurtée, a eu des effets inflationnistes. Au-delà, le budget ne peut être tenu pour l'unique responsable de l'inflation; ce qui est en cause ce sont les mécanismes globaux de la répartition des revenus et l'efficacité de l'ensemble de l'intervention publique.

Resumen

Las finanzas públicas británicas : mito y realidad - La controversia relativa al papel desempeñado por el sector público en el Reino Unido es de consideración : constituye, para algunos observadores, el mejor procedimiento de regulación de la demanda mientras que para otro es causa de las dificultades que afectan la economía británica. Los autores, fundándose en algunas equiparaciones internacionales y en estudios, emiten un juicio más matizado. Si al parecer los gastos públicos británicos no son exageradamente elevados en comparación con los de los demás países de la OCDE, se desprende también que la deuda pública representa una carga creciente y que la acción emprendida por el Gobierno, a menudo contrariada, tuvo efectos inflacionistas. Mucho más, no puede tenerse en consideración que el presupuesto es el único responsable de la inflación; son los mecanismos globales de la distribución de los ingresos y la eficiencia del conjunto de la intervención pública a los que se les puede imputar la culpa.

Les finances publiques britanniques : mythes et réalités

par Yves Barou et Gilbert Venet *

creative commons

A un moment où l'économie mondiale traverse de graves difficultés, les remises en question sont nombreuses ; témoin celle sur le rôle des finances publiques au Royaume-Uni. Faut-il selon les uns, tout attendre de la politique budgétaire ou à l'opposé, le secteur public est-il à la source des maux dont souffre l'économie britannique ?

Les auteurs, qui présentent ici des réflexions personnelles, ne prétendent pas trancher. Prenant appui sur un certain nombre d'études et de comparaisons internationales, ils penchent pour un jugement plus nuancé : le poids de ces dépenses ne se trouve-t-il pas plus ou moins dans la norme européenne ? Mais au-delà, il leur paraît difficile de juger du rôle du budget sans tenir compte à la fois des mécanismes plus globaux de la répartition des revenus et de l'efficacité de l'ensemble de l'intervention publique.

L'évolution des finances publiques a toujours été au centre des interrogations relatives à l'économie britannique. Terre d'origine du keynésianisme, la Grande-Bretagne a longtemps attendu la solution de ses maux d'une politique budgétaire de régulation de la demande, tandis qu'à l'inverse, pour nombre d'observateurs [2] la source de ses problèmes résidait dans la part trop importante dans l'économie du secteur public qui, dans la définition anglaise, inclut les entreprises publiques et nationalisées¹. Ces vues, quelque peu manichéennes, rendent assez mal compte de la structure réelle et du rôle du secteur public britannique.

L'idée que celui-ci est beaucoup plus étendu que celui des principaux pays européens est encore assez répandue. Or une comparaison internationale portant sur des données

OCDE, donc homogènes, montre qu'aujourd'hui l'économie anglaise ne s'écarte pas, sur ce point, de la norme européenne. Une analyse détaillée des causes des déficits du gouvernement central (Sécurité sociale comprise) et des collectivités locales met d'ailleurs en évidence le fait que ces derniers peuvent être difficilement imputables à une tendance autonome à l'accroissement des dépenses.

Pourtant, il semble bien que la politique budgétaire, et d'une manière plus générale l'intervention de l'État se soit, dans une certaine mesure, révélée peu efficace au regard des problèmes que connaît l'économie britannique : la politique de gestion de la demande n'est pas parvenue à assurer une croissance régulière, tandis que le système fiscal semble avoir exercé des effets inflationnistes. Cette inefficacité apparente de l'action des autorités est certainement à l'origine des propositions attribuant au secteur public la responsabilité majeure, voire unique, des difficultés britanniques. Au-delà de la discussion de ces points de vue assez univoques, c'est une vision plus nuancée du rôle du secteur public qui, on le verra, se dégage.

* Yves Barou et Gilbert Venet font partie de la division de l'économie internationale de la direction de la Prévision. Les numéros entre crochets [] renvoient à la bibliographie en fin d'article, p. 69.

1. Le terme « public sector » correspond à un concept large qui englobe l'état central, les collectivités locales, la Sécurité sociale et les entreprises publiques. Dans la suite de l'article, chaque fois qu'une définition plus restreinte sera utilisée, il en sera fait expressément mention. On utilisera notamment l'expression « administrations publiques » pour désigner l'ensemble : État, collectivités locales, Sécurité sociale.

Le secteur public britannique demeure dans la norme européenne

Avant de procéder à une comparaison internationale, il convient de préciser la composition et la taille du secteur public britannique. Celui-ci regroupe l'Administration centrale (Central Government), les collectivités locales (Local Government) et les entreprises publiques. L'Administration centrale britannique diffère essentiellement de son homologue française, en ce qu'elle inclut l'ensemble du service national de la Santé. Les collectivités locales tiennent une place importante dans l'organisation administrative anglaise. Leurs dépenses représentaient en 1977 le tiers des dépenses publiques (à l'exception des entreprises publiques) et 15 % environ du PIB. Quant aux entreprises publiques, elles recouvrent des services publics classiques (gaz, électricité, chemins de fer, etc.) mais aussi des entreprises nationalisées (charbonnages, sidérurgie, chantiers navals, automobiles British Leyland, etc.). En 1975, les entreprises publiques intervenaient pour 11 % de la production et 8 % de l'emploi total.

Si l'on s'attache plus précisément à la structure des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, on constate que depuis 1967, la part des dépenses publiques est restée stable dans le PIB, selon le calcul fait dans une étude du département d'Économie appliquée de Cambridge qui tente d'éliminer les variations imputables à la conjoncture en corrigeant le montant des recettes et des dépenses du secteur public sur la base de deux hypothèses, à savoir le nombre de chômeurs ramené à 650 000 et la balance des paiements courants équilibrée [26]. Cette stabilité d'ensemble recouvre cependant des évolutions très contrastées : les dépenses de défense nationale reculent au profit des dépenses civiles; les dépenses courantes en biens et services, composées de salaires pour l'essentiel, augmentent du fait de la croissance du nombre des emplois publics; les dépenses d'investissement dans les secteurs de la construction, des transports et plus globalement dans les industries nationalisées, subissent les fluctuations des politiques économiques, mais au total reculent. Ce sont les dépenses d'éducation, de santé et de sécurité sociale qui progressent le plus vite. Cette rapidité de la croissance des dépenses sociales et d'éducation, qui n'est pas propre au Royaume-Uni, est certainement l'un des éléments qui ont conduit certains auteurs à postuler une tendance autonome à l'accroissement du poids du secteur public dans l'économie britannique. En fait, une comparaison avec d'autres pays européens, sur des bases comparables, infirme cette thèse et met en évidence des faits généralement méconnus.

TABEAU 1

Comparaison internationale du poids des dépenses publiques * dans le produit intérieur brut

En % du PIB — moyenne sur trois ans

	1955-1957	1967-1969	1973-1975
Royaume-Uni.....	32,3	38,5	43,3
France.....	33,5	39,4	39,8
République fédérale d'Allemagne..	30,2	36,5	41,9
Italie.....	28,1	35,5	40,5
Pays-Bas.....	31,1	42,6	50,8
Belgique.....	—	35,6	41,2
Danemark.....	25,5	35,5	44,0
Irlande.....	—	33,7	48,5
Autriche.....	29,0	36,4	38,3
Suède.....	—	41,3	48,6
Norvège.....	27,0	37,9	45,5
Moyenne pays européens ¹.	29,6	37,5	43,8
États-Unis.....	25,9	31,7	33,9
Canada.....	25,1	33,0	38,4
Moyenne OCDE.....	28,5	34,8	39,7

* Les dépenses publiques sont celles du Gouvernement central, des collectivités locales et de la Sécurité sociale.
1. Moyenne sur huit pays.

Source : OCDE.

Les dépenses publiques britanniques ne sont pas exceptionnellement lourdes

Les comparaisons internationales sont particulièrement difficiles en matière de dépenses publiques, même si on les fait sur des données homogènes. On présente ici celles relatives au secteur « Administrations publiques » du système de comptabilité normalisé de l'OCDE. Ce secteur (General Government) regroupe l'administration centrale, les collectivités locales et les régimes de Sécurité sociale. Par rapport à la définition anglaise du secteur public, la différence essentielle tient à l'exclusion des entreprises publiques et nationalisées.

Contrairement à une opinion généralement répandue, le poids des dépenses publiques reste dans la moyenne européenne (tableau 1). Plus précisément, les dépenses publiques britanniques sont significativement plus élevées que la moyenne seulement dans les années cinquante, encore que la différence soit modeste. Pendant la même période, elles sont, par exemple, plus importantes en France qu'au Royaume-Uni. Cet écart à la moyenne se réduit peu à peu : en 1967-1969, il n'est plus que d'un point; en France, aux Pays-Bas, en Suède, les dépenses publiques sont alors plus élevées qu'au Royaume-Uni. En 1973-1975, l'écart s'inverse,

TABLEAU 2

Comparaison internationale du poids des prélèvements obligatoires* dans le produit intérieur brut

En % du PIB — moyenne sur trois ans

	1955-1957	1967-1969	1973-1975
Royaume-Uni.....	28,6	34,1	34,8
France.....	30,9	36,2	35,6
République fédérale d'Allemagne.....	31,4	33,6	37,2
Italie.....	24,9	30,2	30,6
Pays-Bas.....	29,0	38,4	45,6
Belgique.....	24,5	32,9	38,1
Danemark.....	24,5	34,1	44,4
Irlande.....	23,0	28,5	30,1
Autriche.....	30,3	35,6	38,5
Suède.....	26,2	38,8	43,7
Norvège.....	30,0	38,9	47,2
Moyenne pays européens¹.....	27,6	34,7	38,7
États-Unis.....	24,8	29,1	30,2
Canada.....	22,8	29,5	32,8

* Prélèvements obligatoires = Impôts + Cotisations sociales.

1. Moyenne sur huit pays.

Source : OCDE.

TABLEAU 3

**Évolution récente du besoin de financement du secteur public
(Entreprises publiques incluses)**

	Années calendaires							
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Besoin de financement total (en milliards de livres).....	— 0,5	0,9	2,8	4,2	6,4	10,5	9,2	5,9
dont :								
Gouvernement central.....	— 1,0	0,7	1,7	2,3	3,5	8,4	6,8	4,5
Collectivités locales.....	0,5	0,1	0,7	1,4	2,1	1,6	1,1	0,2
Entreprises publiques.....	—	0,5	0,4	0,5	0,8	0,5	1,3	1,2
Besoin de financement total en % du PIB.....	— 0,1	2,8	3,7	6,4	8,5	11,2	8,7	6,2

Source : Financial statistics — Central statistical office — HMSO.

le poids des dépenses publiques britanniques est inférieur d'un demi point à la moyenne européenne; aux Pays-Bas, au Danemark, en Irlande, en Suède, il est supérieur. Plus généralement le niveau atteint au Royaume-Uni est comparable à celui que l'on enregistre en France, en RFA ou en Italie. Cette situation des pays de la Communauté apparaît intermédiaire entre celle des pays scandinaves où les dépenses publiques sont traditionnellement très élevées et celle des États-Unis, du Japon et du Canada où le poids du secteur public est relativement faible.

L'examen de la part des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) dans le produit intérieur brut conduit aux mêmes conclusions (tableau 2). En 1973-1975, elles représentaient 34,8 % du PIB au Royaume-Uni, contre 35,6 % en France, 37,2 % en RFA, 45,6 % aux Pays-Bas. Dans l'ensemble donc, la pression fiscale apparaît plutôt inférieure à celle des principaux pays européens.

Bien qu'ils utilisent un concept de secteur public un peu différent de celui de l'OCDE, car adapté au cas britannique, les travaux de T. Ward et R. Neils [26] parviennent à des résultats qui renforcent les précédents. Selon leurs évaluations, jusqu'en 1973 tout au moins, la part des prélèvements obligatoires et celles des dépenses publiques dans le PNB était inférieure à la moyenne de onze pays européens². Plus précisément, en 1973 le poids des dépenses publiques aurait été de 36,4 % et celui des prélèvements obligatoires de 38,9 % du PNB alors que la moyenne européenne se serait située respectivement à 43,5 % et 43,8 %.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur ce qui motive les jugements excessifs portés sur le poids des dépenses publiques du Royaume-Uni. On peut évoquer le caractère brusque des évolutions au cours des années récentes : d'une part l'apparition et la forte croissance du déficit public depuis 1970 et d'autre part l'importance exceptionnelle de la dette publique.

2. Autriche, Belgique, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni.

Un déficit lié à la récession

L'augmentation du déficit public à partir de 1970 est d'autant plus remarquable que le budget britannique avait été à peu près équilibré au cours des années antérieures, à l'exception il est vrai des déficits importants de 1967-1968, d'ailleurs partiellement compensés en 1969. Depuis, le besoin de financement du secteur public a culminé en 1975 à 10,5 milliards de livres, dont 8,4 pour le seul gouvernement central, avant de revenir en 1977 à 5,9 milliards de livres, soit encore 6,2 % du PIB (tableau 3).

Si pour le passé on peut invoquer le poids des dépenses sociales liées au développement du « Welfare State », il faut se tourner vers d'autres explications pour comprendre l'accélération récente. Dans le contexte de crise économique, plusieurs facteurs importants sont intervenus. Tout d'abord la récession a déséquilibré les comptes publics en réduisant le niveau de l'activité et donc les recettes fiscales et en conduisant au développement de certaines formes d'aide sociale. L'étude du département d'Économie appliquée de Cambridge [26], déjà évoquée, permet d'évaluer cet impact; introduisant, on l'a vu, le concept « d'équilibre financier de plein emploi » qui, souvent utilisé aux États-Unis, n'avait jusqu'ici jamais donné lieu à des estimations officielles au Royaume-Uni, l'auteur montre qu'au total, le déficit financier actuel du secteur public serait imputable à la récession à concurrence d'une somme d'environ 3,5 milliards de livres (3,3 % du PNB). L'auteur conclut que le déficit public pourrait être éliminé en 3 ou 4 ans par un rééquilibrage des échanges extérieurs et de l'emploi, sans qu'il soit nécessaire de réduire les dépenses publiques au-dessous des montants prévus dans les programmes actuels, ni d'alourdir la fiscalité en termes réels. De fait, on pourrait retourner l'argument et avancer que l'importance du déficit interdit tout rééquilibrage. Toutefois, cette condition n'est pas la seule et l'amélioration du solde extérieur obtenu grâce à l'exploitation du pétrole de la mer du Nord ainsi que la détente du climat économique résultant de la politique de contrat social ont permis, du moins en 1977, une baisse très rapide des besoins de financement public.

La structure des dépenses

En dehors de la récession, l'accélération de la croissance des dépenses publiques peut s'expliquer aussi par les effets résultant de la composition des dites dépenses; en particulier la Sécurité sociale fournissant pour l'essentiel des prestations plutôt que des transferts, la part des achats de biens et services est relativement forte. Or si l'on décompose l'évolution nominale des dépenses publiques (hors entreprises publiques), on s'aperçoit que leur progression annuelle en valeur réelle est très modérée, surtout en ce qui concerne les dépenses en biens et services. En fait, la vive progression des dépenses à prix courants en 1974 (+ 28,7 %) est due à la conjonction de deux phénomènes : d'un côté, l'évolution défavorable des prix relatifs et de l'autre, les transferts liés à la politique anti-inflationniste (tableau 4).

L'évolution des prix relatifs du secteur public (c'est-à-dire les prix des dépenses publiques rapportés au prix du PIB)

qui, jusqu'en 1973, était favorable du fait de la modération des hausses de salaires dans la Fonction publique, s'est inversée, en effet, en 1974. Les rattrapages salariaux et l'augmentation des coûts de la construction devaient alors conduire en 1974 à une dégradation des prix relatifs de 7,3 %.

Dans le même temps, le Gouvernement tentait de s'attaquer directement à l'inflation en distribuant des subventions pour limiter les hausses des loyers, des denrées alimentaires ou de certains services publics (électricité, postes...) La hausse des transferts qui s'ensuivit atteignit en termes réels + 16 % en 1974, c'est-à-dire plus de trois fois l'augmentation moyenne antérieure. Cette politique fut ensuite progressivement abandonnée et le montant en valeur réelle des transferts se stabilisa.

Enfin, l'augmentation des dépenses sociales et d'éducation pouvait suggérer qu'il s'agissait d'une tendance de fond. S'il est vrai que les emplois correspondant à ces programmes se sont développés au rythme de 3 % l'an, il faut là encore replacer dans son contexte cette hausse pour éviter de conclure trop vite dans ce sens : en fait, elle correspond pour l'essentiel à des besoins démographiques accrus. Entre 1964 et 1974, un double mouvement s'est en effet manifesté : le nombre des personnes âgées de plus de 65 ans a augmenté de 1,8 % chaque année et celui des enfants d'âge scolaire de 2,3 %; pendant cette période, le budget britannique a donc simultanément enregistré les effets du vieillissement de la population et ceux de la vague démographique de l'après-guerre. Cette évolution ne devrait pas se poursuivre, tout au moins en ce qui concerne les dépenses d'éducation.

Ainsi, la crise des finances publiques britanniques n'apparaît pas comme le résultat de tendances autonomes mais comme liée à de multiples facteurs, et en particulier, à la récession des dernières années. Cela ne veut pas dire pour autant que cette crise ne sera pas durable, compte tenu notamment de la rémanence de la charge de la dette publique.

La dette publique : une charge croissante

Une étude allemande [20] évalue la dette britannique à la fin 1977 à 63 % du PNB contre 52 % aux États-Unis, 53 % en Italie, 27 % en RFA, 28 % au Japon et 15 % en France.

A partir des données fournies par la Banque d'Angleterre, on peut estimer que l'endettement total du secteur public (entreprises publiques incluses) atteignait environ 60 milliards de livres en mars 1976, dont 39 milliards au titre du Gouvernement central. Ainsi, le rapport du stock d'endettement au produit national brut qui s'était stabilisé et avait même décliné, a connu depuis quelques années une très rapide augmentation, tout comme d'ailleurs le poids du service de la dette dans le PNB. Dans ce total la dette publique accumulée en devises étrangères, serait, selon le ministère des Finances britannique de l'ordre de 7,2 milliards de livres, ce qui correspondrait à un intérêt annuel de l'ordre de 800 millions de livres.

TABLEAU 4

Évolution annuelle, nominale et réelle des dépenses publiques

Taux de croissance annuels

	1960 à 1970	1970 à 1973	1973 à 1974	1974 à 1975-1976
Biens et services à prix courants.....	8,6	12,8	25,9	30,2
Qui se décomposent en :				
— hausse du prix du PIB.....	4,3	9,9	14,9	25,1
— changements de la taxation indirecte et appréciations sur stocks...	0,7	— 0,7	0,3	— 0,5
— prix relatif des dépenses publiques.....	1,5	0,7	7,3	0,3
— volume des dépenses.....	1,9	2,6	1,8	4,3
dont :				
— dépenses courantes.....	1,2	4,2	2,2	4,2
— dépenses en capital.....	3,6	— 0,8	0,8	4,3
Transferts à prix courants.....	9,9	14,8	33,3	25,4
Qui se décomposent en :				
— hausse du prix du PIB.....	4,3	9,9	14,9	25,1
— volume des dépenses.....	5,4	4,5	16,0	0,3
Dépenses totales à prix courants.....	9,1	13,5	28,7	28,3
Qui se décomposent en :				
— hausse du prix du PIB.....	4,3	9,9	14,9	25,1
— changements de la taxation indirecte et appréciations sur stocks...	0,4	— 0,4	0,2	— 0,2
— prix relatif des dépenses publiques.....	1,0	0,4	4,1	0,3
— volume des dépenses.....	3,2	3,3	7,4	2,5

Source : Terry Ward et Robert Neils [26].

Les intérêts représentent donc une charge croissante qui obère les recettes fiscales : 10,9 % de ces dernières en 1976 contre seulement 5,3 % en RFA. En outre, les variations du taux d'inflation, lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de variations d'ampleur comparable des taux d'intérêt, peuvent avoir pour conséquence de modifier la charge réelle d'intérêt supportée par le Trésor public. Au Royaume-Uni, la dette est constituée dans une large mesure par des titres anciens assortis d'un intérêt fixé en tenant compte du taux d'inflation au moment de leur émission; tant que la hausse des prix s'accélère, les détenteurs de titres perdent sur la valeur de leur investissement et reçoivent un taux d'intérêt nominal fixe, le taux d'intérêt réel qu'ils perçoivent diminuant simultanément. Ainsi, alors que le montant total de la dette est passé de 2,13 milliards de livres en 1970-1971 à 3,9 milliards en 1974-1975 (soit une augmentation nominale de 90 %), son coût réel pour le Trésor, compte tenu de l'inflation, ne s'est accru que de 15 %. Le mouvement inverse s'est produit en 1976 et 1977. La tendance au ralentissement de l'inflation accompagnée d'une relative stabilité des taux d'intérêt publics à long terme, s'est traduite par un alourdissement de la charge de la dette en termes réels. Ainsi l'existence d'une dette importante qui est d'autant plus lourde que l'inflation se ralentit, peut devenir une raison pour souhaiter d'éviter un trop brusque freinage de la hausse des prix.

On ne peut donc, au terme de cette analyse, affirmer que l'ensemble du secteur public britannique occupe une place fondamentalement différente de celle des autres pays européens, et rien ne permet de soutenir qu'il existe une tendance autonome à l'accroissement de ses dépenses. En revanche, il est probable que dans les conditions de croissance économique lente qui prévalent actuellement, le déficit public est appelé à demeurer encore assez longtemps à un niveau élevé. Dans ce contexte, il est logique de s'interroger sur l'efficacité de l'intervention de l'État dans l'économie britannique.

Les revirements de la politique budgétaire

Les faibles performances économiques du Royaume-Uni depuis la guerre peuvent être imputées à l'insuffisante efficacité de la mise en œuvre du capital, à la relative rigidité du taux de partage salaires/profit, ainsi qu'à une structure

**Pour éclairer
un débat à multiples facettes**

Les grandes entreprises nationales de 1959 à 1976

Au centre du débat — toujours d'actualité — sur les grandes entreprises nationales : l'efficacité de leur gestion, leur rôle dans la régulation conjoncturelle, la politique des prix, la satisfaction de leurs besoins financiers.

C'est l'objet de ce volume que d'apporter sur ces diverses questions les premières réponses et des éléments de réflexion.

Il présente, dans leur ensemble et individuellement, les comptes de huit grandes entreprises nationales : Charbonnages de France, E.D.F., G.D.F., S.N.C.F., R.A.T.P., Air France, Air Inter, Postes et Télécommunications. Les comptes ont été établis grâce à la collaboration des entreprises, qui en ont autorisé la publication.

Le sommaire de l'ouvrage se décompose en deux parties :

- les grandes entreprises de 1959 à 1976 : leur place dans l'économie française, leurs performances économiques et l'évolution de leurs comptes de secteur, le financement de leur croissance;
- l'évolution des comptes des grandes entreprises nationales dans leur ensemble, puis individuellement, pour la période 1959-1976.

*Les Collections de l'INSEE, série E, « Entreprises » n° 57
Un volume broché, format 21 x 29,7, 110 pages,
Prix : 25 F*

CONSULTATION, VENTE :

Dans les Observatoires économiques régionaux de l'INSEE et chez les libraires spécialisés.

P 82

de consommation faiblement dynamique [3]. S'agissant du premier aspect, la politique industrielle est directement concernée. En revanche la politique budgétaire et fiscale aurait pu exercer une influence directe sur les deux autres facteurs.

Sur les deux décennies passées, l'intervention de l'État n'a pas remédié au manque de dynamisme du marché dont la structure s'est figée et qui, dès lors, n'a pas contribué à accélérer les transformations de l'appareil productif. Or il y a sans doute peu de pays où l'on ait autant utilisé la politique budgétaire et fiscale pour tenter d'agir sur les grands équilibres économiques : ainsi à plusieurs reprises, au cours des années 1950 et 1960, le Gouvernement a brutalement accru ou réduit de plusieurs points le taux de la fiscalité directe ou indirecte pour influencer la consommation et l'investissement.

Les mesures adoptées depuis l'ouverture de la crise sont révélatrices de cette absence de continuité. A une tentative d'inscription des budgets annuels dans un cadre à plus long terme et d'un meilleur contrôle des budgets locaux a succédé, dès que la contrainte extérieure s'est desserrée, une politique budgétaire beaucoup plus expansionniste. Mais devant l'importance du déficit public des années 1974-1975, le Gouvernement britannique a publié en février 1976 un Livre blanc instituant un programme de réduction des dépenses publiques étalé sur quatre ans. La volonté de poursuivre dans ce sens a été réaffirmée dans le Livre blanc de 1977 à l'appui de la lettre d'intention au FMI par laquelle le Gouvernement britannique s'engageait à respecter certaines normes en matière de politique budgétaire et monétaire. Sur la base d'une croissance estimée du PIB de 2 % en 1977-1978 et de 2 à 3 % en 1978-1979, le besoin d'emprunt du secteur public (entreprises publiques comprises) devait être ramené à 8,7 milliards la première année et 8,6 la seconde année. La part des dépenses publiques dans le PIB devait passer de 46 % en 1975-1976 à 42-43 % en 1978-1979. D'après le programme d'économies projeté, le total des dépenses publiques devait diminuer par rapport à l'exercice 1976-1977 de 1,2 % en 1977-1978 et de nouveau de 1 % en 1978-1979. Cette baisse globale recouvrait une diminution des dépenses sur programme inégale selon les autorités dépensières : il était prévu par exemple pour 1977-1978 une baisse de 2,2 % pour le Gouvernement central, de 6 % pour les collectivités locales et de 9,2 % pour les entreprises publiques. A ces économies s'ajoutait un renforcement des contrôles, notamment l'extension de la procédure de « cash limits » : celle-ci soumet l'exécution de la plus grande partie des budgets à des limites en valeur, en particulier en ce qui concerne les subventions aux collectivités locales, dont on a déjà souligné le rôle au sein des administrations publiques. Les moyens dont dispose l'État pour contrôler leurs dépenses sont en effet importants bien qu'indirects. Par le biais des autorisations données aux emprunts des collectivités locales, il influence le niveau de leurs dépenses en capital, tandis qu'il contrôle l'évolution des dépenses courantes par la fixation de la subvention gouvernementale (rate support grant). Ces dernières, soumises à la procédure des plafonds en valeur, représentent plus de 60 % des ressources des collectivités locales.

TABLEAU 5

Taux de croissance des salaires nominaux et réels, bruts et nets

Taux de croissance annuels moyens sur les années considérées

	Travailleurs manuels hommes				Tous salariés			
	Salaires nominaux	Effet de prix	Effet des prélè- vements obli- gatoires	Salaires réels nets	Salaires nominaux	Effet de prix	Effet des prélè- vements obli- gatoires	Salaires réels nets
1948-1952.....	6,9	6,2	— 0,1	0,7	6,7	5,1	0,0	1,6
1952-1956.....	7,2	3,6	0,2	3,5	6,5	3,1	0,0	3,5
1956-1960.....	5,0	2,1	0,8	2,1	4,8	2,1	0,5	2,3
1960-1964.....	5,5	3,3	0,9	1,3	5,6	3,1	0,5	2,0
1964-1968.....	6,6	4,1	2,0	0,5	6,4	3,9	1,3	1,2
1968-1970.....	10,0	6,4	2,3	1,3	10,2	5,5	1,3	3,4

Source : Wilkinson et Turner : « Do trade unions cause inflation ? » [11].

Cette politique a porté ses fruits puisque, de l'exercice 1975-1976 à celui de 1976-1978, la baisse des dépenses publiques a été de 7,3 %, dont 2,3 % en 1976-1977 et 5 % en 1977-1978. Or, dans le même temps, la contrainte extérieure se desserrait : aussi la politique budgétaire a-t-elle pu être infléchie dans un sens plus expansionniste. En octobre 1977, le chancelier de l'Échiquier a présenté un plan de relance sur 18 mois, d'ampleur encore modeste, mais avec la présentation du budget pour l'année fiscale 1978-1979 (1^{er} avril-31 mars), l'effort de relance a été porté à son maximum : la somme des déductions fiscales accordées atteint près de 4 milliards de livres et la progression des dépenses publiques s'accélère. Au total, le déficit budgétaire devrait à nouveau s'accroître et approcher le seuil de 8,5 milliards de livres contre 5,9 en 1977, ce qui demeurerait toutefois dans les normes imposées par le FMI.

Les effets inflationnistes du système fiscal

Depuis la guerre, la part des différents revenus au sein du produit intérieur brut, s'est profondément modifiée; la part des salaires s'est accrue régulièrement, passant de 64 à 70 %, alors même que le taux de salarisation était stable. En contrepartie, les profits des sociétés et les revenus des entrepreneurs individuels ont nettement décliné. Ceci résulte en partie des effets de la fiscalité directe.

Pour passer du salaire nominal brut, qui est négocié, au salaire réel net, qui est effectivement perçu par les salariés, il faut en effet tenir compte de l'évolution des prix, des impôts sur le revenu et de la contribution à l'assurance nationale (tableau 5). Si la progression des salaires nominaux est jusqu'au milieu des années 1950 principalement entamée par la hausse des prix, l'accroissement du prélèvement fiscal prend ensuite, en partie, le relais (tout particulièrement en

ce qui concerne les travailleurs manuels masculins). Ainsi, selon Turner et Wilkinson, entre 1968 et 1970, une hausse des salaires nominaux bruts de 10 % ne correspond qu'à un accroissement de 1,3 % du revenu disponible réel [11].

Cet alourdissement de l'imposition directe est certes le résultat de la politique menée durant toute cette période, mais il est surtout dû à l'accroissement des salaires nominaux. Ces derniers, en l'absence d'ajustement complet et immédiat des barèmes et des exemptions fiscales rendues nécessaires du fait de la hausse des prix, atteignent des niveaux tels que certains travailleurs entrent dans la première tranche d'imposition. L'ampleur de ce mouvement d'extension de l'assiette de l'impôt a été jusqu'à réduire la redistribution : entre 1960 et 1970, le revenu réel net d'un célibataire augmentait à un taux annuel de 1,1 %, alors que celui d'un homme marié avec 3 enfants ne progressait que de 0,9 %.

Les tendances globales de la fiscalité durant les années soixante se sont finalement traduites par un alourdissement de la fiscalité directe, en particulier vis-à-vis des bas revenus. Toujours d'après l'étude de Wilkinson et Turner, entre 1960 et 1970, et pour des revenus annuels d'environ 600 livres aux prix de 1960, l'accroissement des impôts a été de 40 %. Ce taux baisse pour n'être plus que de 12 % à un revenu de 2 000 livres et de — 5 % à un revenu de 5 000 livres. Aux niveaux élevés il remonte légèrement pour atteindre 4 % à un revenu de 20 000 livres. Au total et en contrepartie de cette pression accrue, les impôts sur les profits des sociétés vont voir leur part dans le total des impôts régresser, le taux de profit étant lui-même en diminution : alors que ces impôts représentaient 45,6 % du total des recettes entre 1949 et 1952, ils ne correspondent plus qu'à 35,2 % entre 1957 et 1960, pour atteindre entre 1965 et 1968 10,9 %. Après quelques années de stabilisation, les tendances antérieures se manifesteront de nouveau avec

la gestion travailliste, en particulier entre 1975 et 1977. Alors que pour l'année fiscale 1974-1975, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés correspondaient respectivement à 47 % et 12 % du total des recettes, leur part change brusquement avec le budget 1975-1976 pour s'établir à 54 % et 7 %. Malgré un rattrapage partiel au cours des années ultérieures, l'alourdissement de la fiscalité directe vis-à-vis des ménages et la réduction de l'impôt sur les sociétés se poursuivent donc du fait en particulier de l'exonération de l'appréciation nominale des stocks.

A partir de là, il est possible de situer et de comprendre l'importance des mouvements de grève des années 1969-1971 et l'explosion des salaires qui s'en est suivie. Pour beaucoup en effet, cette situation caractérisée par l'importance des conflits sociaux à un moment de montée du chômage paraissait étonnante. Si d'autres facteurs ont pu intervenir, comme la riposte syndicale en 1971 à l'« Industrial Relation Act » qui visait à normaliser les relations industrielles, il apparaît aujourd'hui que la principale cause de ces mouvements réside précisément dans la stagnation du salaire réel net de nombreux travailleurs au cours des années antérieures. Or il convient de remarquer que cette situation, à savoir le décalage entre l'élévation des rémunérations en valeur et l'ajustement des barèmes fiscaux est en elle-même « inflationniste ». C'est ce que Wilkinson et Turner démontrent en mettant en évidence un effet de « trappe fiscale » qui empêche les salariés d'obtenir un gain modéré du pouvoir d'achat (tableau 6). Ils étudient, par exemple, le cas d'une revendication modérée, la hausse de 2,5 % du pouvoir d'achat réel (c'est-à-dire de l'ordre des progrès de la productivité), moyennant un certain nombre d'hypothèses : système fiscal donné, entreprises répercutant automatiquement les hausses du coût de production... L'année T, les salariés escomptent une progression de 2,5 % du revenu réel net, et de ce fait acceptent tout naturellement une progression de 2,5 % du salaire nominal brut. Mais, après impôts, la progression n'est que de 2,1 %. Cela les conduit, l'année suivante, à revendiquer une augmentation de 2,9 % après impôts, soit de 3,4 % avant impôts. Mais cette hausse nominale se trouve alors supérieure à la progression de la productivité et entraîne alors une élévation des coûts de production de 0,9 % qui est répercutée sur les prix... Au bout de cinq années, le salaire nominal brut augmente de 19,1 %, les prix de 16,6 % et le revenu réel net seulement de 0,2 %.

Ce phénomène de trappe, lié à une illusion monétaire, n'est pas un exemple uniquement théorique. Il précise bien ce qui s'est passé au Royaume-Uni durant les dernières années. Les « revendications modérées » des années 1960 ont conduit à une faible progression du pouvoir d'achat. Wilkinson et Turner montrent justement que, sur cette période, étant donné le système fiscal, la seule solution pour obtenir une progression modérée du pouvoir d'achat était d'exagérer les revendications, avec les inévitables conséquences inflationnistes de ce comportement. Plus précisément, d'après leurs travaux économétriques sur la période 1960-1970, il fallait, pour obtenir une progression du revenu réel net de 2,5 %, une hausse de 6,5 % du revenu réel brut et une revendication de progression du salaire nominal brut de 8,5 % environ. C'est bien ce qui s'est produit par la suite avec le considérable relèvement des objectifs revendicatifs.

TABLEAU 6

Effet de trappe fiscale

Périodes	En % d'accroissement			
	Salaire nominal brut	Revenu nominal net	Prix	Revenu réel net
T.....	2,5	2,1	0,0	2,1
T + 1	3,4	2,9	0,9	2,0
T + 2	5,0	4,3	2,5	1,8
T + 3	7,8	6,6	5,3	1,3
T + 4	12,3	10,6	9,8	0,8
T + 5	19,1	16,8	16,6	0,2

Source : Wilkinson et Turner [11].

Ainsi la politique fiscale restrictive de cette période, qui était censée faciliter la lutte contre l'inflation, apparaît comme étant au cœur de la dynamique inflationniste elle-même. Si par la suite les hausses de salaires se sont avérées partiellement efficaces pour les travailleurs, contrairement à l'exemple théorique cité plus haut, c'est simplement parce que les entreprises n'ont plus été en mesure de répercuter les hausses des coûts de production. La demande globale était alors limitée par le prélèvement fiscal et, au total, cela a conduit à une sous-utilisation des capacités de production et à l'augmentation du chômage.

Les entreprises publiques : des subventions de plus en plus massives

Les entreprises publiques et nationalisées, dont on a déjà souligné la part dans la production et l'emploi, effectuent également 19 % des dépenses d'investissement fixe (part demeurée stable depuis le début des années soixante) et fournissent environ le tiers de la consommation des ménages. Beaucoup d'industries en dépendent étroitement comme fournisseurs ou comme clients. Dès lors, les politiques en direction de ces entreprises ont eu des répercussions non négligeables sur l'ensemble de l'économie.

Le Livre blanc de 1967, qui reste le fondement de la politique gouvernementale en cette matière, mettait l'accent sur la politique des prix, puisque ceux pratiqués, notoirement trop bas, étaient responsables du manque de rentabilité. Dans un contexte économique marqué par une forte inflation, cet assainissement n'a pu être mené à bien. En termes réels les investissements ont régressé de 1968 à 1973, tandis que le Gouvernement dès 1971 renonçait à sa politique de libéralisation des prix des entreprises publiques afin de lutter contre l'inflation. Dès lors, l'État a dû intervenir en distribuant des subventions de plus en plus massives (500 milliards de livres pour l'année fiscale 1973-1974) qui ne sont

pas parvenues à restaurer la rentabilité de ce secteur pourtant essentiel. Un nouveau Livre blanc publié au printemps 1978 vient rappeler la nécessité de dégager des profits et fixe pour objectif un taux de rentabilité de 5 %. Il prévoit néanmoins des interventions réglementaires du Gouvernement sur les tarifs mais précise que les moins-values en résultant seront compensées automatiquement par des subventions équivalentes.

Au total, l'intervention de l'État dans la vie économique ne s'est pas toujours révélée probante. Ce sentiment, conjugué à l'existence d'un découvert public important, notamment au moment de la crise, a conduit certains observateurs à voir dans l'État lui-même la source des maux dont souffre l'économie britannique.

Le secteur public en accusation

Ce qui est reproché aux finances publiques britanniques est de trois ordres : tout d'abord, la nécessité de financer de lourds découverts serait à l'origine de l'inflation ; par ailleurs, les dépenses publiques joueraient un rôle non négligeable dans le déficit extérieur ; enfin, en réduisant les ressources disponibles pour l'investissement du secteur privé, elles contribueraient à ralentir la croissance économique. Toutefois, ces différentes remarques, qui dans certains cas donnent lieu à une formulation théorique, ne se révèlent pas totalement convaincantes.

Financement des découverts et inflation

Pour les tenants des thèses monétaristes, l'existence d'un important et permanent déficit budgétaire est une cause incontestable de la croissance monétaire et vient par là accentuer les pressions inflationnistes. Ces analystes insistent sur le caractère nominal de la création de monnaie, considérée soit comme exogène, soit comme résultant, dans les versions plus élaborées de ces thèses, de l'interaction des besoins des demandeurs de crédit et du système bancaire. La demande de monnaie s'exprime, elle, en termes réels. Les conditions dans lesquelles se fait alors l'absorption de la monnaie créée dépendent de la conjoncture et du régime de change. Ainsi, une croissance de l'offre intérieure de monnaie, supérieure aux capacités d'absorption de l'économie pourra provoquer une hausse des prix, de la production, du taux de change ou une diminution des réserves officielles.

Sans s'interroger à ce stade sur les liens très controversés entre augmentation de la masse monétaire et inflation, il importe en tout cas de préciser le rapport entre le mode de financement du déficit public et la croissance de la masse monétaire.

La place de l'État dans le système monétaire britannique est très importante. En dehors du fait qu'il définit, comme

La Planification en France et au Japon

Les rapports présentés — chacun par un expert français et un expert japonais — sur les thèmes principaux retenus pour le colloque franco-japonais sur les méthodes de planification (Tokyo, septembre 1976) :

- la planification dans l'économie, la société, et la pratique administrative ;
- les principales caractéristiques économiques des nouveaux plans ;
- les avantages respectifs des modèles macroéconomiques statistiques ou dynamiques, globaux ou multi-sectoriels ; la déformation des mécanismes de formation des salaires et des prix ;
- la planification à long terme dans le nouveau contexte de rareté et de renchérissement des ressources naturelles ;
- les caractéristiques et les performances de la planification industrielle ;
- l'importance relative de la planification sociale par rapport à la planification économique ;
- propositions pour une société nouvelle de recyclage systématique des produits ;
- la planification des relations économiques extérieures à moyen terme ;
- la planification régionale.

Les « Collections de l'INSEE », série C « Comptes et Planification », n° 61

Un volume broché - format 21 x 29,7 - 284 pages - Prix : 35 F.

EN VENTE :

Dans les Observatoires économiques régionaux de l'INSEE et chez les libraires spécialisés.

P9

tous les États, la politique monétaire, sa dette représente plus de la moitié des liquidités. De plus, la place que tient le marché financier dans le financement des entreprises est beaucoup plus importante qu'en France où celles-ci dépendent davantage du financement bancaire. De ce fait, les appels de l'État au marché financier se répercutent beaucoup plus directement sur les possibilités de financement des entreprises.

Cela dit, il s'agit de préciser en quoi l'action de l'État peut être génératrice d'une croissance de la masse monétaire. Le déficit total à financer est la somme consolidée du déficit de l'administration centrale, des collectivités locales et des entreprises publiques. Le financement de ce découvert est assuré par la croissance des dépôts auprès du secteur public (mécanisme analogue à celui que l'on connaît en France où une croissance des dépôts des ménages sur leurs comptes postaux est une source de liquidités pour le Trésor), par l'émission d'obligations et par des emprunts auprès du système bancaire (émission de bons du Trésor). Vu l'importance de son besoin de financement par rapport aux sommes qu'il peut prélever sur le marché financier, l'État est endetté de façon permanente auprès du système bancaire.

L'effet du déficit de l'État sur la création monétaire est à la fois direct et indirect [16]. D'une part, le découvert public est directement financé, outre l'émission d'obligations, par la création de « monnaie banque centrale », par l'accroissement des dépôts de comptes postaux et par les crédits bancaires, postes qui tous concourent au gonflement de la masse monétaire. D'autre part, le déficit public alimente la création monétaire par des voies plus indirectes. Ainsi, lorsque le déficit est financé monétairement, les banques reçoivent indirectement des dépôts qu'elles n'ont pas eu auparavant à financer par leurs propres crédits, elles peuvent donc, soit se désendetter auprès de la banque centrale, soit octroyer de nouveaux crédits et améliorer leur rentabilité. Aux effets directs sur la demande de crédit s'ajoute donc un effet indirect sur l'offre de crédit.

Quel est concrètement le rôle joué par le secteur public dans l'évolution de la masse monétaire au Royaume-Uni?

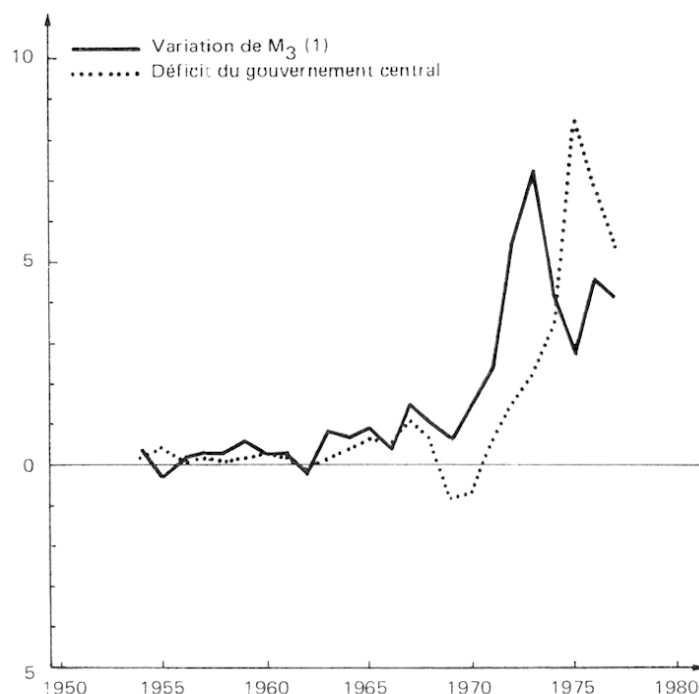
Tout d'abord, le financement intérieur du déficit par les particuliers, les investisseurs institutionnels (sociétés d'assurances) et les entreprises, a toujours été important grâce, en particulier, à la pratique de taux d'intérêt élevés. Ce fait doit toutefois être nuancé si l'on raisonne en évolution, car la demande d'obligations, bien que forte comparativement à la France, a tendance à se réduire. Il en résulte une évolution quelque peu paradoxale.

Les besoins cumulés de financement du secteur public (entreprises publiques incluses) constituent une contrepartie de la masse monétaire. Contrepartie dont la part relative a eu tendance en moyenne période à s'infléchir. Cette constatation conduirait à penser que le déficit public n'a joué qu'un rôle secondaire dans la création monétaire. La réalité est plus complexe, la baisse du rapport « besoins cumulés de financement publics/masse monétaire » traduit en fait la préférence croissante, sur l'ensemble de la période, pour la dette monétaire vis-à-vis de la dette obligataire (le rapport « obligations/monnaie » a diminué), car il y a eu augmentation du multiplicateur de crédit; à une variation donnée du besoin de financement public a correspondu une variation de plus en plus importante de la masse monétaire.

GRAPHIQUE

Besoins de financement publics et variations de la masse monétaire*

En milliards de livres



* Masse monétaire M_3 = billets et pièces en circulation + dépôts à vue en sterlings des résidents + dépôts à terme des secteurs public et privé auprès des banques.

Source : FMI, International Financial Statistics.

Toutefois, un examen sur les années 1954 à 1977 des variations simultanées de la masse monétaire M_3 et des besoins de financement publics, montre que la corrélation entre les deux grandeurs n'est pas satisfaisante sur l'ensemble de la période (graphique). Avant le début des années soixante, la corrélation entre besoins de financement publics et variation de la masse monétaire est faible, certainement du fait de l'importance des emprunts obligataires. De 1963 à 1972, elle est excellente : ce sont bien les variations des besoins du secteur public qui semblent commander les variations de la masse monétaire. En revanche, sur la période plus récente, la liaison s'estompe, les deux grandeurs évoluant même en sens inverse de 1974 à 1976.

Enfin, et c'est sans doute le point le plus important, si l'influence des besoins publics sur M_3 est forte à certaines périodes, ce n'est pas à cause du dynamisme relatif des demandes de crédit public et privé (qui seul permettrait d'inférer une responsabilité de l'un ou de l'autre secteur dans la croissance de la masse monétaire) mais du fait des caractères propres du système financier britannique : dans ce système les entreprises sont beaucoup moins dépen-

3. M_3 = billets et pièces en circulation plus dépôts à vue en sterlings des résidents, plus dépôts à terme des secteurs privé et public auprès des banques.

dantes du système bancaire qu'en France et ont un plus large recours au marché financier (obligations et actions). L'accusation faite au secteur public d'être l'unique responsable de la croissance monétaire (et partant, de l'inflation si l'on admet la thèse monétariste) repose donc plus en moyenne période sur un effet de structure financière que sur une différence de comportement ou de politique monétaire par rapport aux autres pays.

Une autre approche est parfois proposée : elle consiste à rapprocher le besoin de financement du secteur public et le déficit extérieur. Cette perspective, caractéristique de la « nouvelle école de Cambridge » [9], se fonde sur une analyse de l'évolution passée de la position financière des agents économiques : secteur public, ménages, entreprises, extérieur. Cet examen les conduit à poser comme hypothèse la stabilité de la capacité de financement du secteur privé : ce dernier réagit en effet à une augmentation ou à une contraction de son revenu par un accroissement ou une diminution de ses dépenses, et non de son épargne, et puisque le secteur privé dégage une capacité de financement faible et stable, c'est le déficit du secteur public qui détermine en fin de compte totalement le solde des paiements courants. Bien que les tenants de cette thèse aient récemment nuancé leur position en considérant par exemple que la capacité de financement du secteur privé ne peut être tenue pour négligeable dans les années récentes, ces raisonnements jouissent encore d'une certaine popularité, et ont été récemment affinés par Samuel Brittan [5], pour qui l'augmentation du déficit public se traduit essentiellement par une baisse des investissements à l'étranger.

En fait si l'on considère l'ensemble des acquisitions nettes d'actifs financiers des divers agents, on constate que la capacité de financement du secteur privé, tout au moins au cours des années récentes, peut difficilement être tenue pour stable : elle a été multipliée par 5 de 1969 à 1975. L'hypothèse de base sur laquelle se fonde l'école de Cambridge est donc fragile. Il n'en reste pas moins toutefois que lorsqu'au déficit des administrations proprement dites s'ajoute celui des entreprises publiques et privées, l'épargne extérieure doit venir compenser la faiblesse de l'épargne intérieure.

Taille du secteur public et croissance économique

D'autres travaux récents ont tenté de mettre en évidence, au travers d'une comparaison internationale, un lien entre l'importance du secteur public (entreprises publiques incluses) et la faiblesse de la croissance économique; les dépenses publiques utilisées par les gouvernements comme instrument conjoncturel pour ranimer l'activité, se réduiraient insuffisamment par la suite, et auraient une tendance à s'accroître en permanence; ce faisant, elles réduiraient les ressources disponibles pour l'investissement et contribueraient du même coup à ralentir la croissance.

Une des formulations les plus achevées de cette thèse est celle de Bacon et Eltis [2; 8]. Cherchant à expliquer l'approfondissement de la crise britannique des années soixante, ils soulignent d'abord le transfert des ressources du secteur

marchand au secteur « hors marché » qu'illustre la progression exceptionnelle de l'emploi non industriel; entre 1961 et 1974, la croissance de celui-ci a dépassé de 33,9 % celle de l'emploi industriel; ce même rapport ne serait que de 18,6 pour la France, de 15,4 % pour les USA, de 14,2 % pour l'Allemagne, de 10,3 % pour l'Italie et de - 1,5 % pour le Japon. Au-delà, ils retiennent un découpage entre productions marchandes et non marchandes qui leur paraît plus pertinente qu'une distinction portant sur le caractère industriel ou productif d'une activité, pour formaliser les tensions sur les ressources. La production marchande est celle qui est proposée sur le marché intérieur ou international; elle comprend l'ensemble des exportations et des investissements ainsi que tous les biens ou services achetés par les travailleurs. La production des entreprises nationalisées en fait donc partie, à l'exclusion des biens ou services publics qui sont gratuitement mis à disposition.

La production du secteur marchand (O_m) comprend la consommation du secteur marchand (C_m) et du secteur non marchand (C_u), les investissements du secteur marchand (I_m) et du secteur non marchand (I_u) et l'excédent commercial (B_m). On obtient alors :

$$O_m - C_m = C_u + I_u + B_m + I_m$$

ou :

$$\frac{O_m - C_m}{O_m} = \frac{C_u}{O_m} + \frac{I_u}{O_m} + \frac{B_m}{O_m} + \frac{I_m}{O_m}$$

ou encore :

$$\frac{I_m}{O_m} + \frac{B_m}{O_m} = \frac{O_m - C_m}{O_m} - \frac{C_u}{O_m} - \frac{I_u}{O_m}$$

A partir de ces équations comptables, il apparaît que la part des ressources consacrée à l'investissement ou à l'excédent commercial correspond au solde positif dégagé dans le secteur marchand lui-même, diminué de la part des dépenses courantes ou en capital du secteur non marchand. Au Royaume-Uni, le poids du secteur non marchand a crû et, dans le même temps, du fait en particulier des pensions et prestations sociales, ceux qui n'appartiennent pas au secteur marchand ont eu de plus en plus tendance à en consommer la production; $\frac{C_u}{O_m}$ et $\frac{I_u}{O_m}$ ont progressé vivement, limitant par là-même l'investissement et les exportations nettes qui butaient sur les possibilités limitées du secteur marchand d'accroître son surplus.

Bacon et Eltis montrent alors que, sur la période 1961-1974, pour maintenir l'investissement et l'excédent commercial malgré la croissance du secteur non marchand, le taux de surplus du secteur marchand $\frac{O_m - C_m}{O_m}$ aurait dû passer de 84,9 % à 97,6 % (taux évidemment impossible à atteindre); en fait, celui-ci n'a augmenté que de 2,5 %, le taux d'investissement $\left(\frac{I_m}{O_m}\right)$ a donc régressé de 5,5 % et le taux d'excédent commercial $\left(\frac{B_m}{O_m}\right)$ de 8,2 %. Seul un accroissement de la fiscalité peut alors s'opposer à ces tendances en réduisant après coup le revenu disponible. Mais alors, et c'est bien ce qui a été constaté à la fin des années 1970, les revendications salariales s'accroissent, augmentant du même coup les pressions inflationnistes.

Enfin, la démonstration s'élargit et les auteurs, à l'aide d'un modèle d'ensemble, essaient de saisir les interactions économiques plus globales, et notamment le lien avec le partage des revenus. Pour cela, ils étudient les conditions d'une croissance équilibrée pour une économie caractérisée par un fort taux d'activité non marchande sous deux hypothèses. Dans le cas d'un modèle proche de celui de Kaldor [12], les contraintes financières des entreprises conduisent naturellement à un partage des revenus plus favorable aux entreprises qui permet de dégager les profits suffisants; les impôts supplémentaires nécessaires pour financer les activités non marchandes sont payés entièrement par les salariés. Si par contre on suppose, comme le fait par exemple Kalecki [13], que la part de salaires ne varie pas, quand l'importance de la fiscalité augmente, on aboutit à la nécessité d'un excédent budgétaire; celui-ci devrait alors être utilisé pour aider au financement des investissements privés, financement rendu difficile par une taxation accrue, qui est cette fois supportée aussi bien par les profits que par les salaires.

En fin de compte apparaissent donc deux limites à l'accroissement du secteur non marchand. Dans le premier cas, la nécessité de l'épargne des ménages dans un contexte de forte taxation vient réduire fortement la consommation des salariés : on peut penser, comme le suggère Joan Robinson [22], qu'il existe une limite à ce processus et notamment que les salariés peuvent par leurs revendications élever une « barrière inflationniste » à la réduction de leur niveau de vie. Dans le second cas, le financement des investissements des entreprises par l'endettement ne peut être illimité; un excès des dettes sur les actifs de l'entreprise peut entraîner une prise de contrôle extérieure et remettre ainsi en cause le statut même de l'entreprise. Au total, pour une économie caractérisée par un important secteur non-marchand, le sentier de croissance équilibrée apparaît donc plus étroit, voire inexistant.

