



CIRANO

Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

Cahiers CIRANO
CIRANO Papers

N° 94c-3

**L'IMPORTANCE RELATIVE DES
GOUVERNEMENTS :
CAUSES, CONSÉQUENCES ET
ORGANISATIONS ALTERNATIVES**

Claude Montmarquette

Montréal
Octobre 1994

L'importance relative des gouvernements : Causes, conséquences et organisations alternatives*

Claude Montmarquette

Département de sciences économiques et CRDE
Université de Montréal

Directeur de recherche
CIRANO

Détenteur d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Chicago, Claude Montmarquette est professeur titulaire et, depuis 1989, directeur du Département de sciences économiques de l'Université de Montréal. Il a également été directeur du Centre de recherche et développement en économique (CRDE) au cours de la période 1977-1985.

Claude Montmarquette est reconnu comme un spécialiste de l'économie et de l'économétrie de l'éducation et du travail, de même que des domaines de l'économie de l'incertain et de la théorie des choix publics. Ses travaux de recherche portent sur tous ces sujets et ont fait l'objet de nombreux rapports de recherche publics et d'articles publiés dans des revues scientifiques renommées.

Président de la Société canadienne d'économie en 1987-1988, Claude Montmarquette a également été membre du Conseil des Universités en 1992-1993, membre du Comité de la Fondation Killam de 1987 à 1991 et Rédacteur adjoint de la Revue canadienne d'économie en 1988-1989

*Je remercie Robert Lacroix de ses commentaires très détaillés et François Raymond, stagiaire de recherche au CIRANO, pour son assistance dans cette recherche.

CIRANO

Le CIRANO est une corporation privée à but non lucratif constituée en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche. La collection des *Cahiers CIRANO* est la réalisation d'une des missions que s'est données le CIRANO, soit d'assurer la diffusion des résultats des ses recherches au sein des organisations-partenaires.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, and grants and research mandates obtained by its research teams. The CIRANO Papers collection fulfils one of the missions of CIRANO: to transfer the results of its research to partner organizations.

Les organisations-partenaires / The Partner Organizations

- Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie.
- École des Hautes Études Commerciales.
- École Polytechnique.
- Université de Montréal.
- Université Laval.
- McGill University.
- Université du Québec à Montréal.
- Bell Québec.
- Caisse de dépôt et de placement du Québec.
- Hydro-Québec.
- La Banque Laurentienne du Canada.
- Fédération des caisses populaires de Montréal et de l'Ouest-du-Québec.

Ce document est publié dans l'intention de rendre accessible les résultats préliminaires de la recherche effectuée au CIRANO, afin de susciter des échanges et des suggestions. Les idées et les opinions émises sont sous l'unique responsabilité des auteurs, et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

This paper presents preliminary research carried out at CIRANO and aims to encourage discussion and comment. The observations and viewpoints expressed are the sole responsibility of the authors. They do not necessarily represent positions of CIRANO or its partners.

Résumé

Au Canada comme au Québec un dollar sur deux est dépensé par l'État. C'est une proportion considérable des dépenses totales d'une économie laissée à la décision du marché politique. Cette proportion est une des plus élevées parmi les pays dits capitalistes. Devant ce constat, les économistes, entre autres, ont essayé de comprendre l'origine d'une telle situation, et surtout de dégager les conséquences de l'omniprésence de l'État sur le bien-être, le développement et la croissance économique. Nous examinons dans ce cahier quatre rôles que l'on attribue à l'État dans notre société: la production de biens et de services; la réduction des inégalités de revenus; la stabilisation de l'économie; et finalement le maintien de la croissance économique. Notre réflexion et nos études nous amènent à conclure que l'État produit essentiellement des biens privés collectivement financés et qu'il affecte peu l'inégalité des revenus. De plus, nous montrons qu'il existe une incompatibilité entre la capacité de stabilisation de l'économie par les gouvernements et une taille relative élevée de l'État. Enfin une taille relative élevée de l'État semble nuire à la croissance économique. En conclusion nous suggérons un contexte organisationnel différent qui permettrait une plus grande efficacité dans la fourniture des services aujourd'hui offerts par l'État.

1. Introduction

Au Canada comme au Québec un dollar sur deux est dépensé par l'État. C'est une proportion considérable des dépenses totales d'une économie laissée aux décisions du marché politique. Cette proportion est une des plus élevées parmi les pays qui se sont toujours définis comme capitalistes. Devant ce constat, les économistes ont essayé de comprendre l'origine d'une telle situation et, surtout, de dégager les conséquences de l'omniprésence de l'État sur le bien-être des individus, le développement et la croissance économique d'une société.

Les économistes reconnaissent que la production et l'allocation des ressources d'une société nécessitent un mécanisme d'ajustement. L'ajustement privilégié, le mieux connu des économistes est celui des prix du marché. Il existe une offre et une demande pour un bien ou un service qui sont définis sur un marché et le mécanisme des prix assure généralement l'ajustement entre les quantités demandées et offertes. Le processus ou marché politique permet également de décider de la production et de l'allocation des ressources rares d'une société. Par ailleurs, la notion de prix entre les quantités demandées et offertes dans ce processus perd considérablement de sa signification. L'échange entre le demandeur du bien et l'offreur ne passe plus par le transfert direct d'une somme monétaire (le prix) en échange de ressources réelles. Si on admet l'existence des offreurs et des demandeurs dans le cadre d'un marché politique, on ne sait pas très bien comment les caractériser. Les bureaucrates ou les élus sont-ils les offreurs? Les citoyens, les entreprises, les groupes de pression, les syndicats sont-ils les demandeurs? Et comment les deux types de joueurs arrivent-ils à transiger sur le marché politique?

Comprendre tous les éléments liés au rôle et à la présence de l'État dans une économie est un très vaste programme de recherche. On doit identifier les agents, l'interaction entre les agents, le mécanisme d'ajustements dans les échanges, les conséquences sur les incitations individuelles du mécanisme d'allocation de ressources issu du marché politique, les conséquences à plus long terme de cette structure organisationnelle sur la croissance de l'économie, une explication historique de l'évolution du rôle de l'État, etc ... Dans le présent document, nous limitons notre analyse à certains aspects et conséquences du marché politique. Nous souhaitons susciter des éléments de réflexion aussi bien sur les politiques économiques actuelles et futures, que sur la nécessité d'une recherche méthodologique de pointe pour modéliser correctement le rôle de l'État. Nous examinons plus spécifiquement quatre rôles que l'on reconnaît à l'État dans la société actuelle. Le premier rôle est la production de biens et de services ; qu'en est-il exactement de cette production ? Quel type de biens produit l'État et pourquoi ? En second lieu, nous étudions la capacité de l'État de réduire les inégalités de revenus. C'est le rôle de l'État providence.

