

Économie du secteur public

Joseph E. Stiglitz, Jean-Dominique Lafay
et Jay K. Rosengard

Traduit de l'anglais (États-Unis) par Françoise Nougès
Révision scientifique de Jean-François Caulier

◆ ÉCONOMIQUES

OUVERTURES

NOUVEAUX
HORIZONS

Copyright © 2015 by W. W. Norton Company, Inc.

Copyright © 2000, 1988, 1986 by Joseph E. Stiglitz, the Trustee of Edward Hannaway Stiglitz Trust, the Trustee of Julia Hannaway Stiglitz Trust, and the Trustee of the Trust for the Benefit of Joseph E. Stiglitz's Children.

All rights reserved.

© De Boeck Supérieur s.a, 2018
Rue du Bosquet, 7 – B1348 Louvain-la-Neuve
Pour la traduction et l'adaptation française

Votre avis nous intéresse ! Contactez-nous à arsnh@state.gov.

Nouveaux Horizons est la branche édition d'Africa Regional Services (ARS), qui fait partie du Bureau des affaires africaines du département d'État américain. Les éditions Nouveaux Horizons traduisent et publient en français des livres d'auteurs américains et les commercialisent en Afrique subsaharienne, au Maghreb et en Haïti. Pour connaître nos points de vente ou pour toute autre information, consultez notre site : <https://fr.usembassy.gov/fr/ars-paris-fr/livres/nh>.

Distribution Nouveaux Horizons – ARS, Paris, pour l'Afrique francophone et Haïti.

ISBN : 978-2-35745-380-7

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Dépôt légal :

Bibliothèque nationale, Paris : mars 2018

Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles : 2018/13647/012

*À nos premiers professeurs,
Nat et Charlotte
Jordan et Bet*

J. E. Stiglitz et J. K. Rosengard

*Je tiens à remercier tout particulièrement
Françoise Nouguès pour sa contribution précieuse
à la traduction du texte*

J.-D. Lafay

LES AUTEURS

Joseph E. Stiglitz est professeur à l'université Columbia. Reconnu comme l'un des meilleurs économistes de sa génération, il a obtenu la médaille John Bates Clark en 1979 et le prix Nobel d'économie en 2001. Il a présidé le *Council of Economic Advisers* des États-Unis sous la présidence de Bill Clinton. Par la suite, entre 1997 et 2000, il a été Économiste en chef et premier vice-président senior de la Banque mondiale. Entre 2008 et 2009, pendant la crise financière mondiale, Joseph Stiglitz a présidé l'*International Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* ainsi que la Commission de l'ONU sur les *Réformes du système financier et monétaire*.

J. E. Stiglitz a enseigné à l'université de Princeton, à l'université Stanford, au MIT et à l'université Yale. Il a été aussi Drummond Professor à l'All Souls College à Oxford. Il a participé à la création d'une nouvelle branche de l'économie appelée économie de l'information. Cette discipline explore les conséquences des asymétries d'information et a joué un rôle pionnier dans l'émergence de concepts fondamentaux tels que la « sélection adverse » et le « hasard moral ». Ses travaux de recherche ont contribué à expliquer les circonstances dans lesquelles le marché ne fonctionne pas de façon correcte et comment des interventions judicieusement choisies peuvent en améliorer les performances. Il est parallèlement l'auteur de plusieurs livres grand public qui ont eu un immense retentissement, comme *La Grande Désillusion (Globalization and its Discontents)*, Norton 2002) ou *Le Prix de l'inégalité (The Price of Inequality)*, Norton 2012). Ces ouvrages ont fait naître de nouvelles façons d'étudier la mondialisation, la crise financière mondiale et la distribution inéquitable de la richesse et du revenu. Selon la liste établie par le magazine Time en 2011, Joseph Stiglitz fait partie des 100 personnes les plus influentes dans le monde.

Jean-Dominique Lafay est professeur émérite à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et ancien directeur du Laboratoire d'économie publique de cette université. Auteur de nombreux ouvrages et articles scientifiques en économie publique, spécialiste des liens entre économie et politique, il a notamment publié, comme consultant à l'OCDE, deux ouvrages pionniers : *La dimension politique de l'ajustement économique* (avec J. Lecaillon, Paris OCDE) et *La Faisabilité politique de l'ajustement économique dans les PED* (avec S. Haggard et C. Morrisson, Paris OCDE). Ses recherches et enseignements récents concernent l'économie des conflits, notamment des phénomènes révolutionnaires. Jean-Dominique Lafay a été membre de l'*Editorial Board* de la revue

Public Choice, de la revue *Politique et management public* et du *Cercle des économistes*. Il a également exercé plusieurs fonctions de direction dans l'administration universitaire française. Il a été notamment Doyen de Faculté, directeur scientifique national pour le droit, l'économie, la science politique et la gestion au ministère de la Recherche, puis vice-chancelier des universités de Paris.

Jay K. Rosengard est chargé de cours à la Kennedy School de l'université Harvard, où il enseigne l'analyse des politiques publiques. Il est également directeur du programme concernant le *Secteur financier* de cette institution et directeur académique du *Rajawali Foundation Institute* pour l'Asie. Il possède une expérience de plus de 35 années de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques et des programmes de développement en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Il a été aussi enseignant invité au Japon, à l'université Hitotsubashi et à l'université nationale de Singapour. Il a enfin obtenu ses titres universitaires à l'université de Princeton comme BA (Bachelor of Arts) et à l'université Harvard comme MPA (Master of Public Affairs) et DDes (Doctor of Design program).

PARTIE
1

RÔLE ET TAILLE
DU SECTEUR PUBLIC

Chapitre 1	Les fonctions du secteur public	3
Chapitre 2	La taille du secteur public	31

Dans la plupart des pays du monde, les questions économiques sont au cœur de la vie politique. Comment l'État agit-il sur l'économie ? Quel est son rôle et quelle doit être sa taille ? Pourquoi certaines activités économiques sont-elles du ressort du secteur public et d'autres du secteur privé ? L'État doit-il en faire plus ou moins ? Doit-il changer sa façon d'agir et, si oui, comment ?

Avant de répondre à ces questions, il faut d'abord comprendre (a) ce que fait l'État actuellement, (b) comment son rôle a changé au cours du temps, (c) comment on peut comparer sa taille et l'étendue de ses fonctions à celles des autres pays et (d) quels sont les facteurs susceptibles d'expliquer les différences d'un pays à l'autre.

La partie 1 montre comment l'économie du secteur public s'insère dans ce contexte. Le chapitre 1 présente une vue globale du rôle économique de l'État. Il met en avant les questions auxquelles s'intéressent en priorité les spécialistes du secteur public et explique les raisons qui sont à l'origine de leurs désaccords quant aux politiques à adopter. Le chapitre 2 examine la façon de mesurer la taille du secteur public et propose une analyse comparée de cette taille dans différents pays.

1

LES FONCTIONS DU SECTEUR PUBLIC

Questions traitées dans ce chapitre

1. Quels sont les grands thèmes de l'économie du secteur public ?
2. Les différentes manières de concevoir le rôle de l'État.
Comment ce rôle s'est-il modifié au cours du temps
et quels ont été les facteurs responsables de ces modifications ?
3. Comment les économistes voient-ils l'économie du secteur public ?
4. Quelles sont les principales sources de désaccords entre les économistes
sur les politiques publiques que l'État doit conduire ?

1.1	Le rôle économique de l'État	5
1.2	Penser comme un économiste spécialiste du secteur public	15
1.3	Les différences d'opinions chez les économistes	24
1.4	Vérification et application des connaissances	27

De notre naissance à notre mort, les activités de l'État scandent notre vie de diverses façons.

- Nous naissons la plupart du temps dans des hôpitaux publics ou dans des hôpitaux subventionnés par l'État. Notre naissance est inscrite sur un registre public et nous bénéficions alors d'un ensemble de privilèges et d'obligations en tant que citoyens de notre pays.
- La plupart d'entre nous suivent des études dans des établissements publics ou plus ou moins subventionnés par l'État.
- Presque tout le monde, à un moment de sa vie, reçoit de l'argent de l'État, sous forme de bourses d'études ou de prêts étudiants, ou dans le cadre de programmes d'aide sociale (indemnités de chômage, incapacité de travailler, assurance contre la maladie, lutte contre la pauvreté ou caisses de retraite).
- Nous payons tous des impôts aux institutions publiques, sous forme (a) d'impôts sur la consommation, (b) d'impôts spécifiques sur des biens tels que les carburants, les alcools, le téléphone, les trajets aériens ou les parfums, (c) des impôts sur le revenu et des cotisations (cotisations sociales sur les salaires et cotisations de retraite).
- En 2011, 17 % de la population active des pays de l'OCDE (plus d'un actif sur 6) étaient employés en moyenne dans les administrations et les entreprises publiques¹. Dans les pays nordiques, le chiffre était proche de 30 %.

L'État n'est pas seulement l'un des principaux employeurs. Il exerce également une influence réglementaire importante sur les conditions d'embauche dans le secteur privé et, finalement, sur le fonctionnement général du marché du travail.

- Dans de nombreux secteurs de production (automobiles, chaussures de sport, informatique, etc.), le « climat général des affaires » dépend fortement des conditions posées par l'État aux concurrents étrangers voulant investir dans le pays concerné, ainsi que des exonérations douanières et des quotas accordés.
- Les agences publiques réglementent aussi de nombreux secteurs : notamment ce que l'on mange et ce que l'on boit, le lieu où l'on vit et le type de logement correspondant à nos moyens.
- Nous circulons sur des routes publiques et sur des autoroutes subventionnées par le secteur public. Dans de nombreuses communes, la collecte des ordures ménagères, les traitements des eaux usées et même parfois la fourniture d'eau courante s'effectuent dans le cadre d'une agence publique ou d'un syndicat intercommunal.
- Notre structure légale constitue un cadre qui permet aux individus et aux entreprises de signer des contrats entre eux. Quand deux individus sont en désaccord, ils ont la possibilité de faire appel aux institutions judiciaires.

1 "Public Sector Employment and Pay", chap. 5 pp. 102-104 in OECD (2013), *Government at a Glance 2013* Paris : OECD Publishing.

- S'il n'y avait pas de réglementation de l'environnement, l'air des grandes villes serait irrespirable ; l'eau des rivières et des lacs serait polluée, et l'on ne pourrait ni s'y baigner ni y pêcher.
- S'il n'y avait pas un certain nombre de règlements, comme ceux qui obligent les automobiles à être équipées d'airbags et de ceintures de sécurité, les accidents de la route seraient bien plus nombreux et, surtout, beaucoup plus graves.

1.1 LE RÔLE ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

Pourquoi les États s'engagent-ils dans certaines activités économiques et non dans d'autres ? Pourquoi le champ des activités exercées par le secteur public s'est-il autant modifié au cours des cent dernières années ? Pourquoi les domaines d'action des États ne sont-ils pas les mêmes d'un pays à l'autre ? L'État n'en fait-il pas trop ? Fait-il bien ce qu'il cherche à faire ? Pourrait-il exercer son rôle économique de façon plus efficace ? Toutes ces questions sont au centre de l'économie du secteur public. Pour les traiter, on étudiera dans un premier temps (a) le rôle économique de l'État dans les économies modernes, (b) comment sont apparues les idées justifiant ce rôle et (c) la façon dont le rôle de l'État s'est modifié au cours du XXI^e siècle.

1.1.1 *L'économie mixte des pays développés*

Jusque dans les années 1980, les économistes avaient coutume d'opposer les économies « mixtes » des pays occidentaux développés et l'économie « de commandement » de l'ancien bloc soviétique. Cette dernière économie était contrôlée en quasi-totalité par l'État central dans le cadre d'une « planification centralisée ». Le système d'organisation économique soviétique a été abandonné dans la quasi-totalité des pays concernés au cours des années qui ont suivi la chute du Mur de Berlin. Il ne subsiste que dans quelques pays comme la Corée du Nord ou Cuba.²

Les économies de la plupart des pays développés sont aujourd'hui ce que l'on appelle des **économies mixtes**. L'essentiel de l'activité économique est le fait des entreprises privées. Toutefois, la place réservée à l'État demeure très importante, mais avec des différences significatives d'un pays à l'autre. De plus, parallèlement à son activité directement productive, l'État exerce une influence forte sur le comportement du secteur privé grâce à un ensemble de réglementations, d'impôts et de subventions.

Comparés aux États-Unis, les pays européens développés interviennent en général beaucoup plus dans leurs économies. Par exemple, au cours des années 1950-1970, l'État français était engagé dans un ensemble d'activités économiques (y compris la production publique d'automobiles, d'avions et d'électricité).

² La situation dans ce dernier pays devrait beaucoup changer dans les années à venir, avec la fin prévisible du blocus américain et une large libéralisation du régime castriste, tant interne qu'externe et tant économique que politique (note rédigée en septembre 2015).

Depuis les années 1980, ces mêmes pays ont suivi la voie américaine de **déréglementation** et de **privatisation** (c'est-à-dire de conversions d'entreprises publiques en entreprises privées),³ même si la part du secteur public dans le PIB et, plus largement, son influence économique demeurent nettement plus fortes qu'aux États-Unis. Trois facteurs ont incité les États à aller dans ce sens. Tout d'abord, *la vente d'entreprises publiques* a permis un certain désendettement (ou un moindre endettement) face à des dettes publiques en forte croissance. Ensuite, les États, qui avaient dû combler les déficits des entreprises publiques lors des différentes crises, ont été amenés à mieux apprécier le *risque économique* qu'il y aurait à conserver un secteur industriel public trop lourd – et donc à cumuler risque économique et risque politique en temps de crise. Enfin, les progrès rapides de la technologie à partir des années 1970, notamment dans les secteurs de l'informatique et des télécommunications, impliquaient pour les entreprises publiques des investissements importants et des restructurations coûteuses, économiquement et politiquement. Des États en déficit et déjà très endettés ne pouvaient qu'être incités à réduire autant que possible le poids de leurs entreprises publiques.

Les privatisations n'ont pas toujours rencontré, loin de là, le succès espéré. La crise financière puis économique, qui a débuté en 2007-2008, en a été la cause principale. Cette crise a provoqué paradoxalement *l'augmentation la plus importante de la taille et du rôle de l'État* depuis les années 1960. Premièrement, les États ont dû apporter un soutien monétaire massif à leur secteur financier et à plusieurs autres secteurs de leur industrie. Deuxièmement, ils ont cherché à éviter l'apparition de nouvelles crises en renforçant les contrôles, d'abord sur leur secteur financier, ensuite sur plusieurs autres secteurs marchands.

ENCADRÉ 1.1

Les États-Unis : une économie mixte d'origine constitutionnelle

En rédigeant la Constitution des États-Unis, les Pères fondateurs de la République ont dû répondre explicitement à des questions clés concernant le rôle économique de l'État. Ainsi, la Constitution américaine assigne différentes responsabilités au gouvernement fédéral, comme le service postal ou le monopole d'émission de la monnaie. Elle pose aussi les bases de ce que l'on appelle aujourd'hui « les droits de la propriété intellectuelle » : L'État a *constitutionnellement* le droit d'accorder des brevets et de payer des droits d'auteur afin d'encourager l'innovation et la créativité.

Par ailleurs, la Constitution donne au gouvernement fédéral américain le droit de percevoir certains impôts. On notera que les impôts sur les exportations, sur le revenu ou sur la richesse nette ne font pas partie de la liste. Encore plus important pour le futur, l'article 1, section 8, clause 3 donne le droit au gouvernement fédéral de réglementer le commerce entre les différents États de la Fédération. Cette dernière clause, interprétée au sens large, a été utilisée pour justifier la plupart des réglementations instaurées par le gouvernement fédéral.

3 Pour une étude détaillée du cas français, cf. H. Dumez et A. Jeunemaitre, "Privatization in France : 1983-1993" dans *Industrial Privatization in Western Europe : Pressures, Problems, and Paradoxes*, Vincent Wright (London & New York, Pinter Publishers, 1994) pp. 103-105, 194.

Tout au long de leur histoire, les économies mixtes des pays développés ont cherché à résoudre le problème de la définition des frontières entre privé et public – et, plus largement, celui de la définition du rôle économique de l'État. Cela explique à la fois les changements multiples observés au cours du temps dans certains pays et les différences constatées d'un pays à l'autre. Les économies mixtes ont constamment oscillé entre public et privé, en particulier dans le cas de secteurs industriels essentiels, comme les chemins de fer, les autoroutes, les compagnies d'aviation, la fourniture d'électricité et de gaz, et le secteur bancaire et financier. Cette plasticité explique pourquoi l'analyse économique du secteur public dans les économies mixtes est si importante et si intéressante.

1.1.2 Rôle de l'État : les différents points de vue

Pour mieux comprendre les points de vue actuels sur le rôle économique de l'État, il est utile de voir comment la façon de concevoir ce rôle a évolué au cours du temps.⁴ Certaines grandes idées apparues aux XVIII^e et XIX^e siècles ont joué un rôle central au XX^e siècle et occupent encore aujourd'hui une place importante.

Au XVIII^e siècle prévalait l'idée, soutenue en particulier par les économistes français, que l'État devait promouvoir de façon active le commerce et l'industrie. Les défenseurs de ce point de vue étaient appelés les **mercantilistes**. C'est en partie pour leur répondre qu'Adam Smith, souvent considéré comme le fondateur de l'économie moderne, a écrit *La Richesse des nations* (1776). Dans cet ouvrage, il se prononce pour un rôle limité de l'État. Il cherche à montrer comment la concurrence et le « motif de profit » conduisent les individus à servir l'intérêt public en poursuivant leurs propres intérêts privés. Du simple fait qu'ils se font concurrence, ils offrent à d'autres individus les biens que ces derniers souhaitent. De plus, les seules entreprises qui parviennent à survivre sont celles qui produisent ce qui est souhaité par tous, et ce à un prix aussi faible que possible. Selon Smith, l'économie est ainsi conduite à produire ce qui est souhaité par tous et de la meilleure façon possible – comme s'il existait une **main invisible**.

Les idées d'Adam Smith ont exercé une influence profonde, à la fois sur les gouvernants et sur les économistes. Plusieurs des grands économistes du XIX^e siècle, notamment les Anglais John Stuart Mill et Nassau Senior, ont ainsi élaboré la doctrine connue sous le nom de **laisser-faire**. Pour ces auteurs, le gouvernement devait laisser le secteur privé agir seul. Il ne devait pas essayer de réglementer ou de contrôler les entreprises privées. La concurrence sans entrave était celle qui devait servir au mieux les intérêts de la société.

Tous les penseurs en sciences sociales du XIX^e siècle n'étaient pas convaincus par le raisonnement d'Adam Smith. Ils étaient préoccupés par les fortes inégalités de revenu qu'ils constataient autour d'eux, par la misère extrême dans laquelle vivaient une grande partie des classes laborieuses et par le chômage, auquel elles étaient

4 Cf. A. O. Hirshman, *Shifting Involments : Private Interest and Public Action* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 1982). Hirshman a proposé une théorie intéressante visant à expliquer les changements constants des points de vue concernant le rôle approprié de l'État.

fréquemment confrontées. Ils rejoignaient ainsi à la fois des écrivains comme Charles Dickens, qui décrivaient dans leurs romans la situation critique du monde du travail, et des théoriciens de l'organisation sociale comme Karl Marx, Jean-Charles Léonard de Sismondi ou Robert Owen. Ces auteurs développaient non seulement des théories cherchant à expliquer ce que l'on voyait, mais encore à proposer des programmes de réorganisation de la société.

Plusieurs de ces théoriciens attribuaient les maux de la société à la propriété privée du capital. Ce qu'Adam Smith considérait comme une vertu, était pour eux une perversion. Marx, s'il n'était pas le penseur social le plus profond, était certainement celui qui exerçait la plus forte influence parmi ceux qui étaient favorables à un plus grand contrôle de l'État sur les moyens de production. D'autres auteurs, Owen par exemple, jugeaient que la solution ne se trouvait ni dans l'État ni dans l'entreprise privée, mais dans l'existence de petits groupes d'individus qui se rassemblaient et agissaient de façon coopérative pour leurs intérêts mutuels.

D'un côté, la propriété privée du capital et la liberté sans contrainte d'entreprendre, de l'autre, le contrôle par l'État des moyens de production : ces principes contraires allaient devenir les fils conducteurs de la politique étrangère et de l'économie internationale au xx^e siècle, pendant la guerre froide (1947-1989). Mais, après l'effondrement du système soviétique entre 1989 et 1991, la donne a complètement changé. Les pays qui constituaient l'ex-Union soviétique et le bloc des pays de l'Est ont alors entrepris une transition monumentale vers un système de libre marché, avec en corollaire une transformation radicale du rôle de l'État dans leurs économies respectives. Même si l'opération a duré plus longtemps que prévu (un quart de siècle), on peut estimer que la très large majorité des pays concernés ont su plus ou moins la mener à terme.

Dans les pays occidentaux développés, en Europe et aux États-Unis, le rôle économique de l'État a aussi beaucoup évolué tout au long du xx^e siècle et au début de xxi^e siècle, mais de façon plus graduelle et souvent en réponse à des événements économiques propres à chaque pays ou groupe de pays. Dans le cas des pays européens, le processus de construction de l'Union européenne et ses évolutions parfois imprévues ont eu un impact spécifique sur les marges de manœuvre des gouvernements nationaux, notamment dans leurs relations avec la Commission et la BCE (Banque centrale européenne). L'opposition de la plupart des pays membres à des abandons trop significatifs de souveraineté, en matière budgétaire par exemple, a également empêché de progresser dans le sens d'une meilleure coordination des politiques publiques et, à terme, vers leur fédéralisation.

Il existe désormais un large accord pour dire que non seulement le marché et les entreprises privées sont au cœur du succès économique, mais encore que les gouvernements jouent un rôle important comme institution complémentaire du marché (même si la nature précise de ce rôle est encore une source de débats). Selon les pays et à l'intérieur d'un même pays au cours du temps, les choix ont été influencés par plusieurs facteurs, en particulier par :

- (a) la façon dont la population anticipe le futur de la société et la place que l'État doit ou devrait y occuper,

- (b) le montant que les membres de la société sont disposés à payer pour que se réalisent leurs anticipations et
- (c) la force des liens unissant les citoyens du pays concerné (ce que l'on appelle parfois le « pacte social » ou le « contrat social »).

Par exemple, les citoyens des pays de l'Europe du Nord s'attendent en général à ce que l'État leur fournisse des services de santé, d'éducation et de protection sociale. Plusieurs de ces pays sont parvenus à créer en réponse des systèmes publics de santé qui fournissent de meilleurs soins, et à des coûts inférieurs à ceux offerts par un système privé. Les contribuables sont alors disposés à payer des impôts relativement élevés pour financer les services publics. Dans un pays comme les États-Unis, au contraire, les services précédents sont largement fournis par le secteur privé. À la différence des citoyens des pays nordiques, les citoyens américains préfèrent payer moins d'impôts, fût-ce au prix de services publics plus restreints et/ou de moindre qualité.

Pour conclure, on notera que le débat concernant le rôle de l'État a pris un nouveau tournant à partir de 2008, quand il est apparu clairement à tous que les gouvernements étaient capables de sortir l'économie d'une crise grave, même quand, pour l'essentiel, elle avait comme origine le fonctionnement des marchés privés.

1.1.3 Les défaillances du marché comme incitations à l'action publique

Au moins jusqu'à la crise de 2008, on considérait que la Grande Dépression de l'entre-deux-guerres avait joué un rôle décisif dans les changements d'attitude vis-à-vis de l'État. À cette période, le taux de chômage atteignait 25 % aux États-Unis, 22 % au Royaume-Uni, 18 % en Allemagne et 15 % en France. Par rapport au pic de 1929, les baisses du PIB en 1932 sont particulièrement fortes pour les États-Unis (un tiers du PIB) et l'Allemagne (23 %). La baisse est également très sensible en France (17 %). Même le Royaume-Uni n'est pas parvenu à pleinement tirer son « épingle du jeu » : malgré « seulement » 5 % de baisse de PIB, ce pays a subi un chômage élevé comme la plupart des autres pays développés.

Dans les années 1930, on s'accordait en général pour dire que les marchés avaient gravement échoué et beaucoup réclamaient avec force l'intervention de l'État. Le grand économiste anglais John Maynard Keynes, qui écrivait au moment de la Grande Dépression, avait clairement montré à cette époque *que non seulement le gouvernement devait réagir face au ralentissement économique, mais encore qu'il en avait les moyens*. Cette idée selon laquelle les gouvernements doivent et peuvent stabiliser le niveau de l'activité économique est reprise dans le *Full Employment Act* américain de 1946. Elle sous-tend aussi la création, toujours en 1946, du *Council of Economic Advisers*, dont la mission était de conseiller le Président des États-Unis dans le domaine économique.

Mais cette incapacité apparente de l'économie de fournir des emplois n'était pas le seul problème à retenir l'attention. La dépression avait mis au jour

des problèmes qui, sous une forme moins sévère, existaient depuis longtemps. Une multitude de ménages avaient perdu une grande partie de leur épargne monétaire avec le krach boursier et la faillite des banques. Beaucoup de personnes âgées s'étaient retrouvées dans une situation de grande pauvreté. La forte baisse des prix avait aussi sévèrement touché le monde agricole : les statistiques des défauts de paiement sur les dettes hypothécaires se sont envolées et de nombreux exploitants agricoles ont été ruinés.

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a réagi assez rapidement à la dépression. Il n'a pas seulement essayé de stabiliser l'activité économique en adoptant des politiques plus actives. Il a aussi fait voter des législations et des programmes visant à atténuer les difficultés propres aux dépressions : loi sur l'assurance-chômage, loi sur la *Social Security* (c'est-à-dire essentiellement les pensions de retraite et les pensions aux handicapés), programmes fédéraux visant à soutenir les prix agricoles et bien d'autres programmes conformes aux objectifs sociaux et économiques. L'ensemble de ces programmes est connu sous le nom de *New Deal* (Nouvelle Donne).⁵

Après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont connu une période de prospérité sans précédent. Cependant, tout le monde n'en a pas bénéficié de façon égale. Une part non négligeable de la population avait le sentiment d'être condamnée à vivre dans la misère. L'éducation qu'elle recevait était insuffisante et inadéquate. Pour les enfants des familles pauvres, les chances d'obtenir un emploi de qualité étaient très faibles.

Ces problèmes d'inégalités ont été à l'origine de plusieurs programmes gouvernementaux au cours des années 1960, dans le cadre de la « guerre à la pauvreté » (*War on Poverty*), déclarée par le Président Lyndon B. Johnson. Une partie des programmes visaient à mettre en place un *filet de sécurité* pour ceux qui en avaient besoin. D'autres avaient pour objectif de fournir de la nourriture et des soins médicaux aux personnes pauvres. D'autres programmes, enfin, allaient dans le sens d'une amélioration des chances économiques des personnes désavantagées (avec notamment des programmes de recyclage ou de retour à la vie active et des services d'éducation préscolaire pour les enfants des familles pauvres).

Jusqu'à quel point ces interventions du secteur public sont-elles à la hauteur des problèmes à résoudre ? Comment peut-on mesurer leur degré de succès ?

Avant d'étudier les réponses possibles à ces questions, il est important de rappeler que ce n'est pas parce qu'un programme a déçu les espoirs de ses plus fidèles soutiens qu'il faut en conclure pour autant qu'il a échoué.

Par exemple, le programme américain *Medicaid*, qui dispense une assistance médicale aux citoyens américains indigents, n'a pas réussi totalement à éliminer les écarts d'espérance de vie entre personnes riches et personnes pauvres. En revanche, il a permis de réduire significativement l'écart entre ces deux groupes dans l'accès aux soins médicaux.

5 Nom donné par le Président américain Franklin D. Roosevelt à sa politique de lutte contre les effets de la Grande Dépression entre 1933 et 1938.

Cinquante après la déclaration de L. B. Johnson sur la « guerre à la pauvreté », celle-ci est loin d'avoir disparu sur le territoire américain. Les programmes publics ont permis de la réduire sensiblement, mais ceux qui critiquent les programmes publics comme ceux qui les soutiennent s'accordent pour dire : (a) qu'il reste des défis considérables à relever si l'on veut éliminer la pauvreté et (b) que les bonnes intentions ont souvent des conséquences négatives non voulues. Nombre de programmes censés alléger les défauts de l'économie de marché ont eu des effets que n'avaient pas anticipés leurs partisans. Par exemple, les programmes de rénovation urbaine, destinés à améliorer la qualité de la vie dans les centres-villes américains, ont eu parfois pour seul effet de remplacer des logements de qualité médiocre par des logements de haute qualité, mais à un prix inabordable pour les personnes pauvres. Le problème des sans domicile fixe est alors devenu une question de plus en plus sensible. On a rencontré un problème similaire avec les nombreux programmes visant à promouvoir l'intégration dans les écoles publiques. Dans l'ensemble, ces programmes ont été couronnés de succès. Mais, dans certains quartiers, en raison d'une plus forte ségrégation résidentielle, les écoles publiques n'ont pas fait mieux, en matière d'intégration, que les écoles privées.

Il arrive enfin que certains programmes manquent apparemment leur cible. Dans le cas de l'agriculture par exemple, on observe qu'une part disproportionnée des aides et subventions est allée aux grandes exploitations, et, bien souvent, les programmes gouvernementaux n'ont pas permis de maintenir en activité de nombreuses petites exploitations.

Les personnes favorables au maintien des interventions de l'État prétendent que les critiques concernant les défaillances des programmes publics sont exagérées. Selon elles, la leçon à retirer de ces expériences est qu'il ne faut pas obliger l'État à abandonner les efforts déjà consentis pour régler les principaux problèmes du pays. Il faut au contraire être plus rigoureux dans la conception et l'élaboration des programmes publics. Autrement dit, le fait que l'action publique connaisse certaines limites et qu'il existe des **défaillances de l'État** (*governmental failures*) ne doit pas empêcher de rechercher comment mieux pallier les **défaillances du marché**.

Récemment, l'attention des chercheurs s'est portée sur deux autres défaillances du marché :

- la volatilité excessive du marché, comme l'ont montré la crise de 2008 et plus d'une centaine d'autres crises dans le monde depuis 1980,
- l'inégalité croissante et la baisse des occasions d'investissements, qui ont coïncidé avec l'ère de la déréglementation.

Ces deux défaillances, que l'on retrouve dans de nombreux pays, ont fait l'objet d'une attention particulière aux États-Unis. De tous les pays développés, les États-Unis ont aujourd'hui le niveau d'inégalité le plus élevé et les opportunités économiques les plus faibles. De ce fait, les perspectives de vie pour un enfant américain dépendent plus qu'ailleurs du revenu et de l'éducation de ses parents. De plus, il semble qu'une partie des plus grosses fortunes du pays aient été accumulées dans des conditions éthiques discutables – et en recourant parfois à des pratiques douteuses, notamment dans le domaine financier. Vu l'importance des problèmes posés, il serait souhaitable que l'État s'en préoccupe davantage.

1.1.4 À la recherche de l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé

Les marchés ont souvent des défaillances, mais les États ne parviennent pas toujours à les corriger. Les économistes ont essayé de préciser les limites respectives de l'État et des marchés, et donc les conditions dans lesquelles les interventions publiques sont ou non les plus appropriées. D'une part, on s'accorde en général (a) pour dire que de nombreux problèmes ne sont pas correctement résolus par le marché et (b) pour rappeler que le marché n'est pleinement efficace que sous certaines hypothèses restrictives précises (cf. chapitres 3 et 4). D'autre part, nos connaissances scientifiques sur la façon dont fonctionne – ou dysfonctionne – l'État n'en sont encore qu'à leurs débuts, mais en plein essor (cf. chapitre 9).

ENCADRÉ 1.2

L'économie mixte

- Les économies des grands pays développés sont en quasi-totalité des économies mixtes, où le secteur privé et le secteur public jouent un rôle important.
- Les rôles assignés à l'État et la façon de les concevoir ont fortement changé au cours du temps.
- La présence de défaillances du marché, effectives ou perçues comme telles, est un élément important dans le choix des activités que l'État doit entreprendre.
- Les économistes sont de plus en plus nombreux à reconnaître que l'action de l'État a des limites, et qu'il existe, parallèlement aux défaillances du marché (*market failures*), des défaillances de l'État (*government failures*).

Reconnaître les limites de l'État implique que les gouvernements consacrent leur énergie aux seules zones où les défaillances du marché sont les plus significatives et où l'on a des raisons de penser que l'intervention publique peut apporter un avantage significatif. Parmi les économistes américains actuels, le point de vue dominant est qu'une intervention *limitée* de l'État peut améliorer la situation dans les cas les plus graves (mais non résoudre en totalité les problèmes). Autrement dit, l'État doit avoir un rôle actif dans la recherche du plein-emploi et dans l'atténuation des dommages causés par la pauvreté. Mais c'est à l'entreprise privée qu'il revient de jouer un rôle central dans l'économie. Le point de vue qui prévaut parmi les économistes est qu'il faut rechercher les moyens de faire fonctionner ensemble l'État et les marchés, l'un renforçant l'autre. Il faut notamment que les États s'appuient plus largement sur les marchés et sur des **mécanismes de type marché** (autrement dit semblables à ceux du marché).

Cela ne signifie pas pour autant que tous les problèmes soient résolus. Des désaccords subsistent parmi les économistes sur ce que doit être l'État : soit un agent limité dans ses choix, soit un acteur très libre de ses mouvements. Les points de vue

diffèrent aussi sur l'importance à accorder aux défaillances du marché et sur l'efficacité que l'on prête à l'État pour y remédier.

La plupart des différences d'opinions sont liées aux préférences politiques, c'est-à-dire à l'idée que l'on se fait de la capacité qu'aurait l'État de corriger les défaillances du marché sans que cette intervention crée en soi des problèmes collatéraux plus importants. En règle générale, les économistes qui servent ou ont servi dans des administrations de gauche pensent que le gouvernement a un rôle important à jouer. Ceux qui servent ou ont servi dans des administrations de droite doutent davantage de l'efficacité du secteur public.

Les positions dépendent aussi en partie de l'attention portée à l'inégalité. Même s'ils pensent que le marché est efficace, les économistes qui lui sont favorables concèdent qu'il aboutit parfois à des situations de pauvreté trop élevées pour être acceptables. Mais certains économistes, qui estiment que le marché produit « trop » d'inégalité, pensent malgré tout que les efforts entrepris pour réduire la pauvreté, efficaces ou non, sont trop importants. D'autres jugent même que ces efforts de l'État ont de grandes chances de se révéler inefficaces en pratique.

1.1.5 L'émergence du consensus

Quelle que soit leur importance, les divergences sur le rôle économique de l'État sont beaucoup plus faibles qu'elles ne l'étaient il y a un siècle, lorsque les économistes socialistes prônaient la domination de l'État et que les économistes favorables au laisser-faire affirmaient que l'État ne devrait exercer aucun autre rôle que celui « d'État-gendarme, veilleur de nuit ». Deux initiatives parallèles, la **déréglementation** et la **privatisation**, ont marqué le point de départ du réexamen actuel du rôle de l'État.

La première initiative a débuté à la fin des années 1970, à peu près en même temps aux États-Unis (sous la présidence de J. Carter) et au Royaume-Uni (sous M. Thatcher). Elle consistait à réduire le rôle de l'État dans la réglementation de l'économie. Aux États-Unis, par exemple, il a été mis fin à la réglementation des prix sur les lignes aériennes et dans le transport routier sur de longues distances. Cependant, tout en admettant que les réglementations avaient un coût, plusieurs auteurs soutenaient que ne pas réglementer pouvait avoir un coût encore plus important. Les réglementations n'ont alors pas cessé de progresser. On reconnaissait de plus en plus l'existence de défaillances de marché, les unes liées à la dégradation de l'environnement, les autres aux deux quasi-effondrements du système bancaire qui se sont produits au cours des 30 dernières années.

L'administration Clinton, avec son initiative « Réinventons l'État » (*Reinventing Government*), a cherché à établir un équilibre : on admettait certes la nécessité de la réglementation, mais on estimait aussi (a) que certaines réglementations étaient beaucoup trop contraignantes, (b) que pour plusieurs d'entre elles les avantages étaient inférieurs aux coûts et (c) qu'il y avait souvent des moyens plus efficaces d'atteindre les objectifs souhaités. Des réformes majeures ont été effectuées dans cette optique. Elles concernaient des domaines stratégiques comme le secteur bancaire, les télécommunications

ou l'électricité. Dans certains cas, notamment celui des télécommunications, on espérait que la concurrence serait plus forte que prévu antérieurement, surtout grâce aux nouvelles technologies.

Des réformes similaires ont été menées dans un grand nombre de pays. Dans certains cas, l'enthousiasme pour la déréglementation semble être allé trop loin. Une décennie après la débâcle des *Savings and Loan Associations* américaines⁶ et une décennie avant la crise économique mondiale de 2008, la crise en l'Asie de l'Est, en 1997, a remis au premier plan de l'actualité la question de la réglementation des marchés financiers. Toutes ces crises ont finalement débouché sur des pertes importantes pour l'ensemble des acteurs économiques (salariés, contribuables, retraités ou entrepreneurs). Pour cette raison, on a beaucoup relativisé les espoirs mis dans l'instauration d'une concurrence accrue, notamment dans les télécommunications.

