

La quote-part de l'État est-elle responsable de la faiblesse de la croissance en Suisse?

L'importance de la quote-part de l'État freine-t-elle la croissance en Suisse? Voilà une question fort controversée. Les résultats obtenus pour les cantons suisses montrent qu'il existe une relation négative entre quote-part de l'État et croissance économique. Des estimations indiquent que cette baisse est en fait due aux dépenses courantes et non aux dépenses d'investissement. Pour interpréter cette relation au plan politico-économique, il ne faut pas perdre de vue que la quote-part de l'État et la croissance s'influencent mutuellement. Or, il est difficile de déterminer avec précision ce rapport de cause à effet.¹

La Suisse fait partie des pays membres de l'OCDE qui ont la croissance la plus faible. De 1970 à 2000, la croissance réelle moyenne de la Suisse par habitant (rapportée au produit intérieur brut par habitant) était de 1% par an alors que celle des États-Unis atteignait 2,2%, celle de l'Allemagne 2,0% et celle de l'Irlande 4,3%. À long terme, cette faiblesse restreint la marge de manœuvre financière de notre pays et accentue les problèmes de répartition. À partir de 2015, notre pays devra affronter le vieillissement démographique: c'est, en effet, à cette époque que sa population active commencera à diminuer, freinant un peu plus encore la dynamique de la croissance. Pour un pays dans lequel le niveau de vie est relativement élevé, la question est de savoir comment faire face efficacement à ces défis à venir.

Le *Rapport sur la croissance* publié par le Département fédéral de l'économie (2002) et celui du groupe interdépartemental sur la croissance (2003) ont montré que la faible croissance de l'économie suisse était due à l'absence de concurrence sur son marché intérieur. Alors que les grandes entreprises internationales, tournées vers l'exportation, se montrent concurrentielles et compétitives, les entreprises suisses qui se concentrent sur le marché intérieur restent protégées de la concurrence venant du dehors. Elles ne sont donc pas exposées aux pressions extérieures qui agissent sur les prix et poussent à l'innovation, ce qui se répercute sur la croissance intérieure dont la dynamique demeure poussive.

D'après Brunetti (2003), il existe une autre raison à la faiblesse de la croissance en Suisse qu'il faut rechercher dans la quote-part de

l'État. Depuis quelques années, nombreux sont ceux qui en dénoncent l'extension ainsi que son influence néfaste sur la croissance économique. Le débat sur l'influence négative du montant de la quote-part de l'État sur la croissance de l'économie ne se limite pas seulement à la Suisse; il s'étend également à d'autres États tels que l'Allemagne², la Belgique³, la France et la Suède.⁴

Pourquoi la taille du secteur d'État influence-t-elle la croissance économique?

L'action de la politique fiscale et des dépenses de l'État sur la croissance

Selon la *théorie néoclassique de la croissance*, les instruments de la politique fiscale – mentionnons ici la charge fiscale ou encore les dépenses de l'État – n'ont aucune influence sur le taux de croissance économique à long terme. Les changements qui interviennent au niveau de la quote-part d'impôt, du taux d'investissement ou du niveau d'épargne ne modifient que temporairement le taux de croissance des prestations économiques, autrement dit jusqu'à ce que l'économie se soit stabilisée et ait retrouvé un nouvel équilibre.⁵

Cependant, avec le développement des modèles de *croissance endogènes*⁶, cette explication a beaucoup varié: on considère en effet que les instruments de politique fiscale et les institutions qui en ont la charge jouent un grand rôle dans l'évolution du taux de croissance à long terme. La hausse de la productivité, soutenue par l'apport de capital matériel, par l'accumulation des ressources humaines et par le progrès technologique n'entraîne pas de baisse dans les rendements d'échelle dont bénéficie la production, mais permet à l'économie de s'appuyer sur une croissance continue à long terme. Les décisions concernant l'apport et l'accumulation de capitaux, de connaissances et l'évolution de la technologie sont souvent prises par des acteurs économiques privés, à la recherche du profit. Par conséquent, les décisions que prend un État en termes de politique fiscale, notamment en imposant leurs investissements, leur épargne, les activités qu'ils ont choisi d'exercer, influent inévitablement, et à long terme, sur le taux de croissance d'une économie nationale. De même, les décisions



Christoph A. Schaltegger
Conseiller en politique économique, Administration fédérale des contributions, Berne; chargé de formation à l'université de Saint-Gall; Crema Center for Research in Economics, Management and the Arts

1 Ce rapport a été rédigé suite à une question du conseiller national Jean-Noël Rey adressée au Conseil fédéral. Je remercie l'institut BAK Basel Economics pour avoir mis ses données cantonales sur la croissance à ma disposition.

2 Voir Sinn (2003).

3 Voir Drèze et Malinvaud (1994).

4 Voir Agell, Lindh et Ohlsson (1999).

5 D'après Barro et Sala-i-Martin (1995), cela peut signifier qu'à court terme, l'économie mettrait 25 à 35 ans avant de se stabiliser et le double pour retrouver l'équilibre.

6 Voir Romer (1986).

prises en matière de politique des dépenses ont, elles aussi, un effet sur la croissance du fait qu'elles doivent alors être compensées des recettes correspondantes.

Il arrive à l'occasion que des taux élevés de dépenses provoquent des *transferts* vers des branches et des entreprises non compétitives. De telles branches industrielles sont généralement confrontées à un risque de faillites élevé et à des incitations douteuses au plan des investissements. L'attrait du gain est faible et n'incite pas à rechercher la croissance, ce qui oblige l'État à accroître son soutien en augmentant ses transferts. Ces derniers, lorsqu'ils sont élevés, ne financent, en outre, pas seulement le bénéficiaire des subventions mais également un groupe de pression qui agit afin que les versements se fassent dans la bonne direction. Du point de vue économique, l'activité du groupe de pression équivaut à une perte de bien-être, car elle n'a pas de contrepartie productive et ne redistribue que des revenus déjà encaissés. Plus le secteur public est important et les versements de transferts volumineux, plus faible est la croissance économique.

Sécurité sociale et croissance

On avance aussi parfois que les pays qui affichent une quote-part de l'État élevée financent généralement les assurances sociales selon le système de répartition. Si l'on suit Feldstein (1996), les pays qui appliquent un système de capitalisation connaissent des taux d'épargne et d'investissement plus élevés que ceux qui s'en remettent à un système par répartition. Ce n'est pas parce que le système de capitalisation permet d'accumuler plus de capitaux, mais en raison du fait que les incitations à placer efficacement les éléments de la fortune génèrent des rendements de capitaux plus importants. Le système de capitalisation donne donc un élan durable à la croissance. Il faut, toutefois, remarquer que les résultats et l'interprétation de Feldstein sont contestés.

L'économie parallèle donne des impulsions négatives à la croissance

L'emprise de l'État a enfin une influence sur l'économie parallèle. Schneider et Enste (2000) estiment que l'augmentation des impôts et des assurances sociales peut expliquer entre 45 et 55% de celle de l'économie souterraine. Cette dernière handicape la croissance économique, car si elle peut tout de même lui être favorable, elle suscite aussi des coûts de transaction élevés en raison du besoin qu'elle a de se dissimuler, de l'insécurité par rapport à la loi, des contrôles et des recherches. Ces divers coûts n'auraient pas à être acquittés si l'activité était légale et les moyens nécessaires à la croissance pourraient être mis en œuvre.

Existe-t-il une quote-part optimale de l'État?

Contrairement aux arguments avancés, la quote-part de l'État n'a pas obligatoirement un effet négatif sur la croissance économique: l'une et l'autre peuvent très bien progresser de pair. En effet, si le niveau des dépenses est au départ très bas, une hausse des dépenses publiques favoriserait la croissance, l'effet multiplicateur des investissements publics faisant plus que compenser la charge fiscale supplémentaire qui en découle. C'est par exemple le cas lorsqu'un système juridique fiable et crédible est mis en place, qu'il définit la propriété et que son application est possible. Il remplit ainsi une condition essentielle à l'activité entrepreneuriale d'investisseurs privés basée sur le profit.

En fin de compte, si l'on considère aussi bien les effets de l'activité de l'État sous tous ses aspects, autant ceux qui favorisent la croissance économique que ceux qui la freinent, il semble qu'il existe une quote-part de l'État idéale pour la croissance économique. Celle-ci n'est bien entendu pas la même dans tous les pays. Utiliser la quote-part de l'État comme mesure de son activité n'a, toutefois, que peu d'intérêt; les prestations fournies possèdent d'autres propriétés qui sont sous-estimées comme la qualité des réglementations. La forme que celles-ci prendront sur le marché détermine, en effet, si oui ou non la réduction de la quote-part de l'État par privatisation des entreprises publiques aura un effet sur la croissance. De cette régulation dépendent la réussite (télécommunications) ou l'échec (réforme des chemins de fer britanniques) d'une privatisation.

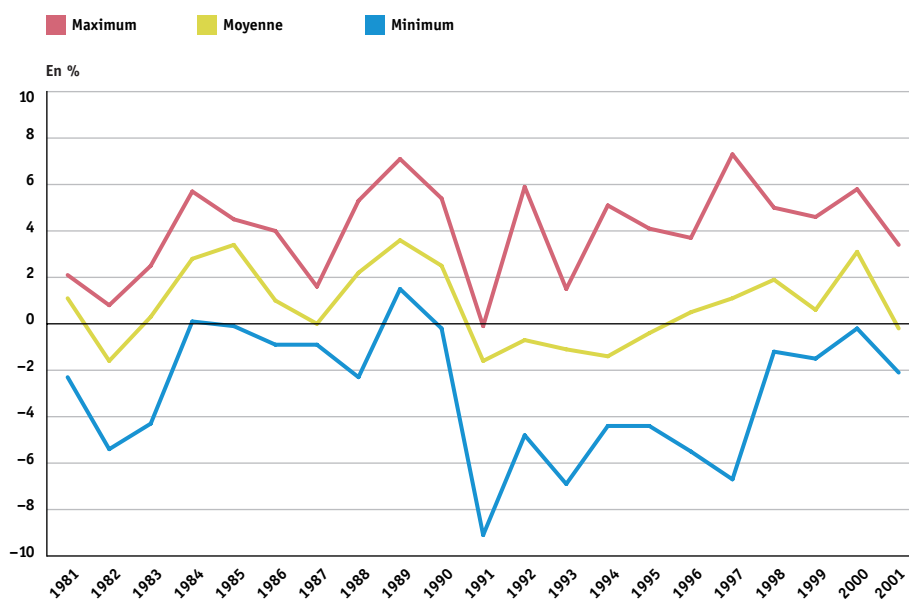
Les différents effets des dépenses de l'État dans les pays riches et pauvres

Depuis que le modèle de croissance endogène a été développé, de nombreuses études empiriques portant sur l'influence du secteur public sur le taux de croissance des économies nationales ont été effectuées. L'étude menée par Barro (1991) et fondée sur un grand nombre de pays a montré que plus le secteur public est important, plus il ralentit la croissance des capacités économiques. Ces résultats ont d'ailleurs été confirmés par d'autres études.⁷ D'autres recherches contestent, à l'inverse, la force d'un tel lien.⁸

Les avis divergent donc non seulement sur le modèle empirique à appliquer à cette étude, mais également, et surtout, sur la question de la pertinence des données de base. Fölster et Henrekson (2001) affirment par exemple que le mélange de données des pays pauvres et des pays riches pose problème, car il n'y a, en théorie, pas de lien entre la quote-part de l'État et la croissance. Le fait que les dépenses publiques des pays pauvres

Graphique 1

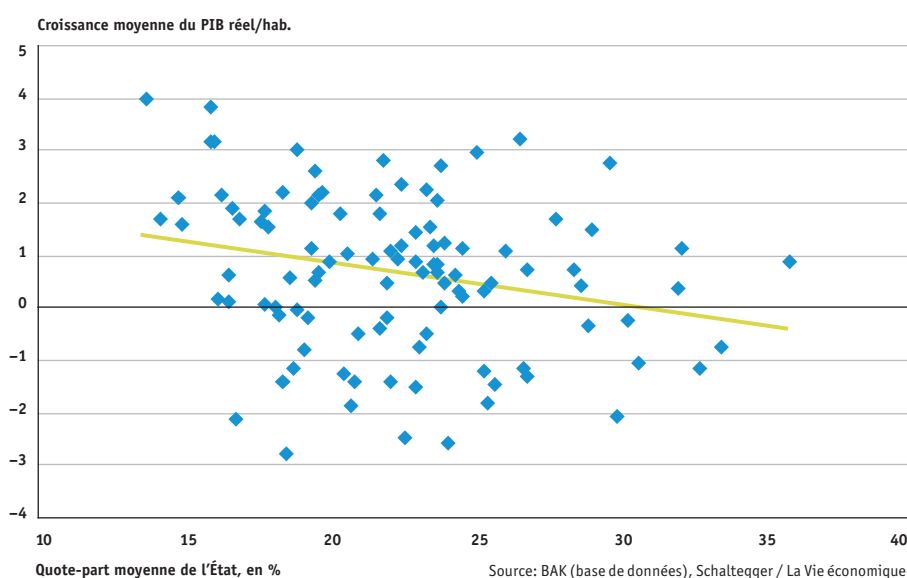
Différentiel de croissance entre les cantons suisses, 1981–2001 (croissance du PIB réel/hab., en %)



Source: BAK (base de données), Schaltegger / La Vie économique

Graphique 2

Rapport entre la quote-part de l'État et la croissance dans les 26 cantons et demi-cantons suisses (moyenne annuelle sur trois périodes quinquennales et une période de six ans, 1981–2001)



Source: BAK (base de données), Schaltegger / La Vie économique

séparées pour les études empiriques. Conformément à cette recommandation, l'étude de Fölster et Henrekson, fondée sur les données de 23 pays membres de l'OCDE et portant sur les années 1970 à 1995, a montré que la quote-part de l'État dans les pays riches avait réellement un effet négatif sur le taux de croissance économique suivant son importance.⁹

Les résultats pour la Suisse

Est-il possible d'appliquer ces résultats à la Suisse? Et comment peut-on déterminer le rapport entre la quote-part de l'État et la croissance dans ce pays?

Le rapport entre la quote-part de l'État et la croissance dans les cantons suisses est négatif

Comme le montre le *graphique 1*, les taux de croissance enregistrés par les cantons au cours des vingt dernières années sont très différents. C'est le canton de Bâle-ville qui affiche la plus forte croissance économique durant cette période avec une croissance moyenne du PIB réel de plus de 2% par an et par habitant, tandis que Zoug, qui atteint à peine ce chiffre, occupe la 2^e place. En queue de classement, on retrouve le canton de Nidwald, dont le PIB réel par habitant a régressé de plus de 0,5% en moyenne.

Existe-t-il systématiquement une corrélation entre les différents taux de croissance des cantons et le niveau de la quote-part de l'État? Le diagramme de dispersion présenté par le *graphique 2* montre que cette corrélation existe entre 1981 et 2001 et qu'elle est légèrement négative.¹⁰

Il ne faut toutefois pas tirer de conclusions hâtives quant à la fiabilité de cette constatation. En effet, du point de vue théorique, la quote-part de l'État ne constitue qu'un facteur de description de la croissance parmi d'autres. C'est pourquoi il convient de vérifier si son influence sur la croissance du PIB est également significative du point de vue statistique en procédant à une régression multiple, qui prendrait en compte d'autres facteurs importants.

Par exemple, étant donné que la théorie de la croissance considère que l'accumulation de capital physique, de main-d'œuvre et de capital humain est un moteur de croissance, il faudrait l'intégrer afin de déterminer l'influence de la quote-part de l'État sur la croissance économique. De plus, si on tient compte du fait que le taux de croissance diminue lorsque la richesse augmente, l'ancien niveau du produit national constitue un élément supplémentaire dans cette recherche, basé sur la thèse dite de la convergence («catch-up-theory»)¹¹.

et des pays riches ne se répartissent pas de la même façon en forme une preuve: plus de 80% des dépenses des pays riches sont consacrées à des domaines qui n'ont aucune influence sur la croissance dans les modèles théoriques, alors que les pays pauvres investissent plus de 50% de leurs propres dépenses dans les secteurs économiques à fort potentiel de croissance. On peut donc en conclure que, dans les pays riches, les dépenses ont un tout autre effet sur la croissance que dans les pays pauvres. Slemrod (1995) recommande donc d'utiliser des données

7 Voir Vedder et Gallaway (1998), Fölster et Henrekson (2001), Romero de Ávila et Strauch (2003), Holcombe et Lacombe (2004), Bernholz (2004).

8 Voir à ce propos Atkinson (1995), Slemrod (1995), Agell et al. (1999).

9 Ce résultat a lui aussi été contesté comme, par exemple, dans l'étude d'Agell et al. (2003).

10 Voir à ce propos Wallart (2004).

11 Voir Barro et Sala-i-Martin (1992).

Bibliographie

- Agell J., T. Lindh et H. Ohlsson, «Growth and the Public Sector: A Reply», *European Journal of Political Economy*, 15, 1999, pp. 359–366.
- Agell J., H. Ohlsson et P. Skogmann Thoursie, «Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Comment», *European Economic Review*, 2003.
- Atkinson A.B., «The Welfare State and Economic Performance», *National Tax Journal*, 47, 1995, pp. 171–198.
- Barro R.J. et X. Sala-i-Martin, «Convergence», *Journal of Political Economy*, 100, 1992, pp. 223–251.
- Barro R.J., «Economic Growth in a Cross Section of Countries», *Quarterly Journal of Economics*, 106, 1991, pp. 407–443.
- Bernholz P., «Der Wettbewerb der Systeme: Arten, Interaktionen und Folgen», in C.A. Schaltegger und S.C. Schaltegger (éd.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Zürich, 2004, vdf.
- Brunetti A., «Hat die Schweiz ein langfristiges Wachstumsproblem?», *NZZ*, 31 mai/1^{er} juin 2003.
- Dreze J.H. et E. Malinvaud, «Growth and Employment: The Scope for a European Initiative», *European Economy*, 1, 1994, pp. 77–106.
- Département fédéral de l'économie, *Le rapport sur la croissance: déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique économique axée sur la croissance*, 2002.
- Feldstein M., «The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform», *American Economic Review*, 86, 1996, pp. 1–14.
- Fölster S. et M. Henrekson, «Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries», *European Economic Review*, 45, 2001, pp. 1501–1520.
- Holcombe R.G. et D. J. Lacombe, «The Effect of State Income Taxation on per Capita Income Growth», *Public Finance Review*, 32, 2004, pp. 292–312.
- Groupe de travail interdépartemental «Croissance», *Mesures pour une politique économique orientée vers la croissance*, 2003.
- Kirchgässner G., «Lien entre les activités de l'État et le développement économique», *Rapport annuel de la Commission pour les questions conjoncturelles*, 2004.
- Romer P.M., «Increasing Returns and Long-Run Growth», *Journal of Political Economy*, 99, 1986, pp. 500–521.
- Romero de Ávila D. et R. Strauch, «Public Finances and Long-Term Growth in Europe – Evidence from a Panel Data Analysis», *ECB Working Paper* n° 246, 2003.
- Schaltegger C.A. et B. Torgler, *Growth Effects of Public Expenditure on the State and Local Level: Evidence from a Sample of Rich Governments*, Crema Center for Research in Economics, Management and the Arts, 2004.
- Schneider F. et D. H. Enste, «Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences», *Journal of Economic Literature*, 38, 2000, pp. 77–110.
- Singh R.J. et R. Weber, «The Composition of Public Expenditure and Economic Growth: Can Anything be Learned from Swiss Data?», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 133, 1997, pp. 617–634.
- Sinn H.-W., *Der kranke Mann Europas: Diagnose eines Kathedersozialisten*, Deutsche Rede, 2003, Neuhardenberg, Brandenburg.
- Slemrod J., «What Do Cross-Country Studies Teach About Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth?», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1995, pp. 373–431.
- Wallart N., «Taille de l'État et croissance économique», *Revue économique et sociale*, 1, 2004.

à l'exercice courant, mais pas pour celles qui concernent les investissements. La structure des dépenses est donc décisive. Les résultats empiriques confirment donc l'argument théorique d'après lequel ce sont surtout *les dépenses de transfert, et non celles destinées aux investissements, qui inhibent la dynamique de croissance d'une économie nationale.*

Il est toutefois nécessaire de souligner que l'interprétation politico-économique de ces résultats demande une certaine prudence. *Premièrement*, si Kirchgässner (2004) précise qu'il existe bien une interaction entre la quote-part de l'État et la croissance économique, il attire l'attention sur le fait qu'une réduction de la quote-part de l'État ne dope pas forcément la croissance: encore faut-il que le sens de l'interaction soit clairement défini. Or, il est extrêmement difficile de définir cette causalité de manière fiable. Selon Kirchgässner, la probabilité que la causalité entre développement économique et activité de l'État soit réversible est même plus grande.

Deuxièmement, analyser la quote-part fiscale revient à étudier un agrégat offrant bien peu d'informations sur les facteurs qui sous-tendent réellement la croissance. Des questions telles que l'efficacité du secteur public et la structure des dépenses publiques ne peuvent être étudiées, ou seulement de façon très imprécise, à travers la quote-part de l'État. Il en va de même pour les questions relevant de l'aspect institutionnel de la politique économique et financière, comme par exemple l'organisation des privatisations ainsi que tout ce qui touche à la réglementation, à la déréglementation et à l'élaboration de nouvelles règles. Ces facteurs ont vraisemblablement une influence beaucoup plus importante sur la croissance économique que la quote-part de l'État. ■

Les résultats des cantons suisses peuvent s'interpréter différemment

Dans quelle mesure la quote-part de l'État influe-t-elle le taux de croissance des cantons lorsqu'on intègre des éléments favorables à la croissance dans l'étude empirique?

Schaltegger et Torgler (2004) ont analysé l'influence de la quote-part de l'État sur la croissance dans les cantons suisses dans le cadre d'une régression multiple. Apprécier l'influence de la quote-part de l'État sur la croissance soulève des questions techniques, qui sollicitent diverses procédures et analyses de sensibilité de la part des auteurs. Si l'on considère les coefficients estimés de la quote-part pour toutes les procédures d'estimation possibles, le rapport négatif entre quote-part et croissance semble relativement constant sur les vingt dernières années. Si enfin on divise la quote-part en différenciant les dépenses relatives à l'exercice courant et celles destinées aux investissements, il apparaît clairement que ce rapport est bien négatif pour les dépenses liées