Le troisième point est un examen des politiques de stabilisation longtermes à la base d'une intervention ponctuelle de l'État dans l'économie. Finalement nous étudions le rôle de l'État sur la croissance économique.

Notre étude nous amène à conclure que l'État produit essentiellement des biens privés collectivement financés et qu'il affecte peu l'inégalité des revenus. Nous montrons qu'il existe une incohérence entre la capacité d'intervention ponctuelle de stabilisation de l'économie par les politiques gouvernementales et une taille relative élevée de l'État. Finalement, une taille relative élevée de l'État semble nuire à la croissance économique. Tout au long de la discussion nous aurons remarqué la dissociation entre le coût d'un service rendu par l'État et le prix exigé au demandeur. Ce sera par la nécessité de retourner à une liaison plus directe entre producteurs et demandeurs dans l'échange de ressources que nous pourrons réaliser une réduction importante de la présence de l'État dans l'économie, sans devoir sacrifier les objectifs qui étaient à la base de son développement. En d'autres termes, nous prétendons que le problème est un problème d'organisation dans la production des ressources qui sont aujourd'hui sous la commande de l'État. Un contexte organisationnel différent permettra une plus grande efficacité dans la maximisation du bien-être des individus et des collectivités.

2. Que devrait produire l'État et que produit-il ?

Il y a deux grandes écoles de pensée qui peuvent expliquer la production et l'implication de l'État dans une économie. La première approche est une approche dite normative : on suppose que le rôle de l'État est de produire des biens et des services

qui ne peuvent être produits par le secteur privé de l'économie, c'est-à-dire des biens publics purs. Il faut insister sur la définition de biens publics purs : il s'agit de biens dont la consommation par un individu n'empêche pas la consommation du même bien par un autre individu. On peut comprendre de cette définition que le secteur privé n'a pas une grande incitation à produire ce type de biens puisqu'il ne sera pas toujours en mesure de pouvoir efficacement faire payer chaque consommateur du bien. Un exemple simple est la dépollution d'un lac. Un individu n'aurait pas intérêt à dépolluer sa portion du lac puisque tous les autres résidents en bénéficieraient sans avoir eu à participer à l'effort de dépollution. Bien au contraire, chacun est incité à attendre que le voisin dépollue: c'est un resquilleur. Cette approche est souvent caractérisée par l'existence d'une fonction d'utilité collective¹.

L'autre approche pour expliquer les dépenses gouvernementales est une approche positiviste. C'est une théorie disant que la majorité des biens produits par l'État sont des biens privés collectivement financés. En d'autres termes, chaque bien produit n'est consommé que par un individu ou un groupe d'individus et ne sont pas collectivement consommés mais collectivement financés. L'exemple, par excellence, est un service de santé où des hôpitaux lorsqu'utilisés par certains individus ne peuvent l'être par d'autres. Dans ces circonstances, on voit bien que les facteurs déterminants de la demande de ces biens diffèrent du modèle du bien public pur telle la défense nationale ou la dépollution.

L'État produit-il des biens publics purs pour accroître le bien-être de l'ensemble de la population ou agit-il plutôt en conformité avec la théorie des choix publics voulant que l'État produit essentiellement des biens privés collectivement financés en réponse aux demandes de divers groupes de pression défendant des intérêts particuliers ?

Plusieurs études ont tenté de départager les théories². Nous avons choisi une approche plus pragmatique pour répondre à la question posée. Nous examinons l'évolution et la composition des dépenses consolidées pour l'ensemble des gouvernements au Canada au cours des quarante dernières années. Les dépenses gouvernementales ont été regroupées sous quatre catégories originalement définies par Musgrave et Musgrave (1980) : 1) les biens publics purs ; 2) les autres biens publics ; 3) les biens méritoires ; 4) les dépenses de transferts. Par exemple, sous la notion des biens publics purs nous retrouvons les dépenses de défense et de protection, de soins préventifs contre les maladies contagieuses, les dépenses visant à la protection de

¹ La théorie du votant médian de Bowen (1943) et Black (1948) montre par ailleurs que le concept d'utilité collective n'est pas nécessaire pour définir une demande de biens publics purs. On peut consulter Dudley et Montmarquette (1981, 1984) pour des applications du modèle du votant médian.

² Sur la théorie des choix publics, on peut consulter à profit Mueller (1989).

l'environnement, les affaires extérieures, la recherche: des biens susceptibles d'être consommés rappelons-le par tous les individus en même temps. Nous avons, dans une deuxième catégorie identifiée comme « les autres biens publics », élargi la définition. Cette deuxième catégorie de biens publics ne sont pas des biens publics purs, mais qui ont des aspects de ce type de biens comme le transport, les communications, les dépenses administratives, etc. La catégorie biens méritoires représente les soins hospitaliers, l'éducation, le traitement d'eau et la création culturelle, etc. Les biens méritoires sont des biens dont la consommation par les citoyens est jugée prioritaire par l'État. Finalement les dépenses de transfert forment notre dernière catégorie³.

Les figures 1 et 2 illustrent l'évolution des dépenses publiques consolidées pour l'ensemble des gouvernements au Canada de 1955 à 1990.

³ On présente en Annexe les définitions précises et les sources statistiques. Notons qu'il s'agit des Dépenses Consolidées des Administrations Publiques au Canada. Ces chiffres diffèrent quelque peu des Comptes Nationaux.

FIGURE 1 : Évolution de la structure des dépenses consolidées, Canada, 1955-1990

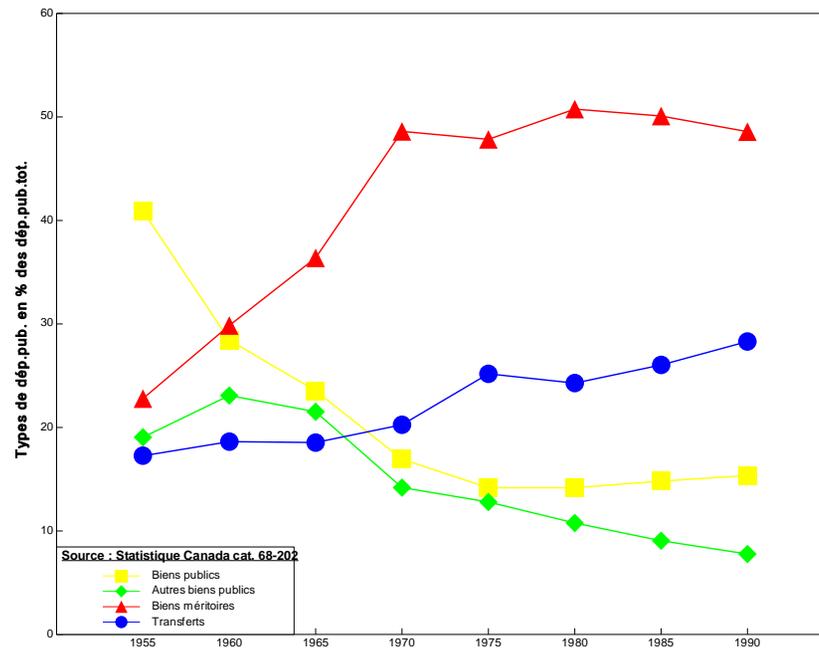
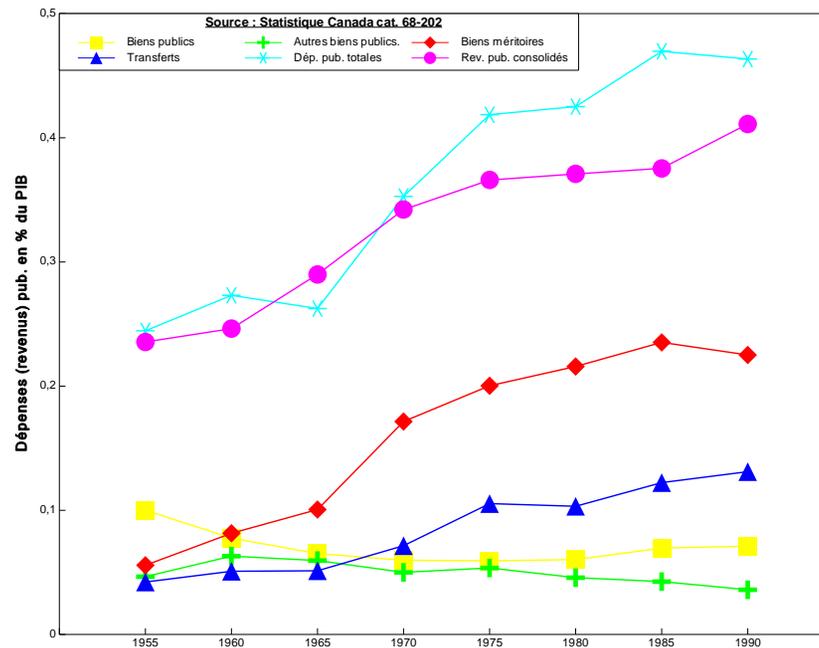


Figure 2 : Évolution des revenus et des divers types de dép. pub. consolidées en % du PIB, Canada, 1955-1990



La figure 1 montre qu'en pourcentage des dépenses totales gouvernementales, les biens publics purs et les autres biens publics ont décliné sur l'ensemble de la période considérée.

Relativement à l'ensemble des dépenses gouvernementales, les biens méritoires se sont haussés de façon importante des années 55 à 70 pour se stabiliser par la suite. Les dépenses relatives de transfert ont augmenté de façon assez importante également à partir des années 70.

Dans la figure 2, nous présentons l'évolution des différents types de dépenses en pourcentage de PIB, que nous retenons comme une mesure des dépenses totales de l'économie.

On observe que les biens méritoires et les dépenses de transfert expliquent la partie croissante des dépenses publiques en pourcentage du PIB canadien ou l'évolution de la taille relative des gouvernements dans l'économie. Si l'on retient ce test relativement simple des éléments explicatifs de l'expansion du secteur public, force est de constater que les tenants de l'approche normative des biens publics purs ne peuvent expliquer cette évolution. Pour expliquer que près de 50 % des dépenses globales de l'économie soient actuellement la responsabilité de l'État, il faut admettre la validité de la théorie des choix publics. Les hommes politiques échangent des promesses d'appui contre des avantages octroyés aux groupes de pression qui les supportent. On peut ajouter évidemment à ces dépenses, des décisions gouvernementales non pécuniaires pour obtenir la pluralité de votes qui permet aux hommes publics d'être élus. Dans ce contexte, l'homme public ne cherche pas à maximiser le bien-être de l'ensemble de la société mais le bien-être d'un certain nombre d'individus dans cette société en contrepartie de son élection. Soulignons qu'essentiellement la même réponse est obtenue des modèles plus sophistiqués comparant la théorie des choix publics aux autres théories de l'évolution de l'État dans l'économie⁴.

Pour résumer. L'idée que l'État produise des biens privés collectivement financés plutôt que l'approche plus normative où l'État produit des biens publics explique l'évolution des dépenses gouvernementales au Canada. Pourquoi, par ailleurs, atteint-on 50 % du PIB au Canada alors que dans d'autres pays comme le Japon, la taille relative de l'État est inférieure à 25 % ? Au Canada, l'accroissement de la taille relative de l'État s'est amorcé dans les années 65. S'agit-il d'une poussée de la demande par des organisations de mieux en mieux structurées, œuvrant dans une économie plutôt de structure oligopolistique et relativement fermée vers l'extérieur ?

⁴ Mentionnons entre autres études, les travaux sur les modèles bureaucratiques de Migué et Bélanger (1974), les modèles de choix des votants de Dudley et Montmarquette (1992).

Ou s'agit-il d'un phénomène d'offre ou l'abondance de fonds, particulièrement dans les années 70, a permis aux hommes politiques de se maintenir au pouvoir en offrant toutes sortes de programmes fort généreux aux électeurs ? C'est l'époque de l'État providence dans un contexte de croissance économique soutenue pratiquement sans précédent dans l'histoire du Canada et pour l'ensemble des pays industrialisés. Peut-on également parler de la concurrence entre paliers de gouvernements, d'une surenchère pour gagner les électeurs à sa cause ? C'est ce que l'on appelle aujourd'hui les chevauchements, assez curieusement d'ailleurs, puisque chaque palier de gouvernement tente par tous les moyens de remettre au palier inférieur la responsabilité de certaines dépenses qu'il ne veut plus soutenir.

Offre ou demande pour expliquer cette évolution dans les dépenses gouvernementales ? Selon Dudley et Montmarquette (1992), il semblerait que dans les pays plus développés, l'évolution serait plutôt poussée par l'offre que tirée par la demande. En fait, la capacité fiscale de l'État serait à la base de sa capacité à dépenser. C'est un point sur lequel nous reviendrons.

3. Dépenses de transferts et égalité des revenus

Notre deuxième thème porte sur l'influence des dépenses de transferts sur l'inégalité des revenus. Au plan théorique la question fondamentale est de démontrer l'intérêt pour un individu de partager collectivement les revenus d'une société. Smith (1759) parle de sentiments moraux, Harsanyi (1955) et Rawls (1971) d'une juste distribution des revenus dans une économie basée sur l'échange. Les modèles formels sur cette question sont complexes. On peut en résumer l'essentiel par l'incertitude économique qui pousse les individus à s'assurer d'un niveau minimum fourni par l'État, s'ils s'avèrent incapables de réaliser leurs objectifs personnels. Il y a également l'idée de l'altruisme rentable où certaines ressources sont offertes aux plus démunis pour éviter que ceux-ci n'aient d'autres recours que le crime et la violence pour survivre. Dans ces conditions, un individu est prêt à se montrer altruiste dans la mesure où cet altruisme lui permet de conserver une plus grande part de ses ressources privées. Lévy-Garboua (1991) propose un modèle de choix public basé sur l'incertitude politique plutôt que l'incertitude économique. Le rôle des partis politiques est de manipuler la distribution des chances politiques afin de maximiser leur probabilité de gagner les élections. Il démontre que la redistribution des ressources économiques caractérise un équilibre entre deux classes dont la plus faible économiquement est majoritaire. Par ailleurs, cet équilibre conclut Lévy-Garboua, n'impose pas l'égalité complète des ressources contrairement au soi-disant goût d'une telle redistribution dans la théorie normative du bien-être économique.

Ce débat est souvent émotif: ici comme ailleurs, il importe de regarder les faits. On associe souvent, par exemple, âge et pauvreté. Les statistiques montrent que si le taux de pauvreté au Canada chez les individus de 65 ans et plus est passé de 69.9 % en 1961 à 50.8 % en 1991⁵; au cours de la même période ce taux passait de 38.8 % à 57.4 % pour les jeunes de moins de 24 ans. Ou encore, on croit que tous les bénéficiaires de l'assurance-chômage sont des gens démunis, alors que selon Hanratty et Blank (1992), 45.4 % des ménages à revenu supérieur à deux fois le seuil de pauvreté au Canada recevaient de l'assurance-chômage en 1986⁶.

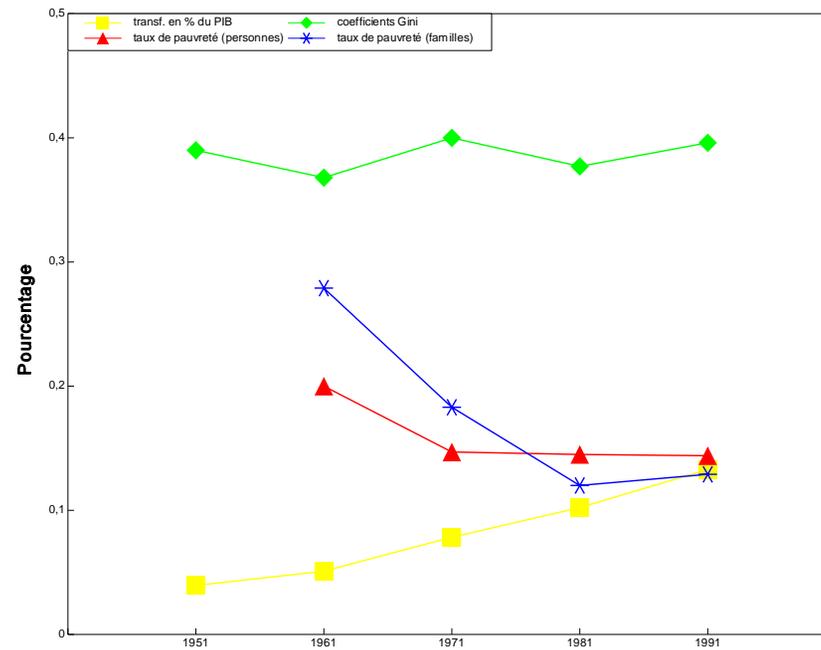
À la figure 3, nous présentons une mesure GINI de l'inégalité des revenus (après transferts), divers taux de pauvreté et la part des dépenses de transferts dans le PIB⁷.

⁵ Voir Vaillancourt (1993). Ces chiffres peuvent paraître élevés au lecteur. On définit une personne pauvre (famille) si elle consacre 56.2 % ou plus de son revenu à trois postes de dépenses, soit la nourriture, le logement et l'habillement (voir Cousineau 1993). L'emphase de notre texte est mis sur l'évolution de ce taux entre groupes d'âge sans remettre en cause la définition du taux.

⁶ Ce taux de bénéficiaires parmi cette classe de revenu ne peut pas être totalement expliqué par la partie assurance contre le chômage involontaire de l'assurance-chômage. En 1970, avant que l'admissibilité à l'assurance-chômage soit drastiquement facilitée au Canada, ce taux de bénéficiaires était de 11.8 % pour cette classe de revenu. Aux États-Unis, le taux de bénéficiaires pour la même classe de revenu était de 13.4 % en 1986.

⁷ Le coefficient GINI est une mesure sommaire de la distribution des revenus. Une mesure 0 du coefficient GINI indique une parfaite égalité de revenus : tous les individus ont le même revenu. GINI = 1 indique que le revenu est concentré dans les mains de très peu d'individus.

Figure 3 : Dépenses de transferts et inégalité des revenus Canada, 1951, 1991



On constate que l'évolution de l'inégalité des revenus et de la pauvreté chez les personnes seules sont demeurées inchangées malgré l'implication importante de l'État. Par ailleurs, le taux de pauvreté a diminué chez les familles. Cette diminution s'explique par la diminution dans la taille moyenne des familles et la participation croissante des femmes mariées au marché du travail. Malgré cette réussite très partielle, si on veut la qualifier ainsi, je n'ai pas de difficulté à défendre le maintien des dépenses de transferts en pourcentage du PIB à son niveau actuel. Encore faut-il s'assurer que ces dépenses atteignent bien les gens ciblés pour des raisons économiques et non politiques. On doit également mettre en place une structure d'incitation pour que les gens quittent ces programmes plutôt que de les inciter à s'y joindre. Sur ce point nous avons un long chemin à parcourir. Pour clore ce sujet, je vous renvoie à la figure 2 et vous invite à examiner non seulement l'évolution des dépenses totales gouvernementales, celle des dépenses en biens méritoires et des dépenses de transferts, mais également l'évolution des recettes consolidées des gouvernements en pourcentage du PIB. On voit comment les jeunes qui en plus d'être les plus affectés par les taux de pauvreté hériteront des déficits créés en grande partie par la croissance des dépenses de transferts et méritoires (en particulier les dépenses de santé). Cette analyse est descriptive et doit être validée par des études plus poussées, mais si elle s'avère correcte, on voit la difficulté des jeunes relativement à celle de leurs aînés dont le poids politique est nettement supérieur.

