



POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC

VOLUME

7

SEPTEMBRE 1989
N° 3

Gilles J. GUGLIELMI

« Discours de la bureaucratie. »

Jacques LE POTTIER, THAI-VAN HIEN

« Efficacité et justice : critères pour le choix d'un mode de financement d'un service d'enlèvement des ordures. »

Christian LEFEVRE, Philippe MENERAULT

« L'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés. »

Luc WEBER

« Les nouvelles politiques économiques dans les pays industrialisés. »

Charles H. BELANGER

« L'esprit d'entreprise des universités et la concurrence : le cas des petites universités canadiennes. »

Jeanne BECQUART-LECLERCQ

« Innovations managériales : un défi au syndicalisme ? »

Didier BARGAS

« Principales initiatives récentes de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique dans le domaine de la gestion des ressources humaines. »

Serge VALLEMONT

« Le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'Équipement. »

Luc WEBER*

Résumé

Les très gros espoirs mis, au courant des années soixante, dans l'aptitude des gouvernements à conduire l'économie à leur guise grâce à une politique économique active ont été déçus. Il en est résulté une remise en cause assez générale et profonde des objectifs et de l'engagement de la politique économique. Dans cet article, l'auteur s'efforce dans un premier temps d'identifier les causes de cette désillusion et de décrire les grandes tendances de la transformation des politiques économiques. Dans une seconde partie, il examine les tendances particulières de cette transformation. Il traite d'une part de la politique de stabilisation et d'autre part des politiques qui visent activement à promouvoir une croissance économique plus vive ou alors de celles que l'on s'efforce désormais de concevoir de façon à minimiser leurs effets pervers sur la croissance. Il se dégage de cette analyse que la politique économique est dans une large mesure marquée à long terme par un mouvement pendulaire faisant alterner les périodes d'intervention gouvernementale relativement forte ou au contraire modérée.

* Université de Genève, Faculté des Sciences Economiques et Sociales

Après la crise économique des années trente, on a pu observer un développement prodigieux de l'économie politique en tant que science et instrument politique. Faut-il rappeler que les progrès enregistrés ou attendus étaient tels qu'ils avaient incité les plus optimistes à croire que des déséquilibres économiques chroniques tels que le sous-emploi et l'inflation pouvaient être abolis grâce à une politique économique adéquate ?

Or, trente ans après, il faut admettre que ce rêve ne s'est pas réalisé. En dépit des progrès effectivement extraordinaires de l'économie politique en tant que science, il a bien fallu se rendre compte depuis une quinzaine d'années que les politiques économiques très actives engagées sur différents fronts n'ont le plus souvent pas produit les résultats escomptés et ont parfois entraîné des effets secondaires néfastes. Deux exemples permettront de situer cette affirmation.

- a) Sans doute, le domaine de la politique économique qui a le plus déçu et connu les plus profondes transformations est celui de la *politique de stabilisation*. Certains croyaient au courant des années soixante pouvoir entièrement éliminer le cycle conjoncturel et, de ce fait, éviter tant le sous-emploi que l'inflation et assurer une croissance maximale. Or, la très forte inflation, puis la profonde récession, ainsi que le chômage record que tous les pays de l'OCDE ont connu dans les années soixante-dix ont montré que cela n'est vraiment pas le cas. De plus, il est apparu qu'un des instruments engagés, la politique budgétaire, avait fortement contribué à la formation de déficits budgétaires difficilement contrôlables.
- b) La *politique sociale*, de même que celles visant à la protection des travailleurs et des consommateurs, qui ont été fortement développées dans les années cinquante et soixante, n'ont, elles aussi, pas répondu à toutes les attentes. Tout d'abord, l'effet redistributif, en particulier des personnes riches vers les pauvres, a été inférieur aux objectifs que les politiciens s'étaient fixés et n'a pas permis de résoudre le problème de la pauvreté. De plus, il semble bien, même si cela s'avère difficile à prouver, que les mesures prises (par le biais de régle-ments, de la fiscalité ou encore de dépenses publiques) ont entraîné des effets néfastes sur la croissance économique.