Dans ce cadre, le traitement des questions concernant l'investissement et la productivité conduit à un renversement par rapport à la problématique habituelle. La baisse de la productivité n'apparaît plus au centre de la crise actuelle; au contraire, d'après Bacon et Eltis, une remontée de la productivité ne conduirait qu'à réduire les emplois disponibles. Pour absorber ce surplus de main-d'œuvre, la solution serait alors de créer des emplois dans le secteur public, ce qui viendrait alors aggraver le problème initial.

L'approche de Bacon et Eltis soulève toutefois un certain nombre d'objections. La première concerne les faits eux-mêmes. Comme on a pu le voir, la taille du secteur public britannique, si elle est légèrement plus importante que la moyenne de l'OCDE, reste dans la norme européenne; la base statistique et notamment le choix de la période 1961-1974, sur laquelle se fondent ces propositions attribuant au secteur public la responsabilité des maux de l'économie britannique est donc très fragile. De fait, le problème dépasse largement ces analyses comptables; c'est la ligne de partage entre marché et hors marché qui est en cause, et le jugement implicite que l'on porte sur l'utilité des dépenses publiques. Ces thèses, dont la cohérence interne est forte, reposent finalement sur des présupposés qui méritent discussion.

Implicitement les dépenses publiques y sont considérées comme inefficaces et inutiles, alors que certaines d'entre elles (éducation, infrastructures...) ont des effets favorables sur la productivité. En fait, si l'on associait une forte croissance du secteur non marchand et des gains de productivité du travail importants, on aboutirait non pas à augmenter le chômage, mais à relever profits et salaires et donc à faciliter l'investissement. Ce schéma, d'ailleurs, n'est pas théorique puisque cela correspond très précisément à la situation allemande des années récentes.

Plus globalement, il s'agit de savoir comment une intervention publique croissante vient modifier la part des salaires dans la valeur ajoutée et c'est précisément ce que cache un tel modèle. La variable cruciale est alors la part, dans la valeur ajoutée, des salaires après impôts augmentés des services sociaux fournis gratuitement qui constituent en quelque sorte un salaire fictif. Si la part des salaires bruts dans le produit intérieur brut augmente sur toute la période, et surtout depuis 1960, il n'en est pas de même pour les salaires après impôts; après une relative stabilité pendant les années cinquante, leur part chute jusqu'en 1970 avant d'enregistrer un rattrapage partiel. Si, par contre, on intègre le salaire fictif qui correspond aux dépenses publiques, on constate une stabilité remarquable de la part des salaires entre 1950 et 1970. Depuis, l'augmentation des dépenses, et en particulier des transferts importants réalisés en 1974, viennent gonfler la proportion des salaires qui passe ainsi de 70,9 % en 1970 à 80,3 % en 1975.

Ainsi, le véritable problème des dépenses publiques ne peut être dissocié des mécanismes plus globaux de la répartition des revenus, ni de l'efficacité de l'ensemble de l'intervention publique.

En fin de compte, c'est sur la complexité du rôle de l'État qu'il faut insister. Certes, celui-ci, tout en subissant les effets des problèmes de fond qui se posent à l'économie britannique, n'a pas réussi à y porter remède. La politique budgétaire est demeurée heurtée, tandis que le système fiscal a pu accroître les tensions sociales et les pressions inflationnistes. Toutefois, le renversement de problématique qui, partant du constat de l'inefficacité relative de l'intervention de l'État, en vient à attribuer à celui-ci la responsabilité unique de l'inflation, du déficit extérieur ou de la faiblesse de la croissance, semble reposer sur des bases statistiques fragiles et surtout sur un jugement de fond concernant l'utilité des dépenses publiques dont la discussion dépasse le cadre de l'analyse purement économique. Faut-il pour autant s'attendre à ce que les déficits publics décroissent rapidement au Royaume-Uni? Même si l'hypothèse d'une tendance autonome à l'accroissement des dépenses publiques semble devoir être exclue, il n'en reste pas moins que, dans la phase de croissance lente où sont actuellement engagés les pays occidentaux, les rééquilibres budgétaires sont très difficiles à mettre en œuvre. Ainsi s'expliquent certaines évolutions récentes, qui à certains égards ont pu paraître paradoxales, notamment la diminution assez rapide des déficits publics intervenue dès le desserrement de la contrainte extérieure par l'exploitation du pétrole de la mer du Nord, et les limites sur lesquelles semble actuellement buter cet assainissement.

QUELQUES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] ARTIS et LEWIS, « The demand for money in the United Kingdom, 1963-1973 », édité par la Manchester School en 1976.
 - [2] BACON et ELTIS, « Britain's economic problem : Too few producers », Mac Millan Press LTD, 1976.
 - [3] BAROU, « Contrainte extérieure et déclin industriel au Royaume-Uni », *Économie et statistique* n° 97, février 1978; et « L'économie britannique : difficultés et renouveau », *Notes et études documentaires*, novembre 1978. Documentation française.
 - [4] Bank of England-Quarterly Bulletin, « Distribution of the national debt at end of march », 1975.
 - [5] BRITTAN, « Steering the economy », Penguin Books, 1971.
 - [6] Dow : « Management of british economy, 1948-1960 », Cambridge University Press, 1970.
 - [7] Economic Policy Review, « The strategic problem of economic policy », Department of applied economics, University of Cambridge, 1976.
 - [8] ELTIS, « How public sector growth causes balance of payments deficits? », *International currency review*, janvier-février 1975.
 - [9] GOODLEY et CRIPPS, *London and Cambridge Economic Bulletin*, janvier 1974.
 - [10] JOHNSON and Associates, « Readings in british monetary economics », Clarendon Press, Oxford, 1972.
 - [11] JACKSON, TURNER et WILKINSON, « Do trade unions cause inflation? », Cambridge University Press.
 - [12] KALDOR, « Alternative theories of distribution », reproduit dans Aksén : « Growth Economics », Penguin Books, 1955.
 - [13] KALECKI, « Theory of economics dynamics », Unwin University Books, 1952.
 - [14] KERN, « Public sector deficits », *National Westminster Bank Quarterly review*, mai 1974.
 - [15] LE PORS, « L'amélioration de la gestion des dépenses publiques en Grande-Bretagne », *Bulletin de l'Économie et des Finances*, n° 66, 1975.
 - [16] MELITZ et STERDYNIAK, « Un modèle du système monétaire anglais », document INSEE ronéoté, direction des Synthèses, n° 165/930, avril 1977.
 - [17] O'CONNOR, « The fiscal crisis of the state », New York, 1973.
 - [18] PAISH, « Inflation, personal incomes and taxation », *Lloyd bank review*, n° 116, avril 1975.
 - [19] RAJA CHELLIAH, « Significance of alternative concept of budget deficit », FMI Staff Papers, novembre 1973.
 - [20] Rapport financier de présentation du budget au Parlement, Finanz Bericht, Bonn, 1978.
 - [21] REDWOOD, « Government and the nationalized industries », *Lloyd Bank review*, n° 120, 1976.
 - [22] ROBINSON, « The accumulation of capital », Mac Millan Press LTD, 1956.
 - [23] SHEETAL CHAND, « Summary measures of fiscal influence », FMI Staff Papers, juillet 1977.
 - [24] VENET, « La crise des finances publiques allemandes : la fin du miracle économique? », *Bulletin du ministère de l'Économie et des Finances*, n° 79, 1977.
 - [25] WAGNER, « The anti social activities of the public sector », *Banker* n° 598.
 - [26] WARD, « The public sector financial balance », *Economic policy review*, n° 2, mars 1976; WARD et NEILS, « The budgetary situation : an appraisal », Department of applied economics, University of Cambridge, 1976.
-