
Le rôle des pouvoirs publics en matière de consommations collectives à partir des analyses d'Adam Smith

→ La problématique

Quel rôle doit-on assigner à l'Etat dans une société ? Quels sont les services publics que l'Etat doit fournir ? Comment ses dépenses doivent-elles être financées ? Ces questions continuent de marquer les clivages politiques et idéologiques contemporains. En préconisant la libre entreprise et le libre commerce, les pères fondateurs de la théorie libérale se sont confrontés aux pouvoirs en place et à leurs multiples formes d'interventions (rappelez-vous le fameux exemple des *Corn Laws* combattues par D. Ricardo !!!). Parmi ces partisans d'un Etat moins omniprésent, on retrouve Adam Smith qui est resté dans l'histoire comme un des fondateurs de cette conception de « l'Etat minimal » ou encore « Etat gendarme ».

Pourtant, quand on étudie la conception de l'Etat d'Adam Smith et que l'on se replonge dans la philosophie générale de son œuvre, on est très loin de la vision selon laquelle l'intervention de l'Etat serait un mal absolu et que son rôle devrait se cantonner à des fonctions strictement régaliennes (monnaie, armée, police, justice).

Cette interrogation sur la place de l'Etat dans la vie économique et sociale reste plus que jamais d'actualité...

- faut-il, comme le préconisent certains libéraux, privatiser des services publics comme l'Education ?
- l'existence de biens collectifs, l'émergence de nouvelles préoccupations comme celle du développement durable ne justifient-elles pas, au contraire, l'intervention de l'Etat ?...

→ L'auteur : Adam Smith (voir un précédent dossier)

→ Mise au point préalable sur quelques notions

A) « Travail productif » et « travail improductif »

Est productif, pour A. Smith, « le travail qui ajoute à la valeur de l'objet sur lequel il s'exerce » c'est-à-dire le travail dont la vente du produit non seulement rembourse le salaire mais aussi rapporte un profit ; le travail de l'ouvrier est du travail productif. Par contre, le travail du domestique, celui du fonctionnaire sont improductifs : ils ne produisent rien qui puisse se vendre. En définitive, seul le travail qui crée de la richesse matérielle est considéré comme productif pour Smith. Le travail du domestique et du fonctionnaire ont en commun de produire seulement un « service » qui n'a rien de matériel.

B) Consommation collectives

Ce sont des services non marchands utilisés par les entreprises et les ménages, produits par les administrations publiques et financés par les prélèvements obligatoires. (EX : justice, police, éducation, routes, etc.).

C) « Bien collectif » ou « bien public » pour satisfaire des consommations collectives

C'est un bien indivisible (cad un bien dont l'utilisation ne peut être attribuée à un individu en particulier), il peut être utilisé simultanément par plusieurs personnes pour répondre à un besoin collectif (EX : la défense nationale, un barrage hydroélectrique, l'éclairage public, etc.) ; ces biens ne

relèvent pas de la logique du marché, en particulier parce qu'on ne peut pas les faire payer par l'utilisateur de manière individuelle.

D) Externalité

C'est un effet positif ou négatif qui résulte de l'activité économique d'un agent, non pris en compte par le marché. Ces externalités justifient l'intervention de l'Etat, soit pour en favoriser la production si elles sont positives (EX : construction d'un Lycée), soit pour la décourager si elles sont négatives (Ex : activités polluantes).

→ L'analyse d'Adam Smith...

I/ La conception de « l'Etat minimal » chez A. Smith...

A) L'Etat peut-il créer des richesses ?

Il faut tout d'abord rappeler que pour Smith, la richesse est matérielle. Cette richesse peut correspondre aux quantités de biens, d'objets utiles mis à la disposition des individus au sein de la société. Aussi, tout ce qui créera de la richesse matérielle sera considéré comme une activité productive. Pour Smith, cette richesse est produite par le travail.

Cependant, tout travail n'est pas productif de richesses. Smith va donc distinguer le travail productif du travail improductif (voir la définition au niveau des notions). Pour lui, les services « en général » ont un caractère « improductif ». Cette analyse va avoir une influence sur sa conception de l'Etat. Ainsi, puisque les tâches qui incombent à l'Etat prennent la forme de services, l'ensemble des services rendus par l'Etat ont un caractère « improductif ». Il faut toutefois noter qu'il **ne mentionne jamais le caractère « improductif » de l'Etat en lui-même, mais seulement celui des services « en général »** parce qu'ils ne créent pas de richesse matérielle.

B) L'Etat doit-il intervenir dans la répartition de la richesse ?

La place que Smith va attribuer à l'Etat dans la vie économique et sociale est intimement liée à la théorie de la « main invisible ». selon cette approche, la recherche de l'intérêt individuel est le meilleur moyen d'atteindre l'efficacité économique et l'allocation optimale des ressources, et par là-même l'augmentation de la richesse nationale. Pourtant, il ne considère pas que le libre jeu de l'égoïsme individuel permette à lui seul l'enrichissement de la nation. Il considère, au contraire, que la satisfaction de certains besoins ne peut être laissée à l'initiative individuelle. Ces besoins sont ceux qui correspondent à des biens que l'on appelle de nos jours des biens collectifs et qui correspondent eux-mêmes à des consommations collectives.

C) Bilan - Pourquoi un « Etat minimal » ?

1^{ère} raison : puisque la recherche de l'intérêt individuel permet de couvrir l'ensemble des activités productives de biens matériels, de marchandises, l'Etat devrait se cantonner à la production de services, la plus petite possible d'ailleurs, puisque les services ne contribuent pas, dans la logique de Smith, à accroître directement la richesse matérielle d'une nation.

2^{nde} raison : puisque des « lois naturelles » régulent spontanément le marché, l'Etat doit donc intervenir le moins possible dans la régulation économique. Pour déterminer ce qui se cache derrière le « moins possible », il faut considérer que Smith fonde son analyse sur l'observation des différentes formes d'Etat qui se sont succédées à travers le temps ou qui ont coexistées.

D) Quelles tâches pour l'Etat (ou les pouvoirs publics) ?

L'observation des différentes formes prises par l'Etat au cours de l'histoire amène A. Smith à mettre en évidence des fonctions qu'il classe par ordre d'importance : la fonction militaire, la fonction de justice et la fonction d'entretien des ouvrages publics.

Au livre V de la *Richesse des Nations*, A. Smith délimite clairement les trois devoirs du souverain ou

de la République selon sa vision de l'État libéral. Au premier rang des fonctions de l'État, on trouve les tâches dites régaliennes: armée, police et justice.

- **Défendre la société contre les invasions étrangères** est le premier devoir du souverain; c'est probablement la fonction des pouvoirs publics la plus universellement admise, car l'asservissement d'un peuple le prive du bien le plus précieux, la liberté. L'Etat assurera donc la sécurité extérieure par la levée d'une armée.
- Le deuxième devoir est celui de **«protéger la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre »** : cela implique en particulier de faire respecter la propriété. Ce droit appliqué aux affaires est tout à fait essentiel pour que fonctionne une société de marché où règne « le système de la liberté naturelle ». Il est nécessaire de créer des droits pour que chacun ait un intérêt effectif à produire des richesses sans crainte de se voir spolié de son travail. Un inventeur ou un créateur n'aura en effet pas intérêt à innover s'il sait que sa création sera exploitée par tous sans rémunération de sa peine et de son talent. Cet impératif va se traduire par la mise en place d'une justice et d'une police.
- Le troisième devoir du souverain est plus complexe car il concerne la **création de biens et de services publics que le marché ne peut offrir**: *« c'est de devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait jamais les porter à ériger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ».*

Quels services publics fournir ?

Dans ce troisième et dernier devoir du souverain, on trouve l'affirmation d'une certaine conception des services publics à fournir dans l'intérêt de la société.

Plus précisément, A. Smith développe l'idée que de par leur nature, certains biens et services sont particulièrement utiles pour « faciliter le commerce général de la société ». Ce n'est pas par souci de justice sociale qu'il faut fournir ce type de services, c'est par souci d'efficacité calculé à l'échelle de la nation, car ces services publics ont une caractéristique importante : envisagés du point de vue de la société dans son ensemble, les profits qu'ils apportent font beaucoup plus que rembourser les dépenses engagées pour les mettre en oeuvre...

Il s'agit essentiellement des infrastructures de communication : routes, ponts, voies navigables, qui facilitent les échanges et servent ainsi la croissance économique ; il s'agit également du service d'éducation : l'État doit encourager, voire même imposer, l'instruction de la masse du peuple. En effet, la division du travail a pour conséquence d'abêtir l'ouvrier, qui ne peut, faute de revenus suffisants, s'instruire et faire instruire ses enfants ; or, « un peuple instruit et intelligent est toujours plus décent dans sa conduite et mieux disposé à l'ordre, qu'un peuple ignorant et stupide », « il est moins susceptible de se laisser entraîner dans quelque opposition indiscrete ou inutile contre les mesures du gouvernement ». « Quand même l'Etat n'aurait aucun avantage positif à retirer de l'instruction des classes inférieures du peuple, il n'en serait pas moins digne de ses soins qu'elles ne fussent pas totalement dénuées d'instruction. »

E) Comment financer les services publics ?

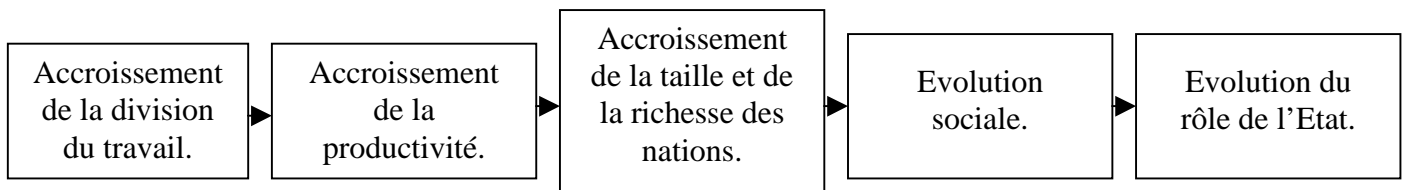
Lorsque toute la société bénéficie d'une éducation de bonne qualité, ou du réseau routier, il est normal de faire financer par tous, par l'impôt, les dépenses qui vont améliorer le commerce et la situation du pays tout entier, et non de tel ou tel particulier. Autrement dit, lorsque les dépenses de l'Etat bénéficient à tous, elles doivent être financées par l'impôt.

Néanmoins, dans toute la mesure du possible, A. Smith souhaite que ceux qui bénéficient d'un service paient pour lui. En matière d'éducation, il observe que les riches paient pour prendre des cours de musique, d'équitation ou de danse et que le service rendu sera meilleur lorsqu'il est payé par celui qui le prend à celui qui le donne. Il en est de même pour ceux qui ont recours à la justice, ceux qui utilisent les moyens de communication, etc. **Dans la logique libérale de Smith, le secteur privé est presque toujours supposé plus efficace que le secteur public.**

Pour Smith, l'impôt doit être équitable en faisant contribuer chacun en fonction de son revenu. De plus cet impôt doit être établi de manière à ne pas influencer ou même décourager l'activité économique !

II/ L'apparition de l'Etat est liée au développement de la division du travail...

Adam Smith montre et explique l'évolution de l'Etat à travers la relation suivante :



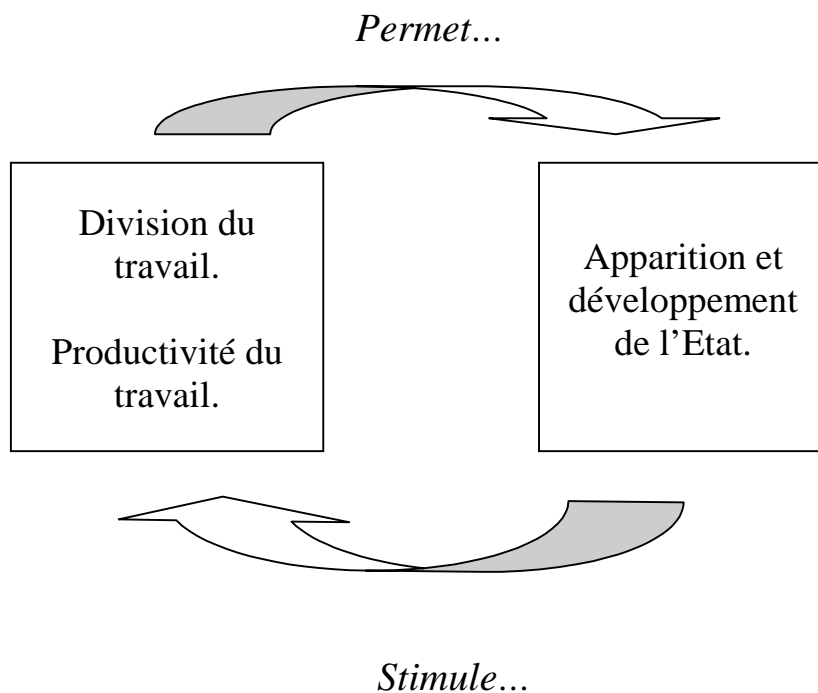
Pour Smith, l'existence de l'Etat n'est possible qu'à partir d'un certain niveau de productivité et donc de division du travail. Puisque l'Etat a « par nature » en charge les activités indispensables au bon fonctionnement de la société mais qui ne sont pas directement créatrices de richesses, son apparition et son développement ne vont de paire qu'avec l'augmentation de la taille des sociétés et de la division du travail.

Inversement, l'Etat accélère la division du travail en prenant en charge un certain nombre de tâches ce qui dégage les habitants de la nécessité de les accomplir par eux-mêmes. Il permet donc à la population de se spécialiser, donc d'augmenter la productivité de chacun, donc la richesse, donc la taille de la population, donc les besoins qui rendent possible et nécessaire le développement de l'Etat.

Si l'Etat favorise la création de richesse, il ne doit pas, dans la mesure du possible, en créer lui-même. Il est en fait chargé de tâches indispensables mais stériles même si en réalité, ses actions contribuent indirectement à la richesse de la nation.

A. Smith développe cette idée en prenant comme exemple le premier devoir de l'Etat : la défense du territoire national et de ses frontières. Ainsi, la prise en charge des dépenses militaires, et plus encore de l'entretien d'un corps d'armée, s'inscrit bien dans la logique de la spécialisation de la division du travail. La fonction de défense du territoire nationale va être confiée à un corps spécialisé et professionnalisé, ce qui accroîtra la productivité du travail de l'ensemble de la population dans la mesure où cette dernière est déchargée de cette contrainte.

Schéma bilan



Si l'Etat n'est qu'un rouage de la division du travail... Qu'est-ce qui fait alors sa spécificité ?

« LA SATISFACTION DES BESOINS COLLECTIFS »

III/ A. Smith : un libéral contre le libéralisme « borné »...

Pour Smith, la liberté d'entreprendre et de commercer est une condition indispensable, mais non suffisante pour garantir le progrès de la société. Ainsi, l'Etat a un rôle, minimal, certes, mais indispensable et qui va en augmentant avec la complexification des sociétés.

Il ne se limite pas à pallier les dysfonctionnements de l'économie de marché. Il représente avant tout l'intérêt général et a pour mission de corriger les inégalités sociales produites par le libre jeu du marché et de la propriété, et qui sont une entrave à l'enrichissement de la nation. On comprend alors mieux l'importance qu'il donne à la justice et à l'éducation dans les tâches que l'Etat doit prendre en charge.

Adam Smith admet que l'on puisse faire des entorses au libéralisme pur et dur dans certaines situations :

1- il approuve certains monopoles, comme celui de la Compagnie des Indes, comme une manière « naturelle » de récompenser des actionnaires qui ont consenti un investissement initial important et risqué, qui bénéficiera pourtant à l'ensemble de la population.

2- il reconnaît aussi que l'État peut faire des exceptions au libre commerce et peut établir certaines préférences nationales ; par exemple il justifie les taxes à l'importation de laine.

3- il accepte que les pouvoirs publics privilégient certaines activités au détriment d'autres et qu'ils mènent des politiques de restructuration de manière lente et progressive, pour éviter les désordres dans la production et l'emploi.

4- il est favorable à un maximum légal pour le taux d'intérêt, et à ce que ce taux soit modique. Ce qui est en complète contradiction avec la libéralisation du marché monétaire. Il le justifie en disant en quelque sorte qu'il faut privilégier la production par rapport à la spéculation.

5- il reconnaît que l'État doit intervenir pour défendre l'intérêt général car certains besoins collectifs ou individuels ne sont pas pris en compte par l'initiative privée par manque de rentabilité.

6- il n'est pas forcément contre une progressivité de l'impôt. C'est à dire une situation dans laquelle les ménages plus riches contribuent proportionnellement plus par rapport aux ménages pauvres.

IV/ En guise de synthèse...

Pour Smith, le rôle de l'État est donc limité aux fonctions qui permettent à la société de vivre en paix et aux particuliers d'exercer leurs activités conformément à leurs intérêts et donc à l'intérêt collectif.

Outre les fonctions régaliennes : armée, justice, police, l'État doit fournir des biens et services publics que le marché n'offrirait pas parce que leur production ne laisse entrevoir aucune rentabilité pour le producteur particulier et qui sont pourtant indispensables à la société toute entière.

L'État, selon Smith, est un État minimal dont le rôle est certes essentiel mais qui doit limiter ses dépenses, car elles sont, par nature, improductives ; le travail des fonctionnaires est en effet un travail improductif parce qu'il ne crée pas de valeur : « *leur service, tout honorable, tout utile, tout nécessaire qu'il est, ne produit rien avec quoi on puisse ensuite se procurer une pareille quantité de services.* » Les fonctionnaires sont donc rémunérés grâce au produit du travail productif, c'est pourquoi il importe de restreindre ces frais. Ainsi, l'Etat le moins dépensier, le plus sobre sera aussi le meilleur dans la mesure où il n'appauvrit pas le pays par son fonctionnement.

→ Les prolongements et les critiques à l'analyse de Smith

La lecture de Smith peut-elle nous éclairer sur les solutions face à la lutte contre la pollution, les débats autour de la déréglementation, la notion de service public ; en somme, toutes les questions d'actualité autour de l'intervention des pouvoirs publics dans les consommations collectives ?

Nous l'avons vu, dans son ouvrage La Richesse des Nations, Smith montre que dans certains cas il y a inadéquation entre la poursuite de l'intérêt individuel et la satisfaction de l'intérêt collectif. Ces cas sont au nombre de trois : la sécurité intérieure, la défense nationale et la construction d'infrastructures.

Toutefois, si Smith convient des dysfonctionnements du marché, il sera également critique vis à vis de l'intervention de l'Etat. Il soulignera que l'Etat n'est pas une maîtrise absolue du savoir dans tous les domaines, qu'il n'est pas motivé par la seule défense de l'intérêt collectif constatant par ailleurs qu'il est composé d'individus rationnels qui recherchent leur intérêt personnel.

Ainsi, selon Smith, l'harmonie spontanée qu'est sensé générer le libre jeu du marché connaît des échecs que l'Etat doit prendre en charge alors même qu'il n'est pas garant de l'intérêt général. A travers cette analyse, Smith pose les bases d'une justification et d'un nécessaire recadrage de l'intervention de l'Etat. Dès 1776, il définit les contours de l'Etat moderne... son approche n'a rien perdu de son actualité puisqu'on a vu apparaître dès le début des années 80 le concept de « mieux d'Etat » qui dépasse le clivage entre l'Etat minimal et l'interventionnisme.

I/ L'Etat et les consommations collectives dans un cadre libéral...

Dans la *Richesse des Nations*, A. Smith démontre que la poursuite des intérêts individuels aboutit le plus souvent à la satisfaction de l'intérêt général. Cette harmonie est résumée par la fameuse métaphore de la main invisible. Ainsi, le marché, grâce à son caractère auto-régulateur, assure la coordination des actions individuelles et aboutit à l'allocation optimale des ressources. Mais dans certains cas, Smith remarque que cet équilibre est rompu, c'est à dire que la poursuite par les producteurs et les consommateurs de leurs intérêts personnels n'est pas compatible avec l'intérêt de tous. **Ainsi, il fournit la justification libérale de l'intervention de l'Etat : « l'Etat doit être au service du marché en palliant ses déficiences »**. A la suite de ce constat des économistes vont tenter d'approfondir cette analyse ; c'est le cas de l'économie du bien être qui va préciser les cas dans lesquels un marché de concurrence pure et parfaite ne permet pas d'assurer l'harmonie des intérêts. Ces situations sont au nombre de trois :

A) Les difficultés liées à la production des biens collectifs

1) Nature de ces difficultés...

Smith avait déjà perçu que la production des biens collectifs par un agent privé était une utopie car elle se heurtait à deux problèmes. D'une part, il ne serait jamais remboursé des dépenses occasionnées par la construction d'infrastructures. D'autre part, il existe un problème de tarification lié à l'usage de ces infrastructures. Smith prend position pour un financement par péage qui assure que les infrastructures érigées le seront seulement où leur usage est nécessaire. Chacun de ces problèmes tient en fait aux caractéristiques particulières des biens collectifs.

Ils sont tout d'abord « **non rivaux** » - cela signifie qu'ils peuvent être consommés par plusieurs agents sans que la consommation des uns ne réduise les quantités disponibles pour les autres agents. (**NB** : on parle également de **non rivalité**). Se pose alors le problème des quantités à produire et de la tarification à appliquer aux bénéficiaires.

Ensuite, il y a « **non-exclusion** » – cela signifie qu'il est impossible d'écarter un individu de la consommation de ce bien, même s'il n'a pas participé à son financement. Cette caractéristique entraîne une désincitation à produire. En effet, chaque agent a individuellement intérêt à laisser le financement du bien collectif aux autres agents. Il pourra ainsi l'utiliser sans en payer le coût.

2) Classer les différents types de biens collectifs...

A l'inverse d'une paire de chaussures, les biens collectifs sont donc non rivaux et non excluables. Toutefois, les degrés de rivalité et d'exclusion varient. C'est alors que les économistes ont établi une typologie des biens collectifs ainsi que des problèmes économiques qu'ils soulèvent.



EXEMPLE	Caractéristiques du bien collectif		Problème posé...
	<i>Biens non rivaux</i>	<i>Biens non excluables</i>	
Phares maritimes, justice, défense Nationale... On parle de « biens collectifs purs »			<i>Choix d'allocation des ressources pour permettre leur production.</i>
Associations sportives « cours de tennis »	<i>Biens non rivaux</i>	<i>Biens excluables</i>	<i>Un club de tennis va être amené à refuser des adhésions si les adhérents supplémentaires risquent de ne jamais pouvoir jouer sur les terrains. Le problème est de déterminer la taille optimale de l'association pour éviter des « coûts d'encombrement » trop importants. Il s'agit en fait de s'ouvrir au plus grand nombre sans que les adhérents pâtissent de cette large ouverture.</i>
<i>La chasse du gibier</i>	<i>Biens rivaux</i>	<i>Biens non excluables</i>	<i>Avant d'être chassé le gibier peut être visé par plusieurs chasseurs mais un seul va pouvoir effectivement le chasser. Ainsi, si un chasseur abuse de son droit de chasser, il nuit aux autres chasseurs qui ne pourront plus trouver de gibier. Ce type de bien qu'est le gibier pose un problème de surexploitation qui nuit à tous les utilisateurs, y compris aux responsables de cette surexploitation.</i>

3) la question de la tarification des biens collectifs...

L'Etat connaît des difficultés dans la production et la gestion des biens collectifs. Alors que son pouvoir de contrainte lui permet de financer et de faire produire des biens collectifs, il ne lui assure pas d'atteindre la quantité optimale de biens collectifs nécessaire aux usagers. Il est en définitive confronté à un double problème :

- Apprécier l'état de la demande et des besoins. Les usagers des biens collectifs sont les contribuables. Or, ils sont peu enclins à révéler le montant du bien collectif qu'ils sont prêts à financer puisque cette contribution servira de base au calcul de l'impôt qu'ils devront acquitter. Ils peuvent également exagérer le montant des sommes qu'ils sont prêts à payer collectivement afin de financer un bien collectif, et ce, pour influencer les décisions dans le sens qu'ils désirent.

- D'autre part, la mise en place d'un péage sur un pont ou une autoroute, comme le suggérait Smith se révèle être inefficace car le péage exclut de l'utilisation du bien des agents qui l'auraient utilisé si le péage avait été moins élevé. Il peut alors être judicieux de baisser le prix payé par le consommateur permettant ainsi un accès plus large à l'infrastructure. L'Etat pourrait financer les pertes du producteur par l'impôt. L'augmentation de fréquentation qui en résulte couplée à l'intervention financière de l'Etat doivent contribuer à compenser la manque à gagner du producteur.

B) Le cas des monopoles naturels

En règle générale, la situation la plus favorable pour les consommateurs est celle de la concurrence entre les entreprises qui permet d'obtenir le prix le moins élevé possible. Sur un marché concurrentiel, ce prix s'établit au niveau du coût marginal. Toutefois, dans des secteurs clés comme les télécommunications, l'énergie ou encore les transports, il est plus favorable pour les consommateurs qu'une seule entreprise réalise la totalité de la production : c'est la situation du monopole naturel.

La constitution d'un monopole naturel est liée à une caractéristique technique de l'activité en question. Par exemple, la distribution d'électricité qui suppose d'énormes investissements, génère également des coûts fixes importants. Or, l'entreprise en question aura plus de facilité à répartir ces coûts si elle produit et distribue durablement son électricité. Elle parviendra ainsi à diminuer son coût moyen de production. Il devient alors plus avantageux pour le consommateur de voir cette activité réalisée par cette seule entreprise plutôt que par plusieurs firmes se partageant le marché.

C) Les externalités

On appelle *économie externe* ou *externalité positive*, une utilité supplémentaire dont bénéficie un agent sans qu'il ait contribué directement à sa création. À l'inverse, une *déséconomie externe* ou *externalité négative* se traduit par une perte d'utilité pour l'agent qui la subit.

Prenons un exemple culturel... un festival peut apporter des richesses aux commerçants locaux, en amenant à la ville organisatrice une population qui fréquentera les cafés, achètera des souvenirs, etc. Ce sont des externalités positives. Bien que les commerçants n'aient pas fait de dépenses et d'efforts directs pour attirer les festivaliers, ils en bénéficient. Inversement, ceci va engendrer des externalités négatives pour certains riverains qui n'apprécient pas nécessairement le bruit, les encombrements urbains supplémentaires, etc.

Les théories de la croissance endogène, développées notamment par Paul Romer et Robert Lucas, réhabilitent le rôle économique de l'État en tant que gérant des externalités et comme fournisseur de biens publics. Les nouvelles théories de la croissance insistent sur les effets positifs des dépenses de l'État en matière de recherche, d'infrastructures et d'éducation : elles contribuent à améliorer l'efficacité des entreprises privées. La productivité du secteur privé dépend notamment du niveau des infrastructures de transport et du niveau de qualification des salariés. Le progrès technique peut être assimilé à un bien public, les connaissances étant transmissibles à un coût très inférieur à leur coût de production et pouvant être utilisées simultanément par plusieurs personnes ; l'État doit alors intervenir comme soutien à la recherche, par exemple en finançant la recherche fondamentale, et comme garant des droits de propriété, en protégeant notamment les découvertes par des brevets.

NB : de ce point de vue, la distinction faite par Smith entre travail productif et travail improductif est contestable, en particulier parce que les services rendus par l'État, dans la mesure où ils favorisent la croissance économique, permettent précisément de créer de la valeur. Le travail du juge et du policier, en assurant la sécurité publique, rend possible la production des richesses.

Les économistes néoclassiques, convaincus des avantages du libéralisme économique, considèrent, eux aussi, qu'il faut limiter l'intervention de l'État. C'est le marché qui permet la meilleure affectation des ressources, mais il présente des défaillances : il gère mal les biens collectifs et génère des externalités qui peuvent être négatives. Pour les néoclassiques, l'État doit fournir les biens collectifs pour lesquels il ne peut y avoir de marché (les biens collectifs dits purs, avec obligation d'usage comme la défense nationale ou la police) et chercher à mettre en place des marchés pour les effets externes (par exemple vente de « droits à polluer ») et les autres biens collectifs (instauration de systèmes de péage chaque fois que cela est possible).

II/ Les limites de l'intervention de l'État...

Dans la Richesse des Nations, A. Smith remet en cause la notion d'intérêt général et de pouvoirs publics servant le bien commun.

Ainsi, il serait l'un des inspirateurs de l'école du Public Choice qui s'attache à montrer que les décideurs gouvernementaux ne sont pas animés par la recherche de l'intérêt général mais par leurs intérêts personnels ce qui les amène à prendre des décisions en contradiction avec l'intérêt général.

D'autre part, les néoclassiques tel Von Hayek de l'école autrichienne montrent que c'est par le mécanisme des prix que la multitude des décisions individuelles se coordonnent harmonieusement conformément à la métaphore de la « main invisible ». c'est la raison pour laquelle l'État aussi puissant soit-il ne peut ni collecter, ni centraliser une telle masse d'informations. Plus encore, toute intervention de sa part sur le marché est plus perturbatrice que bienfaitrice.

A) Les critiques formulées par l'école du Public Choice concernant le fonctionnement de l'Etat

1) L'existence d'un marché politique...

Alors que l'économie du bien-être analysait l'État comme un organe extérieur au marché, chargé de corriger ses dysfonctionnements, l'école du Public Choice va appliquer les outils de l'analyse du marché à l'État. Pour l'économie du bien-être, l'État agit en fonction d'un objectif unique : la recherche de l'intérêt général. Son but est d'améliorer le bien-être collectif en intervenant pour corriger les échecs du marché. L'État est d'autre part conçu comme une entité, non comme la somme des décideurs politiques qui le composent. C'est en analysant plus particulièrement le comportement de ces derniers que l'école du *Public Choice* va mettre en évidence certaines dérives de l'État.

Les acteurs politiques, électeurs et hommes politiques, sont guidés par leurs intérêts personnels. On peut donc assimiler la sphère politique à un marché comme un autre, et lui appliquer un raisonnement économique. Ainsi, les choix publics peuvent être analysés en tant qu'interaction entre une offre politique, émanant des partis ; et une demande politique, émanant des électeurs ou des groupes d'électeurs.

L'offre politique est constituée des leaders politiques, appartenant à un parti dont les objectifs sont de maximiser ses parts de marché, c'est-à-dire le pourcentage d'individus favorable au parti ou le nombre de sièges obtenus à une élection ; et d'autre part l'accès ou le maintien au pouvoir. Pour atteindre ses objectifs, il doit satisfaire la demande, comme sur tout marché, en proposant un programme et une palette de choix publics.

La demande politique est constituée par les électeurs, qui sont demandeurs de choix publics conformes à leurs intérêts.

Ainsi, les hommes politiques ne choisissent pas les décisions économiques les plus efficaces mais celles qui leur assurent le maximum de popularité en satisfaisant la part la plus importante de l'électorat. Cette conclusion permet d'analyser les dysfonctionnements de l'intervention de l'État.

2) Les dérives de l'intervention de l'Etat...

Les différents groupes de pression sont mutuellement en concurrence sur le marché politique afin d'obtenir l'action politique qu'ils désirent. Ces actions politiques, par exemple l'établissement d'un prix administré, une augmentation de salaire ou l'instauration d'un droit de douane, modifient la relation sur le marché entre le prix de vente et le coût de production.

Un économiste de l'école des choix publics a développé en 1975 une théorie visant à démontrer l'existence de cycles économiques rythmés par les campagnes électorales.

Ainsi, à l'approche d'une élection, les décideurs politiques en place mènent une politique de relance budgétaire visant à diminuer le chômage et accélérer la croissance économique, même au prix d'une augmentation de l'inflation et d'un gonflement du déficit extérieur.

Elle a pour but de satisfaire les électeurs, plus particulièrement les groupes de pression et ainsi favoriser leur réélection. De plus, ils effectuent des promesses électorales visant à satisfaire le maximum d'individus. Une fois la réélection obtenue, la majorité en place mène une politique de rigueur qui permet de rétablir l'équilibre budgétaire et le solde des comptes extérieurs mais mécontente les électeurs. Cependant, cette stratégie est possible puisque la perspective d'élections futures est éloignée. Les enjeux électoraux aboutissent ainsi à la création de cycles politico-économiques.

D'autre part, les alternances politiques nourrissent le déficit budgétaire. Les déficits budgétaires deviennent des armes stratégiques dans la lutte pour le pouvoir. En effet, la majorité en place aggrave le déficit pour répondre à la demande de son électoral mais diminue en même temps la marge de manœuvre de l'opposition en cas d'alternance politique lors des futures élections.

Enfin, les décideurs politiques hypothèquent l'avenir des générations futures car il est électoralement plus aisé de financer le déficit public par emprunt que par une augmentation de l'impôt. James Buchanan explique l'augmentation des déficits publics par le fait que, contrairement aux agents privés, les acteurs publics peuvent reporter leur endettement sur les générations futures. Pour protéger les générations futures contre ces abus, Buchanan propose d'inscrire dans la Constitution des États le taux maximum d'endettement du pays par rapport à son Produit Intérieur Brut.

C'est le cas pour les pays européens ayant signé le traité de Maastricht qui limite la dette publique à 60% du PIB.

B) Les critiques de l'école autrichienne quant à l'intervention de l'Etat

L'école autrichienne insiste sur le rôle central des prix dans la régulation par le marché. Les prix assurent la transmission de l'information et coordonnent l'action des nombreux agents. D'autre part, elle réaffirme que l'intervention de l'Etat doit se borner à fournir un cadre institutionnel stable, permettant de garantir les mécanismes de marché sans perturber l'activité économique.

1) Le marché et les prix sont au centre de la régulation économique

Pour l'école autrichienne, chaque individu a une expérience particulière acquise lors de ses choix précédents, de sa formation et selon la place qu'il occupe dans la société. Le problème est de savoir comment cette multitude d'informations circule entre les individus. Hayek précise qu'il s'agit des prix qui vont jouer un rôle important dans la communication des informations. Ainsi, les variations des prix informent les individus sur la rareté des produits et influencent leurs comportements lors de l'allocation des ressources. Par exemple, une augmentation du prix de l'étain va informer les individus sur sa rareté et ainsi permettre une allocation différente des ressources les incitant à économiser l'étain. L'information va ainsi se propager rapidement.

2) Les interventions de l'Etat perturbent le mécanisme des prix

Les multiples formes de l'intervention de l'Etat déforment l'information et ainsi perturbent l'allocation des ressources. Si à la suite d'une chute des cours du porc, l'Etat soutient leur prix artificiellement, les producteurs ne percevront pas le signal du marché les informant d'une surproduction relative, ils continueront à produire du porc alors que la demande s'est peut-être déplacée vers un autre produit. Les producteurs ne pourront pas s'adapter aux évolutions de la demande car ils ne seront pas incités à investir dans les productions les plus dynamiques. D'autre part, les producteurs peuvent craindre que l'intervention de l'Etat sur le marché ne soit que temporaire. Dans ce cas, l'intervention de l'Etat ne diminue pas l'incertitude sur les marchés, elle ne fait que l'accroître.

De plus, les interventions de l'Etat ne cessent d'augmenter. En effet, pour Hayek, elles perturbent les mécanismes de marché assurant la coordination des actions individuelles. Cette coordination étant faussée, les déséquilibres sur les marchés ne cessent d'augmenter. Ces désajustements résultent en fait de l'intervention de l'Etat alors que les individus les perçoivent comme la manifestation des échecs du marché. Ainsi, si les agents assistent à une augmentation du chômage, ils réclameront une intervention de l'Etat alors que le chômage peut être dû à l'instauration d'un salaire minimum qui pénalise l'accès au marché du travail des individus les moins productifs. En définitive, l'Etat légitime son action par ses propres échecs !!!

Ainsi, « l'Etat possède donc un domaine d'activité vaste et incontournable : créer les conditions dans lesquelles la concurrence sera la plus efficace possible, la remplacer là où elle ne peut être efficace, fournir les services qui comme le dit Adam Smith tout en présentant les plus grands avantages pour une collectivité importante, sont toutefois d'une nature telle que le profit ne saurait rembourser le coût à aucun individu ou petit groupe d'individus. Il n'y a pas de système rationnellement soutenable dans lequel l'Etat ne ferait rien. Un système compétitif efficace nécessite tout autant qu'un autre une armature juridique intelligemment conçue et constamment adaptée ». F. A. Hayek

Quoiqu'il en soit, l'actualité de Smith dépasse le cadre des consommations collectives, Smith insiste sur l'importance des institutions, sur l'analyse des comportements des agents compatibles avec le bon fonctionnement des mécanismes de marché. Dans nos sociétés où la place de la sphère marchande est croissante, où le marché régit de plus en plus les relations entre les individus et les nations, la relecture de Smith prend des accents d'avertissement.

Les relations marchandes doivent être encadrées par des institutions juridiques et politiques stables, sous peine de n'être plus garantes de la richesse des nations. Cette clairvoyance mérite d'être partagée, notamment au regard de l'importance des mouvements de capitaux qui dans un contexte de mondialisation déstabilisent les économies fragilisées par la succession des crises financières internationales et qui menacent la croissance mondiale.

NOTE AU LECTEUR

Ce dossier constitue un effort de synthèse essentiellement réalisé à partir de deux ouvrages que sont :

- *L'enseignement de spécialité en SES*, Marie-Lise Fosse, Gérard Clérissi, CRDP des Pays de Loire, 1999.
- *Sciences Economiques et Sociales – Enseignement de Spécialité – Baccalauréat*, sous la Direction d'Alain Bruno, Editions Ellipses, 2001.

Se voulant le plus synthétique possible et visant à donner aux élèves une vision globale d'une approche théorique, ce travail peut paraître parfois partial et partiel mais je l'assume et t'invite, toi lecteur et toi collègue à me faire part de tes critiques car tout est éminemment perfectible.

Pour me faire part de vos éventuelles remarques vous pouvez m'écrire à :

Pascal.Bailly@ac-grenoble.fr

Pascal Bailly – Professeur de Sciences Economiques et Sociales – Lycée A. Croizat – MOUTIERS (73)