Comme l'administration Clinton, l'administration Obama a souhaité établir un équilibre privé-public plus approprié. En effet, de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer l'influence exercée par les groupes d'intérêts bénéficiaires de la déréglementation et/ou par les idéologies qui accordaient une confiance excessive au marché. Mais l'état des rapports de force politiques entre la Présidence et le Congrès n'a guère permis d'aller aussi loin que le souhaitait la nouvelle administration.

La seconde initiative, la privatisation, a cherché à faire passer dans le secteur privé des activités exercées auparavant par l'État. Ce mouvement en faveur de la privatisation a été encore plus fort en Europe, où la téléphonie, les chemins de fer, le transport aérien et les entreprises d'utilité publique ont tous été privatisés. Dans la mesure où, aux États-Unis, l'État ne gérait que peu d'entreprises, le champ des privatisations a été beaucoup plus réduit. La privatisation peut-être la plus importante et la plus controversée aux États-Unis a concerné l'agence gouvernementale responsable de l'enrichissement de l'uranium (*United States Enrichment Corporation*).⁷ La privatisation votée en 1997 et mise en œuvre en 1998 a eu de lourdes conséquences sur la sécurité nationale américaine. Par exemple, elle a rendu plus difficiles les discussions ultérieures sur le désarmement nucléaire en raison des conflits d'intérêts qui existaient entre l'entreprise privée et la sécurité nationale. Pour certains, cette privatisation est apparue comme un « exemple de folie idéologique » – le gouvernement ayant perdu, à leurs yeux, le sens de l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement d'une économie mixte entre secteur privé et secteur public.

Quoi qu'il en soit, jusqu'en 2005, les États-Unis ont fait un effort important en matière de transfert au secteur privé. Une part substantielle du programme de retraite pour les personnes âgées et les personnes handicapées (la *Social Security*) a été privatisée, suivant ainsi les exemples du Chili, du Royaume-Uni et d'autres pays.

6 Caisses d'épargne et de crédit américaines. En raison d'investissements immobiliers trop risqués et de la forte réduction des avantages fiscaux dont ces caisses bénéficiaient, les premières alertes sont apparues au début des années 1980, et les premières faillites à partir de 1985. Au terme de la crise, au début des années 1990, plus de 1 600 caisses avaient fait faillite. Le plan de sauvetage s'est achevé en 1995. Le coût total de la crise est estimé à 160 milliards de dollars, payés à plus de 80 % par les contribuables américains.

7 L'uranium *faiblement enrichi* est utilisé dans les centrales nucléaires. L'uranium *fortement enrichi* sert à fabriquer des bombes atomiques. Les processus et les usines sont les mêmes dans les deux cas.

La crise financière mondiale a mis en évidence les problèmes soulevés par ces initiatives, notamment une diminution de la sécurité pour les personnes âgées. D'autres tentatives de privatisations, comme celles des routes au Mexique et des chemins de fer au Royaume-Uni ont aussi rencontré de très sérieuses difficultés. Enfin, la crise de 2007-2008 a contraint de nombreux gouvernements à jouer un rôle beaucoup plus actif dans l'économie, en nationalisant ou parfois même en renationalisant (notamment dans le secteur bancaire). Beaucoup de pays riches en ressources minières et pétrolières ont signé des contrats qui, une fois ces ressources privatisées, étaient si peu avantageux que les gouvernements des pays concernés ont soit demandé des renégociations, soit pratiqué des nationalisations ou des renationalisations (surtout dans le cas des mines ou des champs pétroliers).

1.2 PENSER COMME UN ÉCONOMISTE SPÉCIALISTE DU SECTEUR PUBLIC

Les économistes étudient la *rareté*, c'est-à-dire qu'ils examinent comment les sociétés font des choix afin d'utiliser au mieux des ressources limitées. Cela les conduit à s'intéresser à quatre questions économiques fondamentales :

1. Que produit-on ?
2. Comment produit-on ?
3. Pour qui produit-on ?
4. Comment prend-on les décisions ?

Comme tous les économistes, les spécialistes du secteur public ont à répondre à ces questions en matière de choix. Toutefois, leurs centres d'intérêt se limitent aux choix effectués à l'intérieur du secteur public, au rôle exercé par l'État et à la façon dont cet État interfère avec les décisions prises par le secteur privé.

1.2.1 *Que produit-on ?*

Quel montant de ressources faut-il utiliser pour la production de biens publics comme la défense ou les autoroutes ? Et quel est le montant nécessaire à la production privée, par exemple pour fabriquer des automobiles, des postes de télévision ou des jeux vidéo ? On représente habituellement ces choix à l'aide d'une **courbe (ou frontière) des possibilités de production**. Cette courbe retrace le montant de deux biens que l'on peut produire de façon efficace avec une technologie et des ressources données. Dans notre exemple, ces deux biens sont les uns des biens publics, les autres des biens privés. La figure 1.1 montre les diverses combinaisons de ces deux biens qu'une société peut produire.

La société peut dépenser davantage en biens publics, par exemple en Défense nationale. Mais il faudra alors réduire le montant des biens disponible pour la consommation privée. Par conséquent, quand on se déplace de *G* en *E* le long de la frontière des possibilités de production, le montant des biens publics produits

augmente, mais celui des biens privés produits diminue. Un point tel que *I*, situé en dessous de la frontière des possibilités de production, est dit *inefficace* : la société peut produire plus de biens publics et/ou plus de biens privés avec les mêmes ressources. Un point tel que *N*, situé au-dessus de la frontière des possibilités de production, est dit *irréalisable* (ou infaisable) : il n'est pas possible avec des ressources et une technologie données, de produire simultanément plus de biens publics et plus de biens privés.

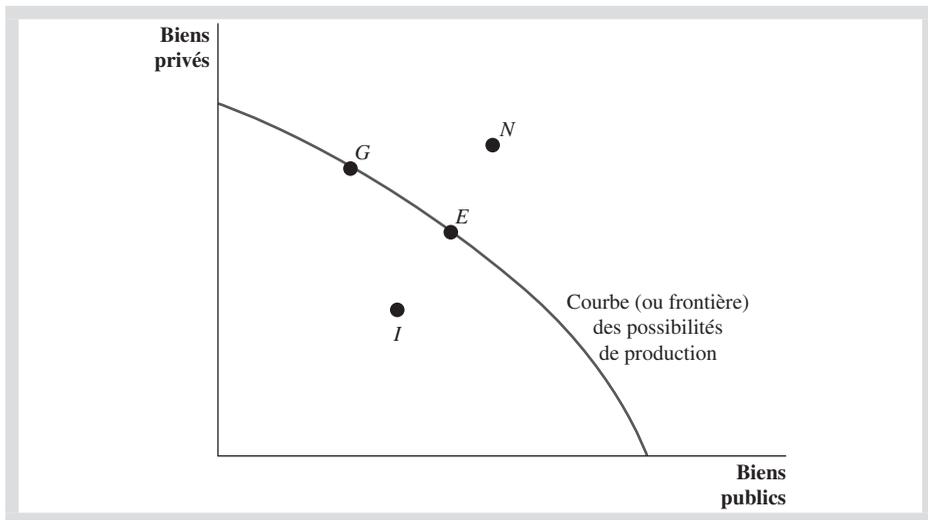


Figure 1.1

Frontière des possibilités de production de la société

Cette courbe décrit le niveau maximum de biens privés que la société peut obtenir pour chaque niveau donné de biens publics. Si la société souhaite acquérir plus de biens publics, elle doit accepter un montant inférieur de biens privés.

1.2.2 Comment produit-on ?

On peut considérer cette question comme une succession de décisions à prendre : faut-il produire des biens privés ou des biens publics ? Faut-il utiliser plus de capital et moins de travail ou l'inverse ? Faut-il employer des technologies efficaces en termes d'énergie ?