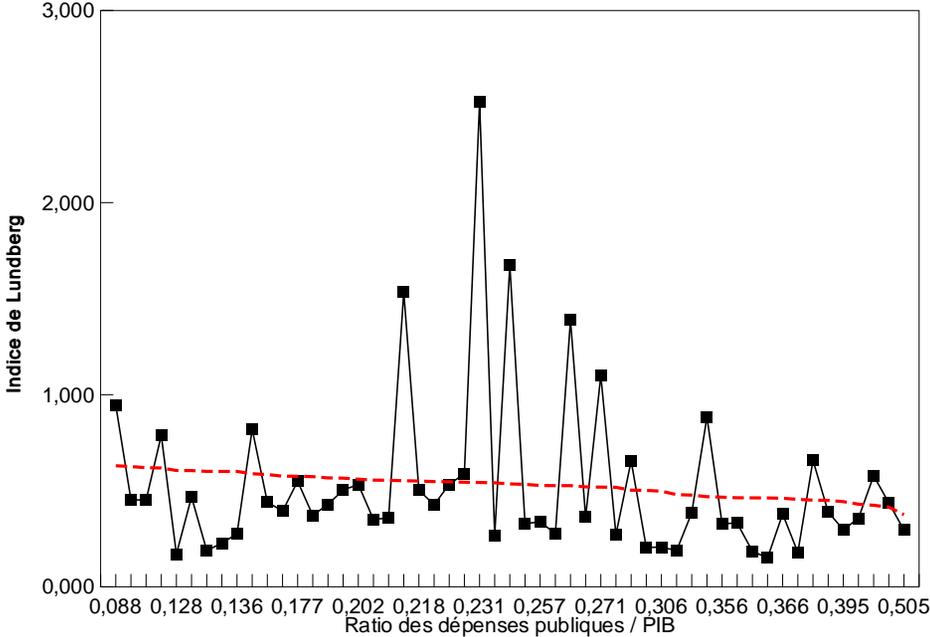
4. La politique de stabilisation et la taille de l'état

Stabiliser l'économie par les politiques de l'État a été longtemps l'époque glorieuse des macro-économistes et un des éléments essentiels pour justifier l'intervention gouvernementale. L'État peut-il intervenir efficacement par des politiques fiscales ou monétaires appropriées ? Je ne répondrai pas directement à cette question, mais je partage l'avis de plusieurs économistes qui croient que pour être efficace en politique fiscale, il faut œuvrer dans une économie de taille importante et que la mondialisation actuelle des économies limite l'autonomie nationale des politiques fiscales et monétaires.

Comme pour les autres éléments de ce texte, je vais me limiter à examiner les liens qui existent entre la politique de stabilisation et la taille de l'État. Les données compilées sur cette question indiquent que si la taille relative de l'État contribue à stabiliser l'économie son influence est relativement faible. La figure 4 illustre ce point.

FIGURE 4

Taille du gouvernement
et stabilité réelle de l'économie



Dans cette figure nous avons une mesure de Lundberg de la stabilité réelle de l'économie de plusieurs pays (la mesure de Lundberg est un ratio où le numérateur représente une moyenne des déviations absolues entre le taux de croissance annuel du PIB réel et une moyenne de ce taux de croissance ; le dénominateur est la moyenne des taux annuels de croissance pour les périodes considérées) et la taille relative de l'État dans ces économies⁸. Si, comme l'illustre la figure 4, une taille importante de l'État contribue à stabiliser l'économie, par ailleurs une difficulté associée à ce résultat est de voir dans quelle mesure un État omniprésent dans une économie stabilise celle-ci mais en réduisant essentiellement sa croissance.

Par ailleurs, j'ai démontré formellement dans une autre version du présent texte que si la taille relative de l'État croît, sa capacité de stabiliser l'économie diminue. Ce résultat relève de la mathématique pure de l'effet multiplicateur. Malgré cette évidence, comment expliquer qu'on essaie toujours d'obtenir un financement de l'État pour un stade, un aréna, un carnaval, etc. en promettant des effets multiplicateurs de 3, 4 et même 10. En d'autres mots, le gouvernement met 100 millions de \$ dans le financement d'un aréna et la production nationale augmentera de 1 million de \$. Comment peut-on encore croire à la poule aux œufs d'or!

5. La croissance économique et la taille de l'État

La croissance économique est un thème à la mode. C'est un thème controversé lorsque l'on tente de définir si l'État joue un rôle positif ou négatif sur la croissance économique. Il y a assez peu de modèles complets sur cette question, où au plan théorique, le marché politique et les déterminants de la croissance économique sont conjointement modélisés. Les évidences empiriques sont également mixtes sur cette question.

Par ailleurs certains modèles semblent assez clairement indiquer que la croissance économique est négativement influencée par la taille relative de l'État dans l'économie. Le plus célèbre de ces modèles demeure à mon avis celui de Baumol (1967). Baumol présente un modèle très simple d'une économie où il y a deux secteurs. Dans un premier secteur, il existe des innovations technologiques; c'est un secteur à forte croissance de la productivité telle que mesurée par l'évolution de l'output par travailleur. L'autre secteur est moins propice à ces hausses de productivité ou d'innovations technologiques. Avec des hypothèses de la complète mobilité des

⁸ Voir Lundberg (1963). Les données utilisées sont pour un ensemble de pays couvrant la période 1960 à 1985. Les données viennent de la banque Transécom qui a été partiellement financée par le programme PARADI du CRDE.

travailleurs et de l'ajustement immédiat des salaires ..., Baumol prouve la proposition suivante: toutes mesures visant à équilibrer la croissance entre secteurs d'une économie, lorsque la productivité entre les secteurs n'est pas équilibrée, conduisent à un taux de croissance de l'économie plus faible que le taux de croissance de la force de travail. Supposons pour des raisons aussi bien d'organisation que de technologie que la productivité du secteur public est moins grande que dans les autres secteurs. Toutes mesures visant à maintenir et à fortiori à accroître la part du secteur public auront selon le modèle de Baumol un effet négatif sur la croissance.

Mes travaux réalisés avec mon collègue Dudley suggèrent qu'il faut peut-être par ailleurs distinguer entre la croissance des dépenses gouvernementales et la taille relative de l'État. Sous certaines conditions, l'accroissement des dépenses gouvernementales pourrait avoir un effet positif sur la croissance de l'économie. À mesure cependant que la taille de l'État croît, l'effet des distorsions et des externalités négatives de la taille de l'État surpassent les externalités positives des dépenses gouvernementales et comme la croissance des dépenses gouvernementales est limitée on obtient un effet net négatif sur la croissance économique⁹.

Sans entrer dans les détails du modèle, les figures 5, 6 et 7 illustrent quelques-unes de ces idées à l'aide d'un ensemble des données internationales. À la figure 5, on note la baisse du taux de croissance de l'économie avec une hausse de la taille relative de l'état. La figure 6 suggère par ailleurs une relation positive entre le taux de croissance de l'économie et le taux de croissance des dépenses gouvernementales. Cependant la figure 7 indique que le taux de croissance des dépenses gouvernementales diminue avec la taille relative de l'État dans l'économie. Cette dernière relation combinée aux externalités négatives d'un secteur public trop important explique les résultats observés de la figure 5. Il est clair que les figures présentées sont par ailleurs essentiellement descriptives et une modélisation théorique et économétrique plus complète est nécessaire pour valider ces résultats.

⁹ Voir Dudley et Montmarquette (1994).

FIGURE 5 : Évolution du taux de croissance du PIB selon l'importance du secteur public, pays sélectionnés (source Transecon)

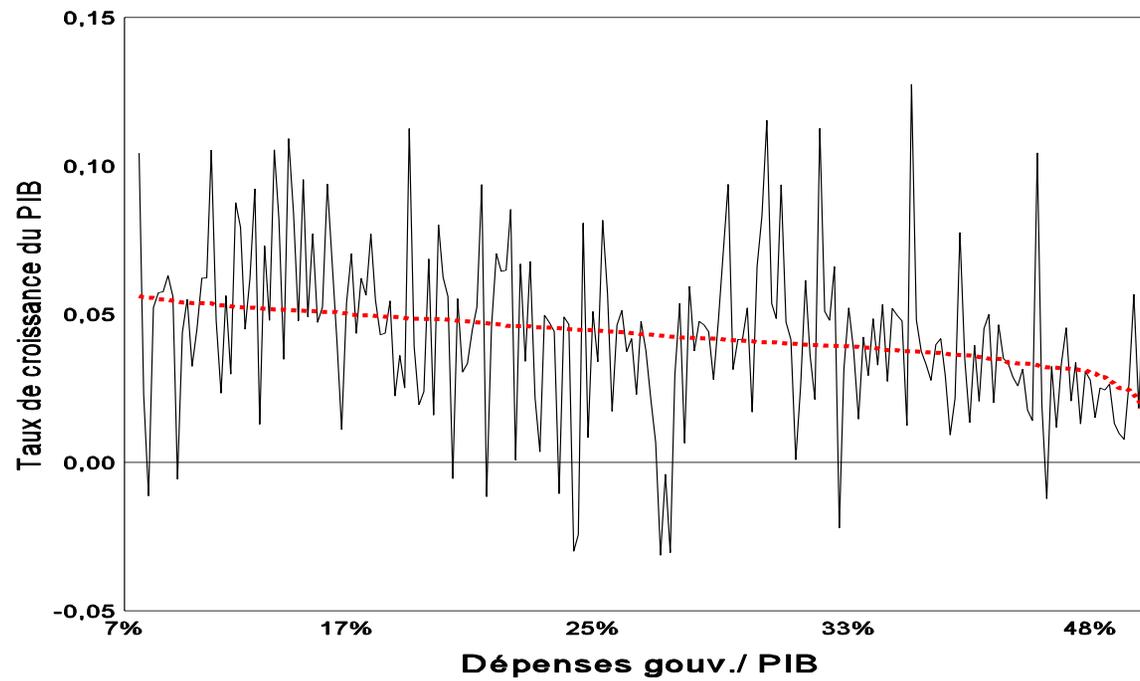


FIGURE 6

**Taux de croissance du PIB en fonction
du taux de croissance des dépenses gouvernementales (source : Transecon)**

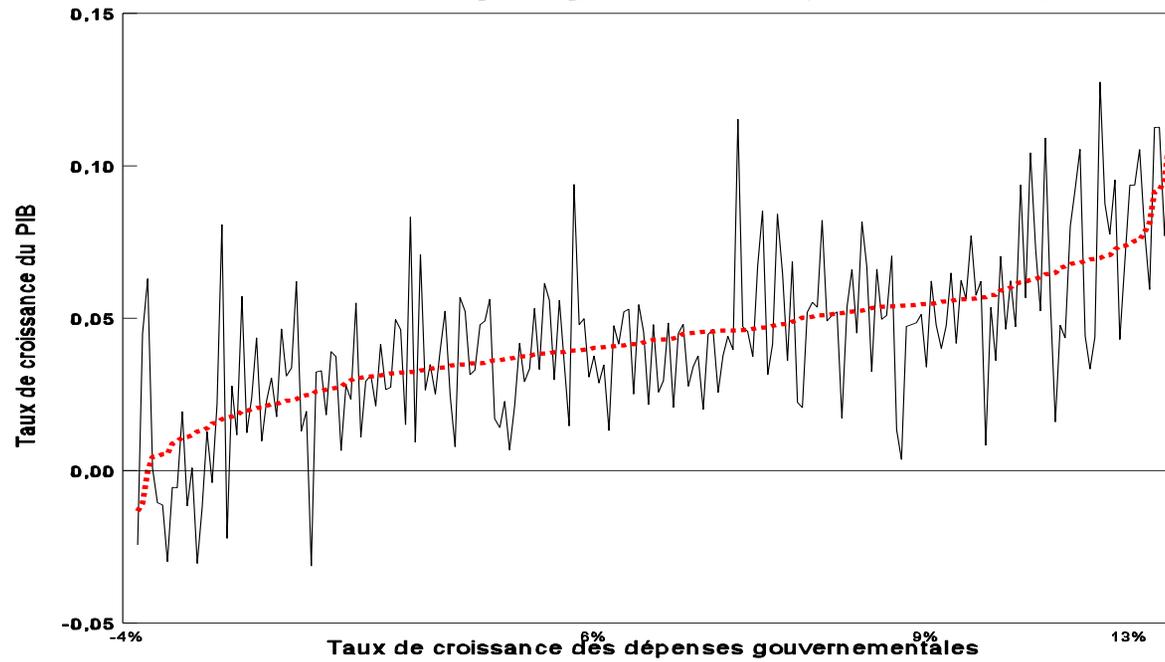
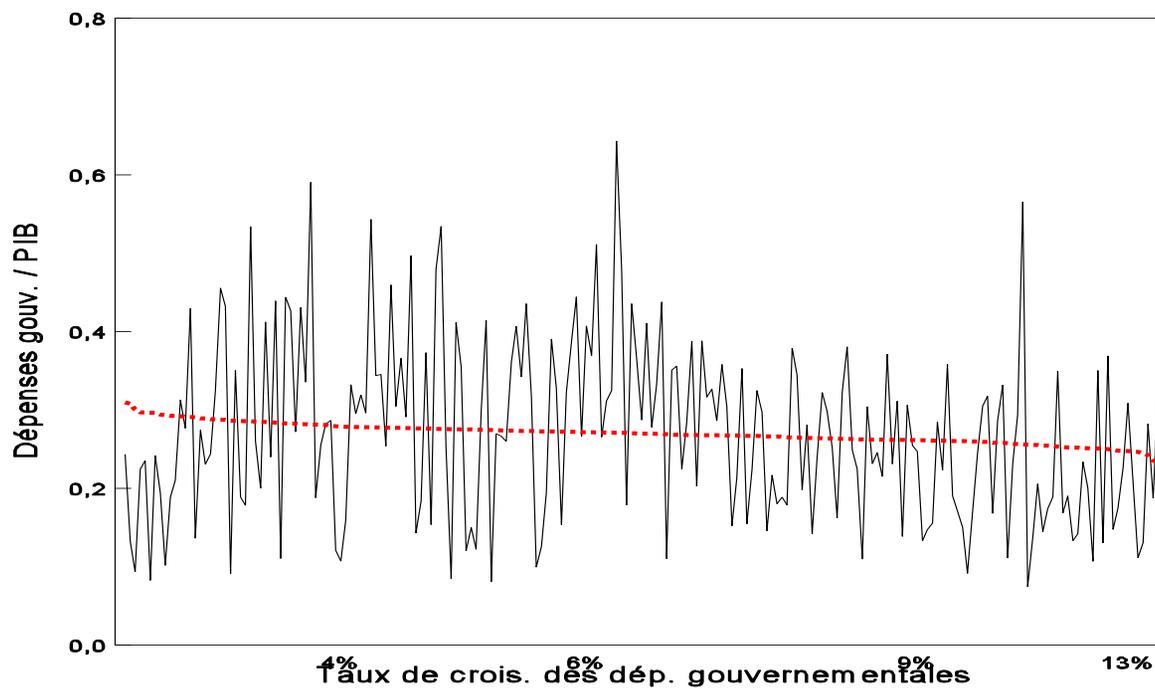


FIGURE 7 : Relation entre l'importance du secteur public et le niveau de croissance des dépenses gouvernementales (source : Transecon)



6. Épilogue sur le rôle et la taille de l'État et suggestions d'organisations alternatives

Il est impossible de justifier par la recherche du bien-être collectif la part actuelle de l'État dans l'économie. L'État produit essentiellement des biens privés qui sont collectivement financés. S'il assure une certaine équité dans le partage des ressources, par ailleurs, la stabilisation et la croissance de l'économie se porteraient également mieux avec une taille relative moins importante de l'État.

Quelle doit être cette taille de l'État ? Je me permets de suggérer un chiffre qui se situerait entre 20 et 25 % du PIB. De 10 à 15 % du PIB serait consacré à des dépenses en biens publics purs ou autres biens publics et on pourrait suggérer jusqu'à 10 % en dépenses de transfert afin de soutenir les gens les plus démunis ou malchanceux de notre société. Toute autre taille relative au-delà de ce 20 à 25 % est susceptible de ne produire que des rentes pour certains groupes. Rappelons qu'une rente est un revenu qui est dissocié de l'effort productif des personnes ou des entreprises qui la reçoivent. Un certain modèle dans la littérature montre d'ailleurs qu'à la limite, cette recherche de rentes peut englober la totalité du PIB¹⁰. La démocratie est susceptible de favoriser cette recherche de rentes en offrant à tous et à n'importe qui une plate-forme médiatique. Si on ne veut pas sacrifier le processus démocratique (et je pense que l'on doit conserver la démocratie), alors la seule solution est de réduire la taille de l'État.

Comment réduire la taille de l'État dans une démocratie ? La première règle à respecter est que *pour réduire les dépenses gouvernementales, il faut d'abord réduire les recettes fiscales*. J'insiste sur ce point. Taxer davantage, élargir l'assiette fiscale, c'est donner à l'État et aux hommes politiques une capacité de dépenses potentielles que le marché politique ne tardera pas à les inciter de réaliser. Aujourd'hui on camoufle cette taxation supplémentaire et l'élargissement de l'assiette fiscale sous le prétexte de combler les déficits et de réduire la dette accumulée. C'est la mauvaise direction à prendre. Il faut d'abord réduire sa capacité fiscale pour réduire ses dépenses et ensuite réduire le déficit. Et c'est urgent ! Très urgent !

Faut-il pour cela sacrifier la production de soins de santé, d'éducation, la cueillette des ordures et autres productions et services que s'est approprié l'État ? Certainement pas. Mais il faut réorganiser ces secteurs. Prenons l'exemple de la collecte des ordures ménagères. Personnellement, je n'ai aucune idée de ce que me coûte la collecte de mes propres ordures. Je paie un ensemble de taxes municipales pour une protection contre le feu (bien qu'au-delà de deux kilomètres de la caserne de pompiers, la probabilité

¹⁰ Voir Dougan (1991).

qu'un incendie important détruit votre maison est très élevée), les vols et le vandalisme ..., mais combien me coûte la collecte des déchets, je n'en sais rien. Qu'arriverait-il si on confiait ce programme au secteur privé, et que nous demandions à cette entreprise de nous envoyer une facture pour chaque kilo de déchets dont on veut se départir. Technologiquement, il est tout à fait possible de réaliser un tel service. Ceci n'est pas différent du laitier qui vient livrer les litres de lait à la maison et comme il y a une concurrence entre les laitiers, il y aurait une concurrence entre les éboueurs. L'avantage est que si le prix du lait augmente, vous êtes incités à réduire votre consommation, et si le prix de la cueillette des déchets augmente, vous serez également incité à recycler ou réduire la production de déchets. Tout ceci est susceptible d'être beaucoup plus efficace non seulement pour la collecte même des ordures puisqu'on introduit une concurrence dans ce service, mais également sur l'environnement en modifiant les comportements¹¹. Lorsque l'on remet au secteur privé la production de biens privés collectivement financés, il se produit quelque chose de très important puisque l'on rétablit directement le lien entre le demandeur du service et l'offreur. Le prix du marché lie directement producteur et demandeur et incite un comportement efficace de l'un et de l'autre.

Prenons un second exemple, le système d'éducation. Comme ailleurs, c'est un système qui fonctionne plutôt difficilement au Québec, malgré un apport financier des gouvernements (et en particulier celui du Québec) qui se situe parmi les plus élevés au monde. Si la proportion des diplômés universitaires est passée de 2.8 % en 1972 à 11.2 % en 1992, il n'en demeure pas moins que l'écart qui séparait le Québec du Canada en 1972 s'est amenuisé à peine d'un demi-point de pourcentage et s'est accentué par rapport à l'Ontario. Le Canada à son tour accuse un écart considérable par rapport aux États-Unis et aux états de la Nouvelle-Angleterre pour la proportion des 25 ans et plus, ayant obtenu un grade universitaire¹². Dans ce secteur, il existe peu d'incitation pour les agents d'opérer efficacement. Même au risque de caricaturer, mentionnons quelques perceptions entretenues par les intervenants dans le secteur : les bulletins scolaires sont de moins en moins informatifs sur la performance des élèves ; les universités sont surtout préoccupées par le recrutement d'étudiants qualifiés ou non afin d'améliorer leurs positions financières ; tous les enseignants sont rémunérés selon des conventions collectives qui font fi des performances des enseignants ; le financement et la localisation des maisons d'enseignement relèvent davantage de décisions politiques pour s'assurer d'un appui électoral d'une région que d'une stratégie éducationnelle ...

