

Briefing

Trop d'État, moins de prospérité



PIERRE BESSARD* • Juin 2020

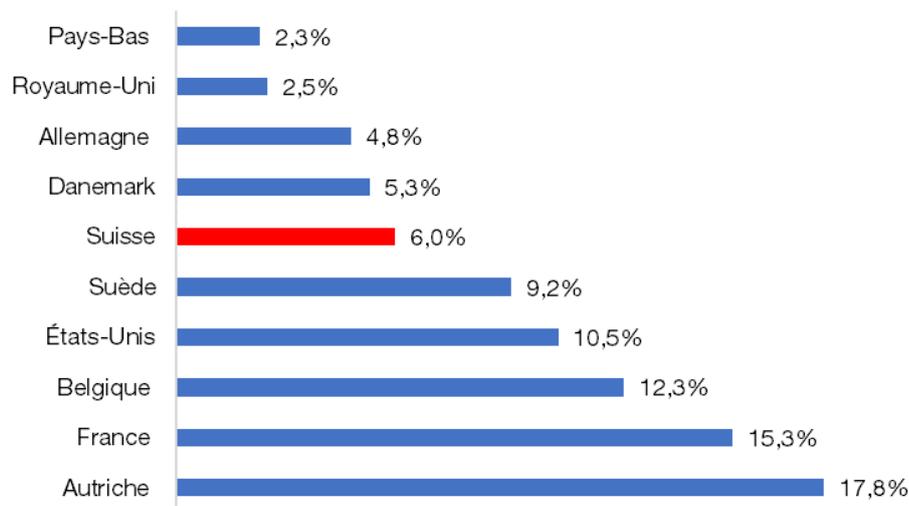
Résumé

- La récession mondiale induite par les mesures préventives en lien avec l'épidémie de Covid-19 et les mesures compensatoires en faveur de l'économie vont conduire à un nouvel accroissement des dépenses et de l'endettement étatiques.
- Les études empiriques les plus vastes, sur de longues périodes et englobant un grand nombre de pays, montrent un lien négatif sans équivoque entre le poids de l'État et la prospérité. Cela vaut même pour des dépenses réputées « productives » comme dans les domaines de la formation, de la recherche ou des infrastructures, en tenant compte de leurs coûts fiscaux.
- L'État a déjà dépassé depuis longtemps son poids optimal. En fonction de la qualité des dépenses étatiques, selon la courbe de Rahn, une quote-part de l'État de 15% à 25% du produit intérieur brut ne devrait pas être dépassée, l'optimum se situant plutôt vers 12% à 13%. Une proportion plus élevée affaiblit le potentiel de croissance de l'économie.
- Les coûts de l'activité de l'État incluent les coûts d'extraction, d'inefficacité et de stagnation. Dans le domaine social, l'activité étatique exerce un effet désincitatif double en pénalisant le travail et l'épargne à travers à la fois la fiscalité et les prestations.
- Une décrue fiscale et une refocalisation de l'État permettraient de renouer avec une croissance économique durable. Concrètement, cela pourrait être mis en œuvre par une réduction à zéro des impôts sur le bénéfice et le capital des entreprises (qui figurent parmi les prélèvements les plus dommageables pour la prospérité), l'abrogation de l'impôt fédéral direct (qui représente une anomalie du système), ainsi qu'une intensification de la responsabilité personnelle dans les domaines de la prévoyance vieillesse et de la santé.

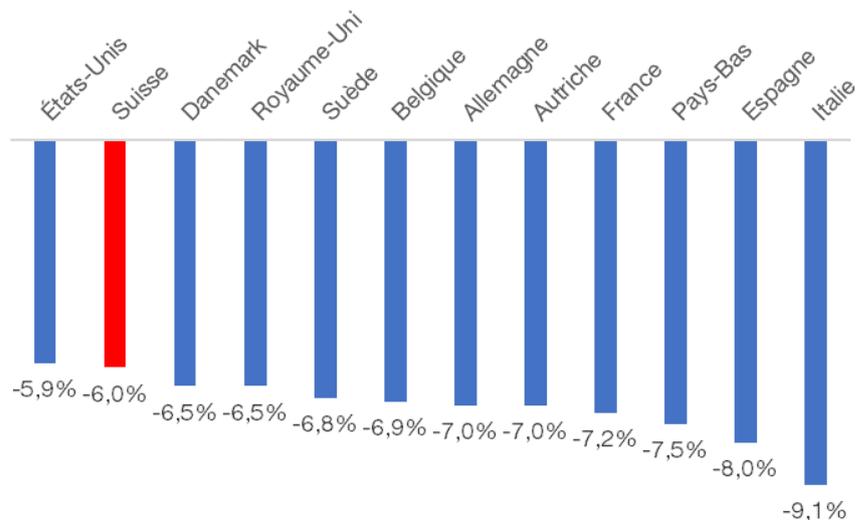
* L'auteur est économiste, membre du conseil de fondation et directeur de l'Institut Libéral.

L'impact du poids de l'État sur la prospérité redevient une question brûlante avec la profonde récession mondiale qui s'annonce suite aux mesures préventives de confinement liées à l'épidémie de Covid-19 et aux mesures compensatoires en faveur de l'économie (voir les graphiques ci-dessous). Cela s'ajoute à une politique monétaire ultraexpansive devenue encore plus accommodante – peut-être jusqu'au point de financer une partie de l'endettement étatique, faisant craindre de nouveaux effets inflationnistes. De plus, les dépenses supplémentaires de « relance » risquent de causer un nouvel accroissement de la quote-part de l'État en fonction du produit intérieur brut (PIB), et ainsi d'affaiblir durablement l'économie de marché, dont le libre fonctionnement est positivement corrélé à la prospérité.

Dépenses étatiques supplémentaires en % du PIB¹



Recul conjoncturel attendu du PIB en 2020²



¹ Ceyhun Elgin, Gokce Basbug et Abdullah Yalaman, « Economic policy responses to a pandemic : Developing the Covid-19 economic stimulus index », Centre for Economic Policy Research Press, n° 3, avril 2020.

² Fonds monétaire international, « Perspectives économiques mondiales », avril 2020.

Bien que de nombreux économistes mettent en garde contre l'évolution à la hausse de la taille du secteur étatique, il n'existe a priori aucune unanimité sur l'analyse de la relation entre cette évolution et la prospérité : les économistes d'inspiration keynésienne continuent de prétendre que la dépense publique serait à même de « stimuler la demande » et donc de promouvoir la croissance économique. Même les économistes les plus critiques tendent à défendre la thèse que l'affectation des dépenses importe plus que leur ampleur. On ne peut évidemment ignorer l'aspect qualitatif des dépenses publiques : il y a d'importantes différences entre l'accroissement improductif d'effectifs bureaucratiques ou de simples redistributions de revenus, d'une part, et des investissements, par exemple dans des infrastructures, soigneusement élaborés et débattus. Il n'en reste pas moins qu'un degré soutenu de croissance économique ne peut pas s'accompagner d'un large secteur étatique : les illustrations empiriques sur la relation entre la taille du secteur étatique et la prospérité, sur de longues périodes et englobant un grand nombre de pays, le montrent sans équivoque.

Les enseignements de l'expérience

À court terme, un nombre presque illimité de facteurs peuvent bien sûr influencer la croissance d'une économie. Un pays peut également connaître des conditions particulières liées à d'autres politiques, comme la politique monétaire ou la libéralisation des échanges, qu'il est généralement difficile d'isoler par rapport au poids de l'État. C'est pourquoi seule une observation d'un nombre représentatif de pays sur une durée prolongée permet de tirer des conclusions pertinentes. Or, la relation adverse entre le poids de l'État et la prospérité a été clairement établie. Les recherches empiriques les plus vastes trouvent une relation claire entre le poids de l'État et la prospérité³. Certes, le surpoids de l'État n'empêche pas l'économie de progresser, mais celle-ci croîtra à un niveau moindre, ce qui peut aboutir, au-delà de revenus moins élevés, à davantage de chômage ou à une espérance de vie inférieure⁴.

Plus spécifiquement, l'expérience indique qu'une augmentation du poids de l'État par rapport au PIB se traduit par un déficit de croissance à long terme. Durant la période d'expansion de l'État, l'impact négatif sur la croissance peut être encore plus important. Une fois la charge fiscale stabilisée, le marché devient plus résilient, mais l'économie croît ensuite plus lentement⁵ : le poids de l'État mène à un affaiblis-

³ Cf. Lorraine Mullaly, qui analyse 30 pays de l'OCDE sur une période de 45 ans, citée dans Pierre Bessard, « Individual Rights and Tax Oppression in the OECD », Institut Libéral, 2017.

⁴ C'est notamment ce qu'indique chaque année l'indice Fraser de la liberté économique dans le monde, coédité par l'Institut Libéral.

⁵ James Gwartney, Randall Holcombe et Robert Lawson ont analysé 23 pays de l'OCDE sur la période de 1960 à 1996 et 60 pays incluant des nations à des stades moins avancés de développement sur la période de 1980 à 1995 pour arriver à cette conclusion. Cf. « The Size and Functions of Government and Economic Growth », Joint Economic Committee, avril 1998. Les économistes de l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE) arrivent à des conclusions analogues, notant que le poids de l'État, mesuré par la charge fiscale ou les dépenses étatiques, exerce un impact négatif sur l'accumulation de capital privé, « aussi bien directement qu'indirectement » ; cf. Andrea Bassanini et Stefano Scarpetta, « The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries », Études économiques de l'OCDE, No. 33, 2001/II, p. 35.

sement systématique de l'efficacité économique, des investissements et de l'innovation, sans que l'on puisse bien sûr conclure à une relation linéaire, qui impliquerait que le niveau zéro du budget de l'État soit le niveau le plus favorable à la prospérité. Mais même en admettant que l'État puisse jouer un rôle positif jusqu'à un certain point, notamment en ce qui concerne la protection des droits de propriété, l'administration de la justice et la production de sécurité, de même que certaines infrastructures, il est apparent que dès que ses fonctions et leur ampleur dépassent un niveau minimal, l'impact de l'activisme étatique se traduit rapidement par un ralentissement du progrès économique.

Cette observation vaut également pour les domaines où les dépenses de l'État sont réputées productives, en particulier la formation, la recherche et les infrastructures : il n'existe aucun effet positif identifiable des dépenses étatiques dans la recherche et le développement et d'autres subventions de capital sur la prospérité⁶. L'assertion inverse ignore l'impact négatif observé empiriquement de la charge fiscale, alors que l'État ne fait que se substituer au secteur privé en prélevant d'abord les revenus dont il a besoin puis en les dépensant selon une structure d'incitations en général moins efficace⁷. D'où l'effet contre-productif de l'aide au développement, de la politique régionale, mais aussi des approches planifiées du développement économique, ainsi que des tentatives de l'État de stimuler activement l'innovation à la place des entreprises.

Que l'engagement de l'État ne soit pas déterminant dans des domaines comme la formation, la recherche ou les infrastructures peut sembler surprenant. Mais en Suisse, les entreprises privées financent par exemple 72% des dépenses de recherche⁸. Les dépenses étatiques créent finalement une illusion : leur affectation est le plus souvent visible sous la forme de constructions physiques que chacun peut observer. Ce que l'on ne voit pas, ce sont les projets du secteur privé qui n'ont pas pu être financés en raison de l'appropriation fiscale des fonds nécessaires pour financer ceux de l'État.

La relation négative, mais non monotone, entre le poids de l'État et la prospérité a notamment été formalisée par la courbe de Rahn, du nom de l'économiste américain Richard Rahn. Celui-ci s'est penché en profondeur sur la taille « optimale » de l'État, située entre l'insuffisance ne permettant pas d'assumer les tâches basiques de protection des personnes et des biens et du cadre juridique pour l'application des contrats et des droits de propriété, et l'excès de poids fiscal et de dépenses publiques pénalisant la croissance et la prospérité économiques. Sur cette base, il s'avère que le poids de l'État « typique » actuel, entre 30% et 45% du PIB (32,9% en Suisse en 2020⁹), est beaucoup trop élevé par rapport à l'objectif d'une croissance économique optimale. Le secteur public devrait plutôt se situer

⁶ Patrick Minford et Jiang Wang ont testé deux modèles de croissance, l'un activiste, l'autre incitatif, sur la période de 1970 à 2000 pour arriver à cette conclusion. Cf. « Public Spending and Growth », *Studies on Debt and Growth*, Institut de Recherches Économiques et Fiscales, 2005.

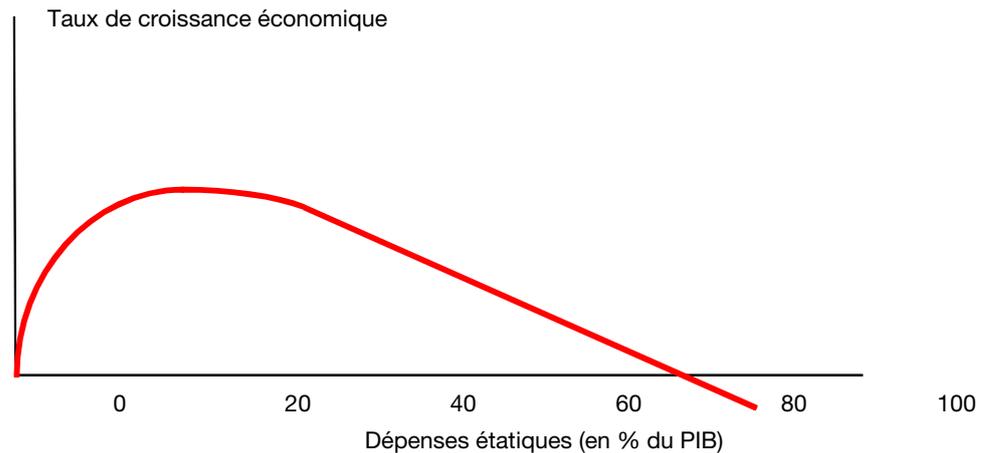
⁷ Minford et Wang, op. cit., pp. 5-8. Les auteurs citent 24 études empiriques représentatives montrant l'impact négatif de la charge fiscale sur la croissance économique.

⁸ Source : Office fédéral de la statistique (année de référence 2017).

⁹ Source : Administration fédérale des finances (année de référence 2020).

entre 15% et au maximum 25% du PIB en incluant tous les niveaux et d'éventuelles assurances sociales. Cependant, en raison des dépenses élevées due à l'appropriation de toujours plus de tâches qui incomberaient idéalement à l'économie de marché ou à la société civile, ce niveau est sans doute biaisé vers le haut et devrait se situer plus probablement aux alentours de 12% à 13% du PIB – en tenant compte bien sûr de la qualité et de la focalisation des dépenses sur des tâches réputées essentielles.

La courbe de Rahn¹⁰



Les coûts de l'État

L'expérience du monde réel indique clairement une relation négative entre le poids de l'État et la prospérité. Ce qui ne fait qu'illustrer cette relation, sans encore l'expliquer. La documentation de cette causalité est d'autant plus importante qu'elle est régulièrement remise en question malgré son illustration empirique. D'où l'importance d'analyser les coûts de l'activité étatique, le premier étant évidemment l'extraction de ressources : toute intervention exige une source de financement dont les moyens réquisitionnés sont extraits du circuit économique privé. Dans chaque cas, c'est autant de capital qui ne sera plus disponible à court ou à plus long terme pour les investissements privés. Aucune richesse additionnelle n'est créée par ce processus d'appropriation.

Typiquement, plus de 90% du financement de l'État provient de la fiscalité, mais les coûts d'extraction englobent aussi l'endettement de l'État, qui équivaut à des impôts différés. Au montant officiel de la dette s'ajoutent les promesses de rentes non financées de la prévoyance vieillesse, l'endettement implicite, qui nécessitera des hausses d'impôts futures. De plus, il y a la taxe inflationniste implicite causée par le monopole d'État sur la création monétaire : même dans le contexte actuel de faible inflation apparente des prix à la consommation, les distorsions gé-

¹⁰ Richard Rahn, communication personnelle, 17 mai 2017.

nées sur les marchés boursiers ou immobiliers ne sont pas anodines, dans la mesure où elles génèrent des bulles et des crises potentielles. Enfin, la réglementation peut être aussi considérée comme une forme d'imposition : à la place d'intervenir directement, l'État dirige par ce biais l'affectation des ressources en limitant leur usage ou en leur spécifiant un usage particulier.

Par ailleurs, si le secteur étatique semble pouvoir fournir une quantité impressionnante de prestations grâce aux ressources extraites du secteur privé, les dépenses de l'État ne sont pas comparables aux services de marché : sans le signal des prix et la mesure du profit, la production de l'État s'apparente à un tâtonnement dans le noir. En l'absence d'information sur les préférences des consommateurs par le biais des prix, il est en effet impossible pour l'État de savoir quoi produire et en quelle quantité. Sans le profit, sans la discipline de la concurrence et sans la responsabilité des pertes et des échecs, les coûts ne sont en outre jamais poussés à la baisse, mais dépendent au mieux d'incitations bureaucratiques, lorsqu'ils ne sont pas simplement ignorés voire encouragés par des objectifs de dépense pour épuiser les budgets alloués. Loin de favoriser la demande ou de stimuler la croissance de l'économie, l'État exerce de ce fait un effet multiplicateur négatif¹¹.

En plus des coûts d'extraction et de l'inefficacité du secteur étatique, chaque dépense publique génère des effets de saturation et d'éviction en se substituant aux offres privées. Étant donné que l'État finance ses dépenses par la contrainte ou protège ses activités par des privilèges légaux, les entreprises privées sont confrontées à une concurrence déloyale. À ceci s'ajoute que l'intervention de l'État entrave le processus d'innovation, occasionnant ainsi des coûts de stagnation : les entrepreneurs du secteur privé cherchent constamment de nouvelles options et de nouvelles opportunités ; les programmes étatiques, en revanche, sont en général peu flexibles, régis par la bureaucratie et figés par des lois impossibles à changer sans trouver de nouvelles majorités démocratiques.

Il est vrai que certaines dépenses étatiques de formation ou d'infrastructures, pour autant qu'elles ne soient pas réalisées avec l'inefficacité la plus criante, peuvent avoir le potentiel de contribuer aux capacités productives des individus, et donc à leur aptitude de travailler et de gagner leur vie. Mais même dans ce cas, ces dépenses ne peuvent pas être considérées comme productives en raison du recours aux impôts pour les financer : comme nous l'avons vu, aucun lien empirique avéré n'existe entre l'ampleur de telles dépenses et la prospérité, en tenant compte de leur coût fiscal¹².

L'offre étatique occulte le fait que le marché libre et la société civile, avec ou sans but lucratif, ont la capacité de répondre aux besoins d'investissements dans des secteurs comme la formation et les infrastructures. Bien sûr, l'État, de par son mode de financement, a la capacité de surproduire de tels biens, au prix d'une diminution globale de la prospérité.

¹¹ Daniel J. Mitchell, « The Impact of Government Spending on Economic Growth », Backgrounder 1831, Heritage Foundation, mars 2005.

¹² Cf. supra, p. 4.

Dans le domaine social, les dépenses de l'État provoquent de plus des distorsions comportementales : l'extraction de ressources du secteur privé diminue notamment les incitations au travail et aux investissements : plus les prélèvements sont élevés et progressifs, plus leur impact négatif sur la production sera surproportionnel. L'État subventionne de cette manière la sous-utilisation et la mauvaise allocation de ressources, rendant les loisirs et les dépenses de consommation artificiellement plus attractifs que l'activité productive et l'épargne, dont dépend l'accumulation de capital.

L'activité « sociale » de l'État exerce un effet doublement contre-productif. Les programmes étatiques ont d'abord l'effet dépressif évoqué sur la formation de capital par la fiscalité. Puis ils déresponsabilisent les individus en les plaçant sous la tutelle des mêmes programmes, qu'il s'agisse de la prévoyance vieillesse, du système de santé ou encore de la formation. Non seulement l'épargne devient plus difficile en raison de la fiscalité, mais elle n'est plus souhaitable de par les substitutions apparentes de l'offre étatique. Les dépenses de l'État découragent ainsi des décisions qui seraient beaucoup plus profitables pour les individus concernés, comme la capitalisation de leurs retraites ou la constitution de comptes personnels d'épargne santé ou formation, qui diminueraient par la même occasion les incitations onéreuses à la surconsommation de prestations étatiques que génèrent l'illusion de la gratuité et la collectivisation des coûts. C'est pourquoi la politique sociale, en particulier, a été caractérisée comme « la guerre des uns contre les autres »¹³. À l'inverse de produits d'assurance et d'épargne privées ou de transferts volontaires inspirés par l'altruisme, les prestations sociales, souvent parties de bonnes intentions, créent de par leurs dégénérescences incitatives une source permanente de tensions et une diminution de la prospérité.

Comment relancer l'économie ?

L'impact négatif observé de l'excès d'État sur la prospérité suggère à quel point l'accroissement des dépenses publiques n'est pas une solution dans le contexte actuel. Cela conduit dès lors à se demander comment accroître le bien-être économique dans une situation de crise : la réponse passe précisément par le contraire, à savoir une refocalisation de l'État et la baisse parallèle des coûts d'extraction. Le confinement a été révélateur du rôle du travail productif, des échanges et de l'épargne pour la prospérité : le bien-être durable de la société n'a pas d'autre source. Il repose sur l'offre de biens et de services qui répondent aux attentes des consommateurs à travers l'entrepreneuriat sur les marchés.

Il faut donc favoriser cette création de valeur en la dépénalisant fiscalement. Au mieux en réduisant d'abord à zéro l'impôt sur les bénéfices et le capital des entreprises : cette imposition contribue à la dispersion des collectivités, étant donné que la charge en incombe indirectement aux personnes physiques, qu'il s'agisse des employés, des clients, des fournisseurs et dans une moindre mesure des ac-

¹³ Pascal Salin, *Libéralisme* (Paris, Odile Jacob, 2000), p. 500.

tionnaires de l'entreprise. L'imposition des entreprises est de loin la plus dommageable pour l'emploi et les salaires, car elle grève directement du capital productif destiné à être réinvesti dans des activités commerciales et l'innovation de produits ou de processus¹⁴.