Il en est résulté une remise en cause assez générale et profonde des objectifs et de l'engagement de la politique économique.

Je m'arrêterai sur deux points. Tout d'abord, j'examinerai brièvement pourquoi la politique économique n'a souvent pas apporté les résultats espérés. J'examinerai ensuite les transformations qui se sont produites, d'abord sur le plan général des principes, puis à la lumière de quelques politiques spécifiques.

Conformément à ce sujet, mes propos portent sur la politique économique des pays industrialisés à économie de marché. Il n'est cependant pas inintéressant de constater que plusieurs pays communistes, qui pratiquent comme on le sait un interventionnisme beaucoup plus dirigiste, introduisent depuis quelques années des réformes qui vont dans la même direction.

Les causes de la
transformation des
politiques
économiques

Pour mieux identifier les principales causes de la transformation des politiques économiques, il est utile de remonter brièvement aux sources de la formalisation de la politique économique. Pour Tinbergen, la politique économique est un choix économique comme les autres effectué par un agent, l'Etat¹. Elle se matérialise dans un choix de moyens (d'instruments) pour atteindre des objectifs pré-définis. On considère que l'Etat se situe à l'extérieur de l'économie et qu'il agit comme il l'entend sur la base de son évaluation objective des bénéfices et des coûts de son action. On suppose par ailleurs que les agents économiques réagissent "sans malice" aux informations et décisions qui leur sont transmises.

Les économistes reconnaissent aujourd'hui (et ils doivent bien admettre que les politiciens n'ont fondamentalement jamais pensé le contraire) que cette vision idéale n'est pas de ce monde².

- a) Buchanan, et tous ceux qui s'intéressent aux processus de choix collectifs, ont clairement montré que *l'Etat et les politiciens ne sont pas des arbitres indépendants et désintéressés*, mais qu'ils inter-agissent avec le monde économique qui les entoure. En conséquence, l'Etat est toujours enclin à privilégier les solutions qui lui sont favorables (par ex. : non-corrrection de la progression à froid jusqu'à ces dernières années). De même les politiciens sont très sensibles à la portée électorale de leurs actions (ce qui les amène par exemple à privilégier les décisions qui ont un impact à court terme au détriment de celles qui seraient souhaitables à long terme).
- b) Très séduisante en principe, la *distinction entre objectifs et moyens* s'avère souvent très délicate, voire impossible en réalité. Le chevauchement observé complique gravement la division du travail souhaitable (sur laquelle W.A. Jöhr a notamment travaillé³) entre le monde politique, qui devrait fixer les objectifs, et celui des économistes et autres spécialistes, qui sont censés proposer les instruments adéquats.
- c) Les *économistes ont sans doute perdu une partie de leur autorité* en tant que consultants. Parmi les nombreuses raisons qui expliquent cette évolution, il faut retenir avant tout le tiraillement actuel de l'économie politique entre une approche hautement scientifique, mais abstraite et souvent loin des réalités,

et une approche plus "pratique" qui présente le danger d'être incohérente et trop "teintée" politiquement.

- d) Du côté des *agents économiques* supposés relayer les décisions de politique économique, force a été de constater que, contrairement à ce que l'on imaginait, ils *tendent à anticiper ou à s'adapter aux mesures* de façon à en atténuer autant que possible les effets (ou à les transformer à leur avantage). Selon l'hypothèse la plus extrême des anticipations rationnelles, la "réinterprétation" des mesures de politique économique est telle qu'elles sont sans effet.
- e) Au-delà de ces causes d'échec inhérentes à l'engagement de la politique économique elle-même, il faut reconnaître que certains *événements exogènes* sont d'une telle importance qu'ils sont susceptibles de réduire à néant la politique la mieux étudiée. Par exemple, la première crise du pétrole en 1973, avec la ponction énorme de pouvoir d'achat qu'elle a exercée sur les économies, a fortement contribué à la récession des années 1974 à 1976. Or, du point de vue de la politique de stabilisation, il n'était évidemment pas possible de l'anticiper, ni même d'en compenser immédiatement les effets.

Tendances générales de la transformation des politiques économiques

Ces difficultés rencontrées dans la conduite des politiques économiques ne sