

III

Une nouvelle conception du rôle de l'Etat

Cette critique des idées et instruments keynésiens signifie-t-elle qu'il faut abandonner l'idée que l'Etat ait une responsabilité de régulation économique ? Certainement pas. Mais elle conduit à situer le rôle de l'Etat dans une perspective toute différente de celle à laquelle nous sommes habitués.

Les arguments développés par les nouveaux économistes de l'école dite des « anticipations rationnelles » conduisent à considérer qu'il est plus important d'assurer une grande continuité et stabilité aux interventions de l'Etat dans l'économie que de vouloir faire de la gestion « au plus près ».

Le développement des comportements d'apprentissage signifie en effet que nous sommes maintenant entrés dans une ère de rendements décroissants de l'efficacité prévisionnelle des modèles macro-économiques, et de leur utilité pour le guidage des politiques économiques. Il est certes toujours possible de perfectionner ces modèles. Par exemple en y intégrant davantage de fonctions décrivant certains comportements d'anticipation, ou encore en y faisant entrer des relations susceptibles de tenir compte des effets de rétroaction des décisions publiques sur la structure des « prix relatifs » implicites du secteur privé. Mais leur sophistication croissante ne pourra empê-

cher l'information économique des entreprises de progresser de pair. Avec comme résultat que l'Etat ne pourra jamais se retrouver dans la situation privilégiée qui était la sienne à l'époque où l'inexpérience des agents économiques face aux nouvelles conditions créées par le développement de l'intervention conjoncturelle des pouvoirs publics, permettait à celle-ci d'atteindre sa pleine efficacité. L'intervention de l'Etat, telle qu'elle est actuellement conçue, et même avec des instruments améliorés, ne peut conduire qu'à des fluctuations de plus en plus accentuées des prix, de la production et de l'emploi. Autrement dit, au lieu de réduire les fluctuations naturelles de l'économie de marché, notre expérience des politiques conjoncturelles conduit à la renaissance de cycles que l'on croyait précisément avoir éliminés à tout jamais, et à leur amplification.

Que mettre à la place ? La réponse consiste à repartir de l'idée de base que les fluctuations économiques dépendent de la façon dont les agents intègrent l'incertitude du futur, et de la façon dont se forment leurs anticipations. Dans la mesure où les actions de l'Etat jouent aujourd'hui un rôle plus important que par le passé (pour ne pas dire déterminant) dans la formation de ces dernières, si l'on veut revenir à davantage de stabilité, il faut que l'Etat, au lieu d'accroître par ses interventions le degré d'incertitude et la difficulté de tenir compte de l'avenir, contribue au contraire à stabiliser l'horizon prévisionnel des agents. Comment ? en substituant à des règles d'intervention au coup par coup, et généralement à très court terme, des règles de gestion *stables*, définies pour de très longues échéances.

C'est ainsi qu'en matière fiscale et de dépense publique, les « nouveaux économistes » considèrent que le problème fondamental de nos sociétés contemporaines est d'établir un cadre institutionnel qui stabilise sur des périodes de temps suffisamment longues le niveau des dépenses de l'Etat, de ses prélèvements, et qui évite les risques de changements trop fréquents et inattendus. Par exemple, en mettant en place des contraintes « constitutionnelles » qui imposeraient que le budget de l'Etat soit globalement équilibré sur la durée de vie d'une législature, afin qu'aucun Parlement ne puisse laisser une facture

déficitaire ; ce qui empêcherait les parlementaires de remettre « à demain » le financement de leurs décisions, et leur en ferait porter l'entière responsabilité fiscale devant leurs électeurs. Par exemple, également, en définissant une contrainte quantitative, absolue ou relative, qui fixerait un plafond à la progression des dépenses budgétaires : celles-ci ne pourraient pas progresser plus vite que le taux de croissance de l'économie, dépasser un certain pourcentage fixe de la P.I.B., ou encore aller au-delà d'une certaine norme absolue fixée en valeur nominale — l'Etat n'aurait donc plus intérêt à faire de l'inflation, puisqu'il y perdrait lui aussi. Ou encore en intégrant dans nos lois constitutionnelles des disciplines qui limiteraient la liberté que les représentants élus de la population ou leurs mandataires du gouvernement ont de modifier à loisir l'assiette, la structure et les taux du système fiscal ; — exiger par exemple que toute modification au code fiscal requière une majorité qualifiée des deux tiers à l'Assemblée.

C'est ainsi aussi que l'on retrouve la fameuse loi « monétariste » selon laquelle la stabilisation des économies occidentales passe par l'adoption d'une règle de croissance fixe de la masse monétaire ; règle qui ferait partie de la Constitution et qui ne pourrait être modifiée que de façon tout à fait exceptionnelle. Mais cette fois-ci, le contexte est très différent de celui qui opposa, il y a quelques années, les « keynésiens » partisans de la régulation conjoncturelle par la dépense publique, aux « monétaristes » convaincus de la supériorité des instruments monétaires. Le problème n'est pas de mettre en cause l'idée que les recettes keynésiennes puissent être, dans certaines circonstances, particulièrement efficaces, mais de mettre en lumière le fait que l'usage et le développement des techniques keynésiennes ont progressivement modifié l'univers économique par rapport auquel celles-ci avaient été conçues, au point que ce qui était autrefois efficace est aujourd'hui générateur d'effets pervers de plus en plus accentués, dont on ne peut se débarrasser que par un changement complet d'outils.

Comme l'a fort bien expliqué un jeune professeur de l'Université de Western Ontario, Michael Parkin, dans une

communication très remarquée lors d'un colloque organisé à Rome par la fondation libérale Luigi Einaudi (novembre 1978⁸) : « Le problème, aujourd'hui, n'est pas de multiplier encore le nombre d'instruments à la disposition des pilotes qui assurent les commandes manuelles de l'avion dans lequel nous sommes embarqués ; il y en a déjà trop pour être certains que l'équipage domine réellement toutes les données du vol sans risque d'erreur ou d'oubli ; mais de développer un ensemble de règles constitutionnelles et institutionnelles qui jouent à l'égard de l'économie le rôle que jouent ensemble dans les avions modernes le mécanisme de « pilotage automatique » et les procédures électroniques de guidage en vol. Un tel système ne supprime pas le pilote, mais celui-ci ne prend directement les commandes que lorsqu'intervient un événement imprévisible, ou pour le traitement duquel le système de guidage automatique ne pouvait pas être programmé. »

La prise en compte des « effets pervers » des interventions publiques sur les motivations individuelles des agents économiques apporte un argument supplémentaire en faveur de la restructuration de notre fiscalité et de notre système de transferts sociaux autour du principe de l'impôt négatif.

Ce que ces travaux mettent en effet en lumière, ce n'est pas seulement l'impact que la progression du niveau global de la fiscalité a sur les moteurs de la croissance et du développement économique (thème qui n'a rien de bien nouveau) ; mais aussi et surtout les distorsions que l'existence d'un *taux d'imposition marginal progressif* entraîne au niveau de l'offre de travail ou de l'offre d'épargne. C'est là que réside la nouveauté. Ces études montrent comment à l'effet de pénalisation que constitue la progression du taux global de la fiscalité, se surajoute un autre effet de même sens lié, lui, à l'aggravation de la progressivité des taux marginaux de l'impôt ; autrement dit, à fiscalité globale constante, l'aggravation de la progressivité des taux conduit à une offre de travail et d'épargne inférieure à ce qu'elle serait si la même pression fiscale était obtenue avec un système d'impôt

8. Michael Parkin, *The Nature of a Liberal Economic Policy*, mimeographe, novembre 1978, Department of Economics, University of Western Ontario, London, Canada N6A5C2.

proportionnel. Notre fiscalité est donc doublement pénalisante.

Ce faisant, les « nouveaux économistes » ne remettent pas nécessairement en cause l'idée que l'on veuille utiliser la fiscalité comme moyen pour réduire l'écart des revenus qui résulte du fonctionnement spontané du marché. Mais, précisent-ils, il faut tenir compte des effets pervers liés à la structure actuelle de notre système de progressivité. Dans le cadre de celui-ci, tout effort supplémentaire de rétrécissement de l'échelle des revenus aboutit en définitive à des résultats exactement inverses de ceux recherchés : en renchérissant le « coût » du travail, ou le « coût » de l'épargne, au fur et à mesure que l'individu développe son effort personnel, non seulement on réduit l'activité et l'emploi par rapport aux niveaux qu'ils atteindraient si l'on ne pénalisait pas de plus en plus fortement l'effort de travail ou d'épargne « marginal », mais on freine également la mobilité sociale et professionnelle. Si, apparemment, le système favorise à court terme les plus défavorisés, à long terme, il se retourne en réalité contre eux. L'impôt progressif n'est jamais qu'un impôt dont l'incidence définitive est supportée par ceux qui, du fait de l'accumulation moins rapide de capital, ou du fait des charges sociales supplémentaires que la baisse du prix relatif du temps « non rémunéré » fait supporter à l'appareil productif (croissance du stock de « chômeurs » indemnisés, développement de l'absentéisme, augmentation du *turn over* de la main-d'œuvre des entreprises), sont privés des gains de pouvoir d'achat dont ils auraient pu bénéficier si la progressivité marginale des taux n'existait pas.

Cela implique-t-il la suppression de tout principe de progressivité ? Pas exactement. Le problème, c'est la progressivité des taux marginaux de l'impôt, pas la progressivité du prélèvement *moyen*. Il est possible de conserver une structure fiscale progressive — la part du prélèvement fiscal par rapport au revenu global augmentant au fur et à mesure que ce revenu est plus élevé — tout en supprimant la progressivité des taux marginaux. Comment ? en adoptant le principe de l'impôt négatif.

L'idée, on le sait, est de faire bénéficier chaque ménage d'une garantie de ressources minimales. Si le

ménage a un revenu inférieur à celui garanti par les pouvoirs publics, c'est l'Etat qui verse la différence. En dessous de ce revenu minimum, le contribuable ne verse donc aucun impôt ; c'est lui qui reçoit une subvention de l'Etat (un impôt à rebours en quelque sorte, d'où l'expression d'impôt négatif). Au-dessus de ce seuil, le fisc prélève une proportion constante de chaque tranche de revenu supplémentaire (par exemple 20 % pour chaque 100 F supplémentaires gagnés). En apparence on a un impôt proportionnel ; mais en réalité, comme les gains correspondant au revenu minimum garanti ne sont pas imposés, si l'on prend le revenu total on a un système qui fait que plus le revenu total du ménage croît, plus la part globale de l'impôt par rapport à ce revenu total est élevée. On a un système fiscal qui, globalement, reste progressif, mais dont on élimine les effets pervers liés à la progressivité des taux marginaux.

Le principe est simple. Mais il entraîne deux conséquences.

D'abord, pour être pleinement efficace, il suppose qu'à notre système actuel d'impôt sur le revenu, avec traitements différents selon qu'il s'agit de revenus du travail ou de revenus du capital, on substitue un système plus simple d'« impôt sur le revenu dépensé⁹ », analogue aux propositions faites par le professeur anglais Meade dans son fameux livre blanc sur la réforme de la fiscalité. Chaque année, nous continuerions à déclarer au fisc le montant de nos revenus annuels, mais nous compléterions cette déclaration par un état où figurerait le montant des sommes investies dans des dépenses n'ayant pas un caractère de consommation (achat d'un logement, investissements en bourse, financement du fonds de roulement d'une entreprise...). Le montant de revenu imposable correspondrait alors au montant global du

9. Pour des présentations plus complètes de l'« impôt sur la dépense », voir :

Pascal Salin, « Toute la fiscalité française est à repenser », dans *L'Economie*, n° 1363, 30 janvier 1979.

Georges Gallais-Hamonno, « Le Rapport Meade et la réforme de la fiscalité anglaise », dans *Chroniques d'Actualités SEDEIS*, juin et septembre 1978.

revenu gagné moins les sommes ainsi placées. Celles-ci ne seraient taxées que lorsque l'individu décide de désinvestir pour utiliser son épargne passée dans des activités de consommation. Ainsi serait également corrigé le défaut actuel qui fait que le « coût » de la consommation immédiate varie avec le niveau des revenus (ce coût étant d'autant plus faible que le revenu est plus élevé). De la même façon que l'on a supprimé la distorsion que le régime fiscal introduit dans l'évolution des prix relatifs entre temps de travail et temps de loisir, de la même façon on ferait disparaître les distorsions que la fiscalité contemporaine introduit dans les prix relatifs de la consommation et de l'épargne, — et qui sont, contrairement à ce que l'on croit, une incitation à la consommation ostentatoire et inutile pour les classes les plus riches ; notre système actuel d'impôt progressif aboutissant paradoxalement, en même temps qu'il réduit l'inégalité des revenus monétaires, à exacerber les inégalités apparentes de consommation, celles qui sont en fait les plus visibles, et qui donc aggravent la sensibilité sociale aux inégalités¹⁰.

10. Un exemple pour illustrer la façon dont une fiscalité de plus en plus confiscatoire favorise la consommation ostentatoire. L'une des choses qui frappe toujours comme un paradoxe les visiteurs étrangers se rendant en Grande-Bretagne est le grand nombre de Rolls Royce circulant dans un pays que l'on nous décrit depuis de nombreuses années comme étant au bord de la catastrophe, cependant que ses gouvernements ne cessaient (avant Mrs. Thatcher) d'afficher leurs objectifs égalitaristes. Comment se fait-il qu'il y ait encore tant de Rolls ? Est-ce seulement à cause des Arabes ?

La réponse est très simple. Elle tient à un petit calcul. Imaginons qu'une Rolls vous coûte, à l'achat, 300 000 F. Si, du fait par exemple d'un héritage imprévu, vous disposez de cet argent, vous avez le choix entre deux stratégies :

1) investir cet argent en Bourse où il vous rapportera du 15 % l'an, mais sur le revenu duquel vous devrez payer un impôt progressif ;

2) acheter une Rolls.

Si vous cédez à la tentation de la Rolls, ce choix, pour vous, ne sera pas gratuit. Il vous coûtera le revenu dont vous auriez pu disposer si, au lieu de céder à cette faiblesse, vous aviez préféré placer cet argent en Bourse. Mais quel est ce coût ? Il dépend de la tranche d'imposition dans laquelle vous vous situez. Si vous êtes l'un de ces privilégiés anglais qui se situent dans la tranche où le fisc va jusqu'à vous prendre plus de 90 % de vos revenus supplémentaires (avant Mrs. Thatcher, le taux de la tranche la plus élevée arrivait à

Ensuite, tout cela suppose une profonde refonte de tout notre système de transferts sociaux. Il n'est pas question de supprimer toute politique de redistribution. Mais celle-ci doit cesser de passer par le canal de la prolifération d'une multiplicité de mesures *ad hoc* favorisant au coup par coup telle ou telle catégorie socio-économique. Toute l'aide de l'Etat doit transiter par le système de l'impôt négatif, les pouvoirs publics cessant de faire de la gratuité ou des prélèvements fiscaux les instruments privilégiés de leur action redistributive. La politique sociale doit se limiter à déterminer quel est, compte tenu de la distribution des revenus primaires (avant impôts) et des préférences de la collectivité en matière de réduction des inégalités de niveau de vie, le niveau optimal du revenu minimum garanti. Celui-ci peut être déterminé par rapport à une somme nominale forfaitaire. Mais il existe une autre méthode qui consisterait à déterminer le revenu minimum par référence à un certain pourcentage garanti du revenu national par tête. Cette seconde méthode présente le double avantage de pouvoir faire l'objet d'une règle « constitutionnelle », et ainsi d'éviter que tout changement de cap dans l'orientation de la politique de redistribution se fasse subrepticement, à l'insu d'un grand débat sur la place publique sanctionné par la nécessité d'une majorité politique suffisamment importante.

Toutes ces idées et ces propositions sont évidemment très influencées par le milieu dans lequel elles ont pris naissance — c'est-à-dire par la réalité économique, sociale et politique américaine. Par exemple, il

98 % compte tenu de surtaxes particulières), ce prix n'est pas bien élevé. 300 000 F placés à 15 % vous rapporteraient 45 000 F par an. Après l'impôt à 90 %, il ne vous reste à dépenser que... 4 500 F. Autrement dit, en préférant utiliser vos 300 000 F à acheter une Rolls plutôt qu'à acheter des actions ou des bons d'Etat, le sacrifice que vous faites en termes de revenus futurs que vous ne percevrez pas n'est que de... 4 500 F. Tel est le véritable prix que vous coûte votre Rolls qui, par-dessus le marché, a toutes chances de représenter un capital qui se dévalorise moins vite que des bons d'Etat grignotés par l'inflation. 4 500 F pour une Rolls, c'est sans doute la forme de transport de luxe la moins coûteuse que l'on puisse acheter.

est vraisemblable que les phénomènes d'anticipation et d'apprentissage décrits par les économistes « monétaristes » sont sans doute plus développés dans la société américaine que dans la nôtre, dans la mesure où l'information économique et statistique n'y fait pas l'objet d'un quasi-monopole d'Etat. De la même façon, les phénomènes décrits par Martin Feldstein à propos de l'incidence des indemnités de chômage sur le développement du « non-emploi » jouent probablement un rôle plus important aux Etats-Unis qu'ici, dans la mesure où le régime fiscal américain a pour particularité d'exempter de l'impôt sur le revenu l'intégralité des sommes versées aux chômeurs — alors qu'en France, seule échappe à l'impôt la part d'indemnité qui correspond à l'Aide Publique (environ un quart du total des prestations versées aux nouveaux chômeurs). Ce serait cependant une erreur que de prendre prétexte de leur origine américaine pour rejeter d'emblée l'ensemble des conclusions auxquelles arrivent ces « *New Economists* ».

Il est vrai que le milieu économique et social français présente un certain nombre de spécificités par rapport à la réalité d'outre-Atlantique. Par exemple, pour expliquer la baisse d'efficacité des politiques de relance budgétaire, il est vraisemblable que joue un facteur dont le rôle est négligeable aux Etats-Unis : notre intégration croissante à l'univers économique extérieur (le phénomène européen) qui multiplie les « fuites », réduit l'effet multiplicateur des dépenses publiques sur l'économie intérieure, et limite de plus en plus l'autonomie d'action des autorités responsables de la conduite de la politique conjoncturelle. Cependant, nous ne pouvons pas ignorer que cette forme de boycottage du marché officiel de l'emploi que constitue le « travail noir » prend chez nous aussi des proportions de plus en plus exceptionnelles, et que cela, à défaut d'être le fruit d'une augmentation notable de la fiscalité directe — qui a plutôt tendance à baisser légèrement si on ne prend en considération que la fiscalité d'Etat —, est sans doute lié à l'aggravation sensible, elle, du poids des cotisations sociales¹¹. De la même façon, un exemple

11. Il est vrai que, en France, la croissance des prélèvements obligatoires n'empêche pas les Français d'arbitrer encore

d'ajustement de plus en plus rapide des anticipations des agents économiques nous est offert par le caractère de plus en plus automatique de l'indexation des salaires sur l'inflation (dont le délai moyen est maintenant de moins de trois mois par rapport aux évolutions de l'indice des prix).

Les phénomènes mis en lumière par les travaux des « nouveaux économistes » ne sont pas liés à la spécificité du milieu institutionnel américain. Ils concernent des problèmes beaucoup plus fondamentaux, valables pour l'ensemble des pays occidentaux industrialisés. Cela ne signifie pas qu'il faut transposer directement leurs travaux et leurs conclusions, mais devrait nous inciter à développer un programme d'études qui, au lieu de concentrer les fonds publics presque exclusivement sur des programmes de recherche d'inspiration marxiste ou sociologique, se fixeraient pour objectif de voir dans quelle mesure, et dans quelle proportion les explications proposées par les nouveaux économistes américains sont valables pour un pays comme le nôtre.

massivement en faveur des revenus du travail par rapport à davantage de loisirs. Dans sa thèse publiée en 1972 (*Des loisirs, analyse économique de la demande de loisirs en France*, SEDEIS-Hachette), Georges Gallais Hamonno montre par exemple que les gains de productivité réalisés pendant la période 1966-1972 ont été répartis entre l'accroissement de revenu et celui du loisir dans la proportion de 78 % pour le premier et de 22 % pour le second. Mais il montre aussi que le rapport était de 94 % pour l'accroissement du revenu et de 6 % seulement pour l'accroissement du loisir pour la période 1950-1966. Or, ce qui compte pour mesurer la réalité de l'évolution des arbitrages entre revenu et loisir, ce n'est pas le chiffre absolu, mais l'évolution relative. Il est incontestable qu'aujourd'hui, davantage de productivité est transformée en davantage de loisirs que précédemment.