D'autres questions sont aussi sous-jacentes. Les politiques publiques agissent sur la façon dont les entreprises produisent les biens : la législation concernant la protection de l'environnement restreint la pollution émise par les entreprises, les taxes sur les salaires payées par les entreprises au profit de leurs salariés peuvent accroître le coût du travail et donc décourager les entreprises d'utiliser des techniques de production qui exigent beaucoup de travail (qui sont *intenses en travail* – *Labor Intensive*).

1.2.3 Pour qui produit-on ?

Cette question concerne la *distribution du produit*. Les décisions des États se rapportant aux impôts et aux programmes d'aide sociale (de bien-être – *welfare*) ont une influence sur les revenus dont les individus disposeront pour leurs dépenses. De même, l'État doit décider du type de biens publics à produire. Certains groupes bénéficient plus de la production d'un bien public particulier et d'autres groupes d'un autre.

1.2.4 Comment prend-on les décisions ?

Dans le secteur public, les choix sont effectués *collectivement*. Ces choix collectifs correspondent à ceux que doit faire une société pour l'ensemble des membres de la collectivité – par exemple, des choix concernant les structures légales, la taille des forces militaires, les dépenses pour les autres biens publics, etc. Dans les autres champs d'analyse économique, la littérature se focalise autour de trois thèmes : (a) les modes de décision des individus concernant la consommation, (b) les choix de production des entreprises et (c) la façon dont le système de prix fonctionne pour garantir que les biens demandés par les consommateurs soient produits par les entreprises.

Les décisions collectives sont beaucoup plus difficiles à prendre, car les individus sont souvent divisés sur ce qu'il convient de faire. Certains individus préfèrent les glaces au chocolat et d'autres les glaces à la vanille. De même, certains peuvent prendre plus de plaisir que d'autres à se promener dans des parcs publics. Mais, dans le cas des biens privés, ceux qui aiment la glace au chocolat ont la possibilité d'en acheter et ceux qui préfèrent la glace à la vanille peuvent en faire autant. Dans le cas des politiques publiques, au contraire, il est nécessaire de prendre des décisions pour tout le monde. Toute personne qui a vécu dans une famille nombreuse sait déjà les difficultés que posent les décisions collectives (doit-on aller au cinéma ou à un match de football ?)

ENCADRÉ 1.3

Questions économiques clés

- Que produit-on ? Des biens publics ou des biens privés ?
- Comment produit-on ?
 - Dans le cadre du secteur public ou dans celui du secteur privé ?
- Pour qui produit-on ?
 - Les impôts et taxes agissent sur le montant que peuvent dépenser les individus.
 - Des programmes publics différents bénéficient à des groupes sociaux différents.
- Comment prend-on les décisions ?
 - Comment sont prises les décisions collectives, celles concernant par exemple la fiscalité ou l'offre de biens fournis de façon publique ?

TABLE DES MATIÈRES

Les auteurs	VII
Préface	IX

Partie 1 **Rôle et taille du secteur public**

CHAPITRE 1

Les fonctions du secteur public	3
1.1 Le rôle économique de l'État	5
1.2 Penser comme un économiste spécialiste du secteur public	15
1.3 Les différences d'opinions chez les économistes	24
1.4 Vérification et application des connaissances	27

CHAPITRE 2

La taille du secteur public	31
2.1 L'État et ses fonctions	33
2.2 Fonctions de l'état et organisation des pouvoirs	33
2.3 Les différents types d'activité de l'État	36
2.4 La taille du secteur public et la mesure de son évolution	48
2.5 Recettes de l'État	55
2.6 Financement du déficit public	60
2.7 Les données sur les activités gouvernementales et l'art des tours de passe-passe	64
2.8 Vérification et application des connaissances	66

Partie 2 **Les fondements de l'économie du bien-être**

CHAPITRE 3

L'efficacité du marché	71
3.1 La main invisible des marchés concurrentiels	72
3.2 Économie du bien-être et efficacité de Pareto	73

3.3	Analyse de l'efficacité économique	80
3.4	Vérification et application des connaissances.....	91
CHAPITRE 4		
	Les défaillances du marché	95
4.1	Droits de propriété et respect des contrats.....	96
4.2	Défaillances du marché et rôle de l'État.....	98
4.3	Redistribution et biens sous tutelle (<i>merit goods</i>).....	111
4.4	Le rôle de l'État : deux angles d'analyse.....	113
4.5	Vérification et application des connaissances.....	115
CHAPITRE 5		
	Biens publics et biens privés fournis publiquement	119
5.1	Biens publics.....	120
5.2	Biens privés fournis publiquement	132
5.3	Conditions d'efficacité pour les biens publics.....	137
5.4	L'État efficace considéré comme un bien public.....	147
5.5	Vérification et application des connaissances.....	147
5.6	Annexe : la courbe du montant résiduel.....	151
CHAPITRE 6		
	Externalités et environnement	155
6.1	Le problème des externalités	157
6.2	Les solutions privées aux externalités.....	159
6.3	Les solutions publiques aux externalités	166
6.4	Protection de l'environnement : le rôle de l'État en pratique.....	181
6.5	En conclusion.....	190
6.6	Vérification et application des connaissances.....	190
CHAPITRE 7		
	Efficacité et équité	197
7.1	Les arbitrages entre efficacité et redistribution.....	198
7.2	Analyse des choix sociaux.....	199
7.3	Les choix sociaux en pratique	210
7.4	Trois approches des choix sociaux.....	224
7.5	L'approche par les avantages nets pondérés.....	225
7.6	L'arbitrage entre efficacité et équité revisité	226
7.7	Vérification et application des connaissances.....	228
7.8	Annexe : différentes mesures de l'inégalité.....	231

Partie 3 La théorie des dépenses publiques

CHAPITRE 8

La production publique de biens et services	239
8.1 Monopole naturel et production publique de biens privés	242
8.2 Comparaison de l'efficacité dans le secteur public et dans le secteur privé	257
8.3 Les sources d'inefficacité dans le secteur public	261
8.4 Corporatisation	268
8.5 Un consensus de plus en plus large sur l'activité productive des États.....	273
8.6 Vérification et application des connaissances.....	275

CHAPITRE 9

L'analyse des choix publics	281
9.1 Les mécanismes publics d'allocations des ressources	282
9.2 Une autre méthode de détermination des dépenses publiques.....	302
9.3 Politique et économie.....	306
9.4 Vérification et application des connaissances.....	313
9.5 Annexe : les nouveaux mécanismes de révélation des préférences	317

Partie 4 La dépense publique en pratique

CHAPITRE 10

Les dépenses publiques : un cadre d'analyse	325
10.1 Pourquoi a-t-on besoin d'un programme ?.....	327
10.2 Les défaillances de marché à corriger.....	327
10.3 Les autres formes d'intervention publique.....	329
10.4 L'importance des détails dans la conception des programmes.....	331
10.5 Réactions du secteur privé aux programmes publics.....	333
10.6 Conséquences sur l'efficacité.....	334
10.7 Conséquences distributionnelles	340
10.8 Les arbitrages entre équité et efficacité.....	345
10.9 Les objectifs des politiques publiques	348
10.10 Le processus politique.....	349
10.11 Vérification et application des connaissances.....	352

CHAPITRE 11

L'évaluation des dépenses publiques	355
11.1 L'analyse avantages-coûts privés	356
11.2 L'analyse avantages-coûts sociaux	359
11.3 Surplus des consommateurs et décision d'entreprendre un projet	360
11.4 La mesure des avantages et des coûts non monétaires (et non monétarisables)	363
11.5 Prix fictifs (<i>SHADOW PRICES</i>) et prix de marché	369
11.6 Taux d'actualisation pour l'analyse avantages-coûts sociaux	371
11.7 L'évaluation du risque	377
11.8 Considérations distributives	381
11.9 Analyse coût-efficacité	382
11.10 L'évaluation ex post : l'estimation et l'amélioration des performances gouvernementales	386
11.11 Vérification et application des connaissances	390

CHAPITRE 12

Défense, recherche et technologie	393
12.1 Dépenses de défense	395
12.2 L'augmentation de l'efficacité du ministère américain de la Défense	406
12.3 Après la guerre froide : la reconversion de la Défense	409
12.4 Recherche et technologie	412
12.5 Vérification et application des connaissances	423

CHAPITRE 13

Économie de la santé	427
13.1 Le système de santé aux États-Unis	431
13.2 Justification du rôle de l'État dans le secteur de la santé	438
13.3 Réformer les soins de santé	455
13.4 La réforme de <i>Medicare</i> : assouplir les contraintes budgétaires à long terme	459
13.5 Vérification et application des connaissances	463

CHAPITRE 14

Économie de l'éducation	467
14.1 La structure de l'éducation aux États-Unis	471
14.2 Pourquoi l'éducation est-elle fournie et financée publiquement ?	474
14.3 Les politiques d'éducation : questions et controverses	476
14.4 Aide à l'enseignement supérieur	493

14.5	Vérification et application des connaissances.....	498
14.6	Annexe : Comment faut-il allouer les fonds de l'enseignement public ?...	501

CHAPITRE 15

	Programmes de bien-être social et redistribution du revenu	505
15.1	Les principaux programmes de bien-être aux États-Unis.....	507
15.2	Les justifications des programmes publics de bien-être social.....	516
15.3	Questions analytiques	518
15.4	Réforme de l'assistance sociale : l'intégration des programmes.....	538
15.5	La réforme de l'aide sociale de 1996	540
15.6	Remarques de conclusion.....	550
15.7	Vérification et application des connaissances.....	551

CHAPITRE 16

	L'assurance sociale	557
16.1	Le système de <i>Social Security</i>	560
16.2	<i>Social Security</i> , assurances privées et défaillances de marché.....	564
16.3	Comment réformer la <i>Social Security</i> ?	583
16.4	Vérification et application des connaissances.....	593

Partie 5 Théorie de la fiscalité

CHAPITRE 17

	Introduction à la fiscalité	599
17.1	Le contexte historique	600
17.2	Les cinq caractéristiques souhaitables pour tout système fiscal.....	607
17.3	Le choix entre les systèmes fiscaux : un cadre général d'analyse	634
17.4	Vérification et application des connaissances.....	639

CHAPITRE 18

	L'incidence fiscale	643
18.1	Incidence fiscale sur des marchés en concurrence parfaite.....	646
18.2	Incidence de l'impôt dans un cadre de concurrence imparfaite.....	661
18.3	Impôts équivalents	665
18.4	Autres facteurs agissant sur l'incidence fiscale	669
18.5	L'incidence des impôts aux États-Unis	676
18.6	Vérification et application des connaissances.....	681
18.7	Annexe : comparaison des effets respectifs d'un impôt ad valorem et d'un impôt spécifique en cas de monopole.....	683

CHAPITRE 19

Impôt et efficacité économique	687
19.1 Impôts répercutés sur les consommateurs	688
19.2 La quantification des effets de distorsion	692
19.3 Effets des impôts supportés par les producteurs.....	700
19.4 Traitement fiscal de l'épargne.....	704
19.5 La fiscalité du revenu du travail.....	707
19.6 Mesure des effets des impôts sur le travail offert.....	715
19.7 Vérification et application des connaissances.....	722
19.8 Annexe : les coûts en bien-être des péages.....	724

CHAPITRE 20

Fiscalité et optimum	727
20.1 Deux erreurs classiques d'analyse.....	728
20.2 Fiscalité optimale et fiscalité efficace au sens de Pareto	729
20.3 La fiscalité différenciée.....	744
20.4 Impôts sur les producteurs	751
20.5 Vérification et application des connaissances.....	755
20.6 Annexe A : détermination des taxes de Ramsey sur les biens	757
20.7 Annexe B : obtention de la formule de Ramsey quand les courbes de demande sont linéaires	759

CHAPITRE 21

La fiscalité du capital	763
21.1 Faut-il imposer le capital ?.....	765
21.2 Effets sur l'épargne et l'investissement	769
21.3 Impact sur la prise de risque.....	778
21.4 Mesurer les variations dans la valeur des actifs	781
21.5 Vérification et application des connaissances.....	793

Partie 6 La fiscalité en pratique**CHAPITRE 22**

L'impôt sur le revenu des personnes	799
22.1 Les grandes lignes de l'impôt sur le revenu américain	800
22.2 Principes sur lesquels repose l'impôt sur le revenu américain	806
22.3 La mise en œuvre d'un système d'impôt sur le revenu : problèmes pratiques	814
22.4 Traitement spécifique du revenu du capital.....	830

22.5	Remarques en conclusion	839
22.6	Vérification et application des connaissances	839
CHAPITRE 23		
	L'impôt sur le revenu des sociétés anonymes	843
23.1	Principales caractéristiques de l'impôt sur le revenu des sociétés	845
23.2	L'incidence de l'impôt sur le revenu des sociétés et ses effets sur l'efficacité.....	848
23.3	Dépréciation (amortissement) du capital	863
23.4	Les effets combinés de l'impôt sur le revenu des personnes et celui des sociétés	865
23.5	L'impôt sur les sociétés comme instrument de politique économique	876
23.6	L'impôt sur les sociétés multinationales.....	877
23.7	Un impôt sur le revenu des sociétés est-il nécessaire ?	881
23.8	Vérification et application des connaissances	883
CHAPITRE 24		
	Manuel de l'évitement fiscal	887
24.1	Les grands principes de l'évitement fiscal	889
24.2	Les abris fiscaux.....	894
24.3	Réforme de la fiscalité et évitement fiscal	898
24.4	Équité, efficacité et réforme fiscale.....	901
24.5	Vérification et application des connaissances	902
CHAPITRE 25		
	Les réformes du système fiscal.....	905
25.1	Équité.....	907
25.2	Efficacité.....	914
25.3	La simplification du code fiscal.....	924
25.4	La politique de réforme fiscale et les problèmes de transition.....	931
25.5	Réformes fiscales pour le XXI ^e siècle.....	934
25.6	Vérification et application des connaissances	945
 Partie 7 Autres sujets importants		
CHAPITRE 26		
	Les relations budgétaires entre les niveaux de gouvernement	951
26.1	La répartition des responsabilités	952
26.2	Principes du fédéralisme budgétaire.....	959

26.3	Le face-à-face entre production et finance.....	971
26.4	Remarques pour conclure.....	981
26.5	Vérification et application des connaissances.....	983
CHAPITRE 27		
	Dépenses et impôts subnationaux.....	987
27.1	L'incidence fiscale appliquée à l'économie des finances publiques locales.....	988
27.2	Capitalisation.....	995
27.3	Les choix publics au niveau local.....	1001
27.4	Problème de l'imposition dans un environnement multijuridictionnel.....	1005
27.5	Vérification et application des connaissances.....	1006
CHAPITRE 28		
	Déficits budgétaires et dette publique.....	1009
28.1	Les problèmes du déficit américain depuis les années 1980.....	1011
28.2	Les conséquences des déficits fédéraux.....	1026
28.3	L'amélioration du processus budgétaire.....	1034
28.4	Le problème de long terme : droits acquis et personnes âgées.....	1037
28.5	Vérification et application des connaissances.....	1038
	Bibliographie.....	1043
	Index.....	1059