¹¹ Voir Laplante et Lambert (1993).

¹² Statistique Canada, Cat 71-001, diverses années. *The Almanach of Higher Education*, University of Chicago Press, 1992. *The Chronicle of Higher Education Almanach Issue*, août 1993.

Finalement, un troisième exemple : le système de santé. Ce système de santé au Québec vit aussi d'énormes problèmes et le processus de freinage de la montée des coûts, sans modifications majeures des façons de voir et des façons de faire, ne fait que compliquer la situation et reporter le coût de l'inefficacité organisationnelle sur le dos des malades.

Il est évident que l'on doit rétablir dans ces deux secteurs la vérité des prix et des coûts en même temps que les modes incitatifs susceptibles d'entraîner les décisions conformes aux objectifs théoriquement visés par l'un et l'autre systèmes. Cela veut dire que l'organisation et la rémunération du travail devraient être repensées en même temps que les modes de distribution et de financement de ces services. Plusieurs expériences¹³ ont été menées un peu partout dans le monde à cet égard. Il faudrait avoir la sagesse et l'humilité d'en tirer le meilleur pour guider la réforme majeure de nos systèmes d'éducation et de santé qui ne peut plus attendre.

Il y a quelques années dans mon discours présidentiel à l'Association des économistes canadiens, j'avais conclu mon exposé en soulignant qu'il ne faut surtout pas laisser le problème du rôle de l'État et du marché politique aux intellectuels, car ils n'ont pas l'humilité nécessaire pour apprécier le concept du marché économique efficace. Aujourd'hui, je suggère de ne pas laisser aux politiciens, le choix de décider ce qui est bien pour les uns et ce qui est mal pour les autres. La vie est simplement trop courte pour que d'autres décident à notre place de ce qui nous rend heureux. En maintenant la taille de l'État à son niveau actuel, en ne réduisant pas les impôts pour éventuellement couper dans les dépenses, il faut réaliser que les politiciens non seulement décident actuellement pour nous mais le font déjà également pour nos enfants, nos petits-enfants, nos arrière-petits-enfants ...

¹³ Mentionnons notamment le système de bons d'éducation (voucher) où le ménage touchant une prestation d'assurance-éducation choisit l'école qu'il préfère. Dans ce système, les écoles incapables de performer disparaîtront. Dans le secteur de la santé, on tente de responsabiliser davantage les agents dans ce secteur notamment en réexaminant le mode de rémunération des médecins en fonction des vrais coûts qu'entraîne l'exercice de leur profession.

BIBLIOGRAPHIE

- BAUMOL, M.J. (1967), « Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises », *American Economic Review* 57, 413-26.
- BLACK, D. (1948), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BOWEN, H.R. (1943), « The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources », *Quarterly Journal of Economics* 58, 27-48.
- COUSINEAU, J.M. (1993), « La pauvreté et l'État », monographie publiée par l'Institut de Recherche en Politiques Publiques, I.R.P.P., Montréal.
- DOUGAN, W.R. (1991), « The Cost of Rent Seeking: Is GNP Negative », *Journal of Political Economy* 99, 660-662.
- DUDLEY, L.M. et C. MONTMARQUETTE (1981), « The Demand for Military Expenditures: An International Comparison », *Public Choice* 37, 5-32.
- DUDLEY, L.M. et C. MONTMARQUETTE (1984), « The Effects on Non Clearing Labor Markets on the Demand for Public Spending », *Economic Inquiry*, 151-170.
- DUDLEY, L.M. et C. MONTMARQUETTE (1992), « Is Public Spending Determined by Voter Choice or Fiscal Capacity ? » *The Review of Economics and Statistics* 75, 522-529.
- DUDLEY, L. et C. MONTMARQUETTE (1994), *Government Size and Economic Convergence*, Université de Montréal, en préparation.
- HANRALTY, M. et R.M. BLANK (1992), « Down and Out in North America: Recent Trends in Rates in the United States and Canada », *Quarterly Journal of Economics* 107, 233-254.
- HARSANYI, J.C. (1955), « Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility », *Journal of Political Economy* 63, 309-321.
- LAPLANTE, B. et J. LAMBERT (1993), « Tarification à l'unité des déchets municipaux: expériences et discussion », à paraître, *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*.
- LEVY-GARBOUA, L. (1991), « General Interest and Redistribution with Self-Interested Voters: Serial Contract Revisited », *Public Choice* 69, 176-196.
- LUNDBERG, E. (1963), « Economic Growth Inflation and Stability, an International Comparaison », *Canadian Tax Journal*, 4-14.

- MIGUE, J.L. et G. BÉLANGER (1974), « Toward a General Theory of Managerial Discretion », *Public Choice* 17, 27-47.
- MUELLER, D.C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MUSGRAVE, R.A. et P. MUSGRAVE (1980), *Finance in Theory and Practice*, 3^e éd., New York, McGraw-Hill.
- RAWLS, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- SMITH, A. (1759), *The Theory of Moral Sentiments*, Oxford, Clarendon Press, 1976.
- VAILLANCOURT, F. (1993), *Income Distribution, Income Security and Fiscal Federalism in Canada*, Conference on the Future of Fiscal Federalism, Queen's University, à paraître.
- Statistique Canada, Cat. 71-001, diverses années.
- The Almanach of Higher Education. (1992), University of Chicago Press.
- The Chronicle of Higher Education. (1993), Almanach Issue.

ANNEXE

Dépenses Consolidées des Administrations Publiques au Canada (Fédéral, Provinces et Territoires, Administrations locales)^a

BIENS PUBLICS :

- Protection
 - Soins Préventifs et autres
 - Vétérans
 - Pollution
 - Environnement et autres
 - Affaires extérieures
 - Recherche
 - Dettes et dépenses administratives

AUTRES BIENS PUBLICS :

- Transports et communication
 - Ressources naturelles (excluant gaz et pétrole)
 - Dettes et dépenses administratives

BIENS MÉRITOIRES :

- Soins hospitaliers et soins médicaux
 - Éducation
 - Gaz et pétrole
 - Agriculture, commerce, industrie et tourisme
 - Approvisionnement et traitement de l'eau
 - Égouts et eaux vannés
 - Enlèvement des ordures
 - Récréation et culture
 - Travail, emploi et immigration
 - Logement
 - Mise en valeur des régions
 - Transferts à leurs entreprises
 - Dettes et dépenses administratives

TRANSFERTS :

- Bien-être social
 - Dettes et dépenses administratives

^a Source : Statistique Canada, 68-202.