La deuxième mesure à envisager est l'abolition, due depuis plus de 70 ans, de l'impôt fédéral direct. Cette anomalie du système fiscal suisse, introduite à l'origine provisoirement pour faire face à l'effort de défense durant les guerres mondiales, contribue de façon disproportionnée au gonflement problématique de la Confédération. En renonçant à cet impôt, l'État central pourrait enfin se consacrer sur ses quelques tâches légitimes et réévaluer la taille de son administration pléthorique.

Un tel investissement dans l'avenir sous la forme d'une décade fiscale serait de loin le plus intelligent que l'on puisse réaliser : il restituerait des ressources au secteur privé en fonction de choix individuels et de calculs économiques entrepreneuriaux, réduisant d'autant le gaspillage inhérent à la dépense politique et bureaucratique.

Simultanément, pour accroître la responsabilité individuelle en matière de prévoyance et diminuer les subventions sociales, il serait possible de relever l'âge de référence de l'AVS à 70 ans, puis progressivement à 75 ans¹⁵. Sur sept décennies, l'espérance de vie moyenne a progressé de 67 à 83 ans, tandis que la pénibilité et les risques du travail, dans une société de services et du savoir, continuent de diminuer et que l'état de santé s'améliore. Une période de rente aussi longue après la vie active ne se justifie que par l'immobilisme institutionnel d'un système redistributionniste mal conceptualisé. Le rétablissement de l'AVS en tant qu'assurance pour le vieil âge en complément des revenus et de la fortune privés serait une réforme bénéfique à plus d'un égard : elle permettrait de réduire les coûts d'extraction et renforcerait l'économie en évitant le départ précoce à la retraite d'un personnel qualifié et expérimenté.

Enfin, pour aider davantage les ménages et en particulier les familles, l'assurance maladie devrait être concentrée sur les grands risques pour réduire son coût. La mutualisation excessive des dépenses de santé est reconnue comme la première cause de l'explosion des primes d'assurance maladie. Les actes inutiles de surmédicalisation qui découlent des mauvaises incitations actuelles sont estimés jusqu'à un tiers des dépenses¹⁶. Pour permettre le développement de solutions meilleur marché, l'assurance maladie devrait se concentrer sur les maladies graves et chroniques, ce qui encouragerait également une meilleure conscience des comportements à risque et la prévention. Les dépenses courantes de santé pourraient être financées à travers des comptes d'épargne-santé individuels complètement défiscalisés et restant la propriété de leurs titulaires. Les arbitrages entre les coûts et les bénéfices d'un traitement en seraient également facilités.

¹⁴ Cf. Pierre Bessard, « L'illusion de l'imposition des entreprises », Institut Libéral, février 2008.

¹⁵ Voir également Pierre Bessard et Paolo Pamini, « Au-delà des trois piliers », Institut Libéral, octobre 2017.

¹⁶ Cf. *Comment renouer avec la responsabilité dans la santé ?*, Genève, Institut Libéral, 2017.

La plus grave méprise des politiques de « relance » consiste à croire que si l'État ne fait pas une chose, personne ne peut la faire à sa place. Or, le marché libre et la société civile, c'est-à-dire les personnes directement touchées par les décisions qui les concernent, peuvent non seulement produire les biens et les services nécessaires à leur bien-être, mais peuvent le faire mieux et moins cher, sans les coûts d'extraction, d'inefficacité et de stagnation ou les désincitations liées à l'excès de dépenses publiques.

Même s'il n'existe pas de solution « parfaite » à une situation complexe et plurale, la crise exceptionnelle actuelle nécessite avant tout de libérer des énergies et des ressources productives en vue de la reprise, en premier lieu dans l'intérêt des jeunes générations, qui seraient les plus pénalisées dans leurs perspectives par un surpoids fiscal additionnel de l'État.



Impressum

Institut Libéral
Place de la Fusterie 7
1204 Genève, Suisse
+41 (0)22 510 27 90
liberal@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur
www.institutliberal.ch.

Disclaimer

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle. Toutes les publications et communications de l'Institut contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent les opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à l'avis du Comité, du Conseil de fondation ou du Conseil académique de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2020, Institut Libéral.