

La crise fiscale de l'état et la crise de l'état social

Autor(en): **Rossi, Martino**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **77 (1985)**

Heft 6

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386237>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La crise fiscale de l'Etat et la crise de l'Etat social

par Martino Rossi

I. Le tournant

«Les finances publiques représentent un des meilleurs points de départ de l'analyse d'une société et notamment, bien que non exclusivement, de sa vie politique. La pleine fécondité de cette approche apparaît surtout en ces tournants, ou mieux encore, en ces époques pendant lesquelles les formes existantes commencent à se dissoudre et à se transformer en quelque chose de nouveau.»

Joseph H. Schumpeter

Du plus d'Etat au moins d'Etat

Nous voilà, depuis une dizaine d'années, dans un tournant historique, des points de vue technologique (microélectronique), économique (stagnation) et des finances publiques («crise fiscale» de l'Etat et crise de l'Etat social). Sur ce dernier plan, le revirement est apparu de façon éclatante sur la scène mondiale lors de l'élection de Ronald Reagan à la présidence des Etats-Unis, en 1980. L'hebdomadaire *Time* du 2 mars 1981, après le discours du président exposant son nouveau programme, commentait ce dernier de la manière suivante:

«Il a parlé d'un seul argument: le programme de sa nouvelle administration pour plier l'inflation et vaincre la stagnation qui a désormais paralysé l'économie américaine. Mais par ce discours, il a appelé ses concitoyens à se rassembler pour faire face à un tournant historique: de plus d'Etat au moins d'Etat.»

Le fait que Reagan ait été reconduit à son poste en 1984 nous montre symboliquement que le tournant dans le rapport entre l'Etat et la société n'a pas été simplement épisodique; ni aux Etats-Unis, ni dans les autres pays «occidentaux». Un tournant certain dans la «philosophie», mais qui n'apparaît pourtant pas toujours dans les chiffres.

Selon les données fournies par l'OCDE, les *dépenses totales des administrations publiques en pourcentage du produit intérieur brut* ont évolué de la façon suivante¹:

La croissance du «poids» de l'Etat dans l'économie, qui a caractérisé généralement les pays «à économie de marché» dès la fin des années 50, s'est accélérée dans la première moitié des années 70, années d'inflation, de désordre monétaire et de récession. Mais la croissance de l'Etat et de ses déficits (que nous examinerons plus loin), en présence d'une crise de l'économie privée qu'il n'a pas pu éviter ni véritablement vaincre, a

soulevé la réaction des milieux bourgeois. Ceux-ci ont demandé «moins d'Etat», en réussissant à gagner à leur programme un certain consensus populaire et à le réaliser partiellement. On voit ainsi le «poids» des dépenses publiques se réduire d'un ou de deux points dans d'importants pays de 1975 à 1980, et croître assez lentement dans l'ensemble des pays «occidentaux». L'année 1982, avec sa nouvelle vague de récession, a ensuite fait remonter la part des dépenses publiques dans le produit national. Mais il ne s'agit point d'un revirement de tendance.

La Suisse comme les autres

Les dépenses publiques dans notre pays n'ont pas évolué différemment que dans les autres pays dont la Suisse partage le système économique (capitalisme) et institutionnel (Etat démocratique-bourgeois).

La Suisse a connu une période de réduction relative du poids de l'Etat dans l'économie durant les années 50. Cela est assez courant, étant donné que tous les pays ont pu réduire les dépenses destinées à soutenir l'effort des années de guerre et de l'immédiat après-guerre. Les dépenses publiques (Confédération, cantons et communes) en pourcentage du produit national brut (PNB) ont passé de 19,5 en 1950 à 16,4% en 1956. Ensuite elles ont recommencé à croître, mais il fallut attendre 1964 pour qu'elles dépassent le niveau atteint en 1950, avec 19,7% du PNB. Le «plus d'Etat» – entraîné par la croissance économique et les transformations qu'elle a provoquées – a désormais pris le départ, et va s'accélérer à partir de 1970. Cette année-là, la part des dépenses publiques est de 21,6%; en 1976 elle atteint 28,2%. Puis le tournant vers le «moins d'Etat» grâce aux politiques d'épargne, notamment de la Confédération, mais aussi des cantons et des communes, révèle ses effets. Le «poids» des dépenses étatiques descend jusqu'à 25,8% en 1981 (il remonte à 26,6% en 1982, année de récession).

Cette tendance de l'évolution depuis 1950 de la part de l'Etat dans le PNB est confirmée aussi par les données du tableau suivant, qui comprennent les administrations (déjà considérées ci-dessus), mais aussi les entreprises et établissements publics et les assurances sociales.

On voit ici de nouveau (pour le secteur public dans son ensemble) que les années 50 ont marqué un fléchissement du «poids» de l'Etat, les années 60 un accroissement, les années 70–75 une accélération, et les années de l'«après-crise» un renversement de la tendance, dans le sens de la réduction.

On peut également remarquer l'évolution des assurances sociales (qui relèvent surtout du domaine fédéral): une très forte croissance de 1950 à 1975 (notamment de 1970 à 1975) et une stabilisation brusque depuis lors. Cette tendance est révélatrice de ce que le tournant vers le «moins d'Etat» veut remettre en question: l'extension de l'Etat-providence et du «compromis social» qui en est à l'origine.

1. Dépenses publiques selon l'institution, en % du PNB²

	1950	1960	1970	1975	1980	1982
Administrations	19,5	16,9	21,6	26,3	26,6	26,5
– Confédération	8,3	6,8	8,3	9,4	9,9	9,4
– Cantons	5,6	5,7	7,2	9,2	9,0	9,2
– Communes	5,6	4,4	6,1	7,7	7,7	7,9
Entreprises et établissements	8,2	7,5	6,8	7,5	5,5	5,9
– Confédération	7,0	6,5	5,5	6,0	4,2	4,5
– Cantons	0,4	0,3	0,4	0,7	0,6	0,7
– Communes	0,8	0,7	0,9	0,8	0,7	0,7
Assurances sociales	1,0	3,0	4,2	7,0	7,1	7,2
– Confédération	0,7	2,7	3,8	6,4	6,4	6,5
– Cantons	0,2	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6
– Communes	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Secteur public entier	28,7	27,4	32,6	40,8	39,2	39,6
			1970	1975	1980	1982
– Etats Unis			32	36	35	38
– Allemagne			39	49	48	49
– Grande-Bretagne			39	47	45	47
– Total OCDE			33	38	40	43

II. Les fonctions de l'Etat et leur évolution

«Notre première prémisse est que l'Etat capitaliste doit remplir deux fonctions fondamentales, souvent contradictoires: l'accumulation et la légitimation: c'est-à-dire que l'Etat doit s'efforcer de créer et de conserver des conditions propices à une accumulation rentable de capital. D'autre part, l'Etat doit s'efforcer de créer et de conserver des conditions favorables à l'harmonie sociale. Un état capitaliste qui utiliserait ouvertement ses propres forces de coercition pour aider une classe à accumuler du capital aux dépens d'autres classes perdrait sa légitimité et minerait ses propres bases de loyauté et de consensus. Mais un Etat qui ignorerait la nécessité de stimuler le processus d'accumulation du capital courrait le risque de faire tarir la source de son propre pouvoir: la capacité de l'économie d'engendrer un surplus et de prélever des impôts sur ce surplus (comme sur d'autres formes de capital)». James O'Connor

Les trois fonctions principales de l'Etat

Le point de départ de l'approche que O'Connor a développé dans son célèbre «*The fiscal crisis of the State*» de 1973 nous semble approprié

pour examiner et expliquer à la fois l'évolution des dépenses publiques et des fonctions de l'Etat dans la société.

A côté des deux fonctions de l'Etat citées par O'Connor, celles d'*accumulation* et de *légitimation*, il en est une troisième, souvent auxiliaire des deux premières, mais très importante, et correspondant à une longue tradition pour tout Etat: la fonction de *sécurité et de coercition*. Nous allons maintenant définir ces trois fonctions de l'Etat, indiquant les catégories des dépenses publiques qu'on peut leur attribuer.

1. Fonction de sécurité et de coercition

L'Etat assure la défense nationale et le respect des lois qu'il promulgue, il opère des prélèvements obligatoires sur le revenu et la fortune des citoyens, etc.

On peut classer ici les dépenses suivantes³: autorités, administration générale; justice, police, service du feu; services spéciaux; relations avec l'étranger; défense nationale; placements afférents à la fortune financière; dépenses du service financier (dont intérêts passifs).

2. Fonction d'accumulation

L'Etat s'emploie à soutenir la croissance économique et la compétitivité des entreprises nationales par les investissements dans l'infrastructure de transport et énergétique, par les investissements en «capital humain», par les subventions aux entreprises, etc.

On peut classer ici les dépenses suivantes³: enseignement, recherche; trafic, énergie; agriculture; sylviculture, chasse, pêche, tourisme, industrie, artisanat, commerce.

3. Fonction de légitimation

L'Etat doit légitimer aux yeux des citoyens, des travailleurs, des laissés-pour-compte le système socio-économique et institutionnel dont il est l'expression et le garant, et se soucier de sa propre légitimation. Il doit donc compenser les «coûts sociaux» de la croissance économique, des récessions et des crises. Il le fait par la politique sociale, par la politique d'aide aux régions défavorisées, par la réparation (parfois par la prévention) des dégâts infligés au milieu naturel, etc.

On peut classer ici les dépenses suivantes³: culture, loisirs, sports; culte; santé; hygiène du milieu; prévoyance sociale; aménagement du territoire, politique régionale; cours d'eau, avalanches.

La simplification est évidente. Beaucoup de catégories de dépenses sont ambivalentes: par exemple, les dépenses pour la santé sont tout à la fois un investissement en la force de travail et une prestation de l'«Etat social»; il en est de même des dépenses pour l'enseignement, et ainsi de suite. Toutefois, dans ses grandes lignes, cette typologie est significative

et permet d'analyser l'évolution des dépenses publiques comme expression de l'évolution des fonctions de l'Etat, stimulée par les besoins dérivant de l'évolution économique et de ses conséquences.

Croissance économique et croissance des dépenses publiques

La croissance économique se fait par un processus *d'accumulation*, c'est-à-dire de création de capacités de production additionnelles, accompagné par un processus de *concentration*: de la propriété des moyens de production au profit d'un nombre de personnes relativement plus restreint (d'où le phénomène dit de «prolétarisation», à savoir la croissance relative des salariés dans la population active totale); des capacités de production dans des entreprises plus grandes et regroupées dans certains territoires (d'où les phénomènes d'urbanisation et de déclin des régions rurales, d'immigration et d'émigration, etc.).

Tout cela provoque l'accroissement de l'engagement et des dépenses des pouvoirs publics, notamment pour faire face aux fonctions d'accumulation et de légitimation. Les liens entre croissance économique et croissance de l'Etat sont illustrés⁴ schématiquement au tableau 3.

L'évolution de la structure par fonctions des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes (en pourcentage de la dépense totale) est présentée dans les tableaux 3 et 4.

L'évolution des dépenses publiques pendant ces dernières 30 années est significative. On peut l'interpréter de manière satisfaisante à la lumière de l'analyse des fonctions de l'Etat esquissée précédemment et de l'évolution de leur importance au gré de l'évolution économique et sociale.

- 1950–1970: il s'agit, pour l'Europe et la Suisse, d'une période de paix et de croissance économique soutenue et sans interruptions majeures. L'importance des dépenses liées à la Fonction I (sécurité et coercition) décline nettement. Tout aussi nettement augmente le poids de la Fonction II (accumulation): de 30 à 39% du budget total des pouvoirs publics. Beaucoup plus réduite en revanche est la croissance de la part des dépenses concernant la Fonction III (légitimation);
- 1970–1975: le «scénario» change. 1968 a été une année de crise culturelle, sociale, politique au niveau international, dont l'incidence s'est fait sentir également en Suisse. 1970, l'année de la votation sur l'«initiative Schwarzenbach» (46% de oui), expression du «malaise helvétique» dû aux «coûts sociaux» de la croissance économique accélérée des décennies précédentes. 1971, crise du dollar et accélération de l'inflation; 1973, crise du pétrole et prise de conscience des méfaits écologiques de la croissance. 1975, crise économique très forte en Suisse aussi. Ce sont donc les dépenses liées à la fonction de légitimation qui augmentent, dans une période d'ébranlement partiel de la confiance dans le système socio-économique et dans l'Etat qui en est le garant. Tandis que la part des ressources publiques destinées au soutien de la croissance commence à se réduire (de 39% à 38%),

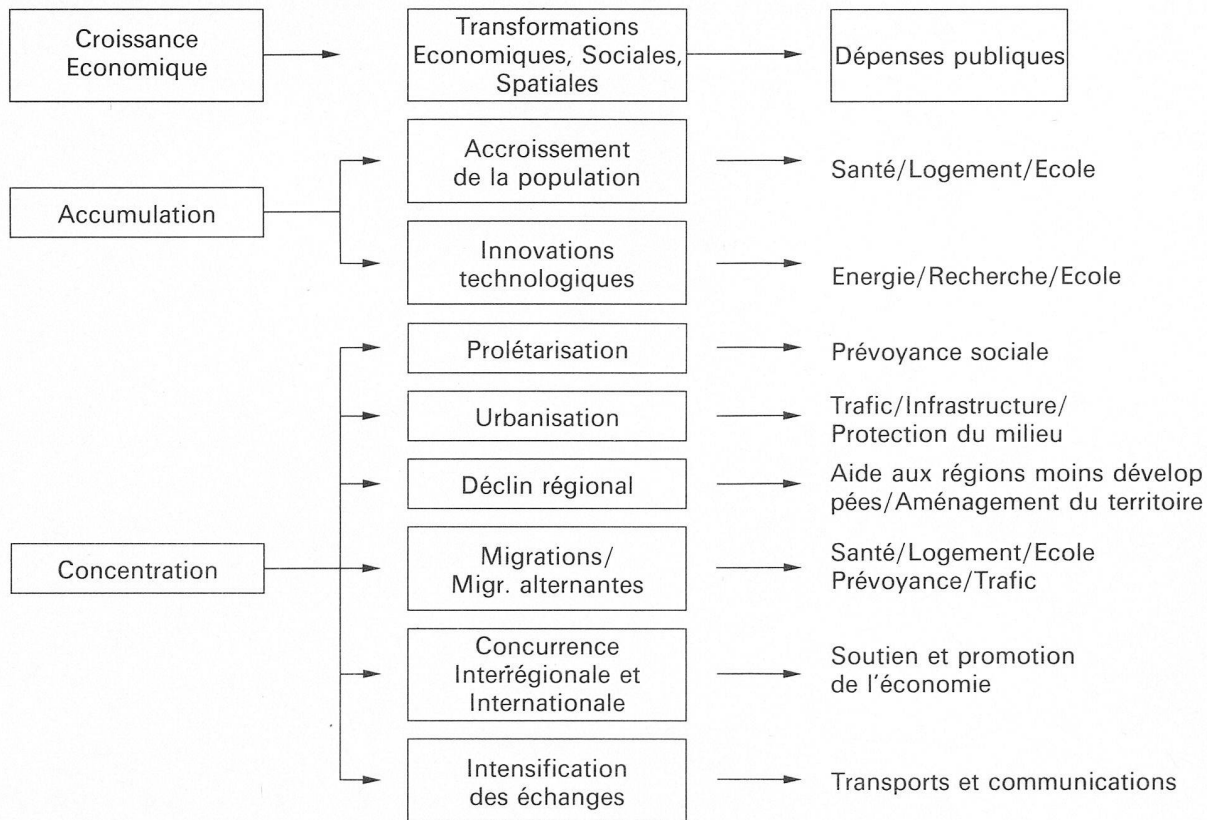
celle qui est destinée à la compensation des coûts sociaux de l'évolution économique s'accroît (de 28% à 32%): 3 points en pourcentage du budget total en plus pour le «welfare» (prévoyance sociale et santé), 1 point en plus pour l'écologie, l'aménagement du territoire et l'aide aux régions en déclin;

2. Structure par fonctions des dépenses publiques (Confédération, cantons, communes), 1950 à 1982 (pourcentages des dépenses totales)⁴

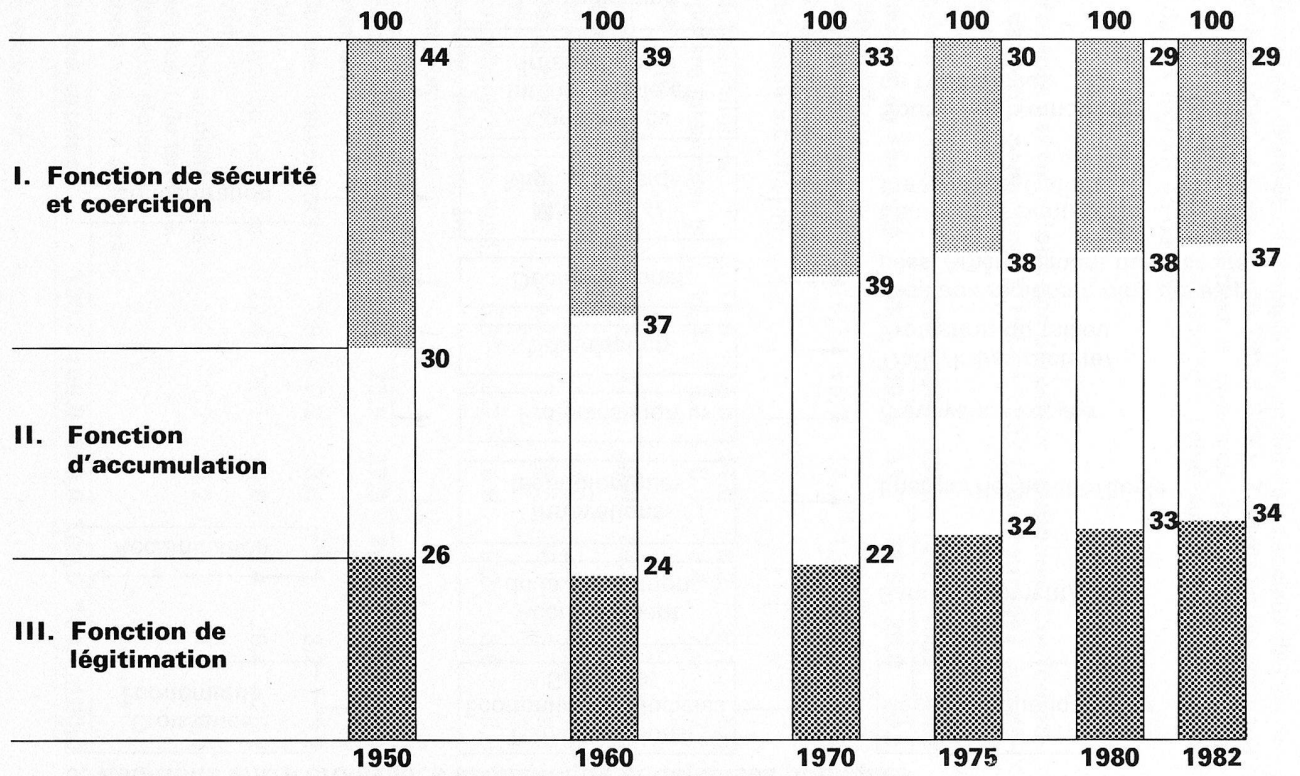
Fonctions de l'état	1950	1960	1970	1975	1980	1982
I. Fonction de sécurité et coercition	44,0	39,4	33,2	29,9	29,0	29,1
– Administration, justice, police, services spéciaux, relations étrangères	16,7	15,7	14,2	13,3	13,3	13,4
– Défense nationale	14,9	15,5	11,0	8,2	8,1	8,4
– Dépenses financières et placements	12,4	8,2	8,0	8,4	7,6	7,3
II. Fonction d'accumulation	30,5	37,1	39,0	38,3	37,6	36,5
– Trafic, énergie	9,3	11,5	14,9	12,6	12,3	11,9
– Enseignement, recherche	16,2	17,9	18,5	20,5	19,7	19,6
– Agriculture, sylviculture, tourisme, industrie, artisanat, commerce	5,0*	7,7	5,6	5,2	5,6	5,0
III. Fonction de légitimation	25,5	23,5	27,8	31,8	33,4	34,4
– Culture, loisirs, sports, culte	1,9	2,2	3,0	3,1	3,2	3,3
– Prévoyance sociale et santé	22,4	20,1	20,6	23,4	25,4	26,2
– Hygiène du milieu, aménagement du territoire, politique régionale, cours d'eau, avalanches	1,2	1,2	4,2	5,3	4,8	4,9
Dépenses totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Voir la note 2.

3. Relations entre croissance économique et dépenses publiques



4. Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes par fonctions, 1950-1982 (en pourcentages)



1975–1982: la croissance du «welfare state» dans une période de difficultés économiques est très mal vue par la droite économique qui essaye de sortir de l'impasse grâce à une politique d'«austérité» dans les entreprises (licenciements, compression des salaires, restructurations, ...) et qui veut appliquer ce «modèle» à la gestion de l'Etat. Vers la moitié des années 70, on assiste donc au blocage du personnel des administrations publiques, aux attaques contre la sécurité sociale et les services sociaux, aux mesures d'économie de la Confédération qui entraînent celles des cantons et des communes. Les résultats de plusieurs votations et élections dans cette période montrent l'existence d'un certain consentement à cette politique⁵.

Ainsi, comme nous l'avons déjà vu, dès 1977, la part des dépenses publiques au PNB commence à décliner. Bien que l'objectif visé par les promoteurs du «moins d'Etat» soit en premier lieu – à côté des frais du personnel public – les dépenses sociales, la croissance du coût de la fonction de légitimation a seulement pu être freinée: de 1975 à 1982 la part de celles-ci dans les dépenses totales monte de 2,6 points en pourcentage (en 7 ans), tandis qu'elle avait augmenté de 4 points en 5 ans (de 1970 à 1975).

III. La crise fiscale de l'Etat et la crise de l'Etat social

«La crise de l'Etat-providence s'inscrit dans un contexte de scepticisme diffus à son égard, de la part de ceux-là mêmes qui pourraient en apparaître comme les principaux bénéficiaires».

Pierre Rosanvallon

La crise fiscale de l'Etat

Comme James O'Connor⁶ l'a bien écrit:

«La socialisation des coûts et l'appropriation privée des profits créent une crise fiscale, à savoir une «lacune structurelle» entre les recettes et les dépenses de l'Etat. Il s'en suit que les dépenses étatiques augmentent plus vite que les moyens pour les financer».

Cette «lacune structurelle» est évidente en Suisse depuis une vingtaine d'années, bien que moins accentuée que dans d'autres pays. C'est en effet depuis 1964 et sans interruption que les comptes agrégés de la Confédération, des cantons et des communes sont clôturés avec un déficit: 55 millions de francs en 1964, 546 millions en 1965, 445 millions en 1970, 2269 millions en 1975, 1442 millions en 1982. Le déficit maximum a été atteint en 1976, avec 2609 millions de francs. Ce n'est pas un hasard, comme nous l'avons vu, que depuis 1977 le «moins d'Etat» commence à se manifester par une réduction de la dépense publique en pourcentage du PNB. Un certain doute quant à la capacité de l'Etat à garantir le bien-être de ses citoyens a été éveillé par la récession. Les dépenses publiques apparaissaient de moins à moins

«productives» au fur et à mesure qu'elles se déplaçaient du soutien à la croissance vers la compensation de ses «coûts sociaux». Ce sont cependant les déficits croissants de l'Etat qui sont à l'origine de la demande de réduction des interventions publiques. Et cela d'autant plus que les prélèvements fiscaux sur les revenus ont augmenté sensiblement en même temps que les déficits.

Le total des impôts (de la Confédération, des cantons et des communes) représentait 18% du revenu national en 1950 et en 1960, 21% en 1970, 24% en 1975, et encore 24% en 1980 et en 1982.

La réaction à la croissance de l'Etat dès la moitié des années 70 a donc réussi à stopper, sinon à réduire, les prélèvements fiscaux sur les personnes et les sociétés.

La «crise fiscale» (excédent structurel des dépenses sur les recettes) n'est toutefois pas vaincue, comme nous l'avons vu, bien que sa dimension soit aujourd'hui considérablement réduite par rapport au milieu des années 70 (les comptes des communes ont même eu un excédent positif de 77 à 81, mais la Confédération depuis 1971 et les cantons depuis 1963 sont toujours dans les «chiffres rouges»).

La permanence de cette «crise fiscale» est une des raisons pour lesquelles la crise de l'Etat social reste également d'actualité. Mais ce n'est pas la seule.

La crise de l'Etat social

Pour Pierre Rosanvallon⁷, à côté de la crise financière, deux autres crises de l'Etat-providence nous obligent à une réflexion dans le but de «lui redonner de nouvelles bases», «par-delà la simple préservation des acquis»⁸. Une crise de légitimité et une crise d'efficacité. La première trouve ses racines dans une «crise de la solidarité» qui a des causes sociologiques mais aussi institutionnelles: le système de sécurité sociale a évolué de façon trop «mécanique» et s'est peu à peu «substitué au face à face des individus et des groupes». La deuxième tient à la disproportion entre l'accroissement des dépenses et l'amélioration des prestations (évidente par exemple dans le secteur de la santé), mais aussi au fait que «l'opacité et la centralisation du système sont également facteurs de gaspillages et d'irresponsabilités».

L'espace nous manque pour débattre de ces «crises» qui vont au-delà de celle des finances publiques dont notre tâche était de donner une explication. Nous voulons seulement, pour conclure, mettre l'accent sur un autre phénomène qui est en cours et qui nous oblige à repenser radicalement le rôle de l'Etat dans l'économie et la société. C'est la révolution technologique (robotique, bureautique, «intelligence artificielle») qui fait sauter le rapport traditionnellement positif entre investissements et croissance de l'emploi. Aujourd'hui, plus on investit, plus on réduit les possibilités d'emploi. C'est pourquoi l'Etat social ne peut plus être l'«Etat keynésien» qui soutenait l'emploi et le revenu des travailleurs en soute-

nant l'investissement. Les politiques économiques et sociales sont à un tournant. Leontief, prix Nobel d'économie, nous met en garde: «Le chômage technologique va bientôt atteindre un niveau assez grave, qui mettra en cause tout le système de répartition du revenu», écrit-il.

Et André Gorz nous indique une piste à suivre pour chercher une solution⁹: automatisation poussée de la production pour le marché et réduction de la part du marché dans la satisfaction de nos besoins; donc, réduction drastique possible du temps de travail organisé en fonction du marché et introduction d'un revenu minimum versé régulièrement à tout le monde, contre l'engagement de chacun à fournir tout au long de sa vie 20 000 heures de travail organisé (¼ du temps de travail actuel). Dans le temps ainsi libéré, beaucoup de besoins pourraient être satisfaits par un travail autogéré, sur une base individuelle, familiale, de voisinage, coopérative. Satisfaits donc par une production de biens et services non destinés au marché mais à l'autoconsommation de l'individu, de la famille, de la communauté qui en est à l'origine. Beaucoup de besoins pourraient être satisfaits de cette façon, y compris une partie de ceux dont on délègue aujourd'hui la satisfaction à l'Etat-providence en crise. Une piste à suivre...

¹ *Perspectives économiques de l'OCDE*, Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Paris, Juillet 1984, p. 171.

Les données utilisées sont tirées des comptes économiques des pays membres (USA, Canada, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande et Europe Occidentale) et ne correspondent donc pas exactement aux données des comptes financiers des Etats. La Suisse est un pays membre de l'OCDE, mais ne fournit pas de chiffres comparables à ceux des autres pays ...

² Source: Administration fédérale des finances, *Finances publiques en Suisse 1982*, Office fédéral de la statistique, Berne 1984.

³ La dénomination est celle de la «classification fonctionnelle» des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes de l'Administration fédérale des finances (AFF). Source: voir la note².

⁴ Le schéma est tiré de: M. Rossi, *Dal più Stato al meno Stato – Politica economica e finanze pubbliche nel Ticino del dopoguerra*, Edizioni Fondazione Piero Pellegrini, Lugano 1984.

⁵ Voir à ce sujet: Jean-Noël Rey, *Trop d'Etat? Essai sur la mise en cause de l'Etat-Protecteur en Suisse*, Réalités Sociales, Lausanne 1983.

⁶ James O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato* (à la page 14 de l'édition italienne).

⁷ Auteur de *La crise de l'Etat-providence*, Seuil, Paris 1981.

⁸ P. Rosanvallon, *Les trois crises de l'Etat-providence*, CFDT-Aujourd'hui, septembre/octobre 1982.

⁹ A. Gorz, *Les chemins du Paradis*, Galilée, Paris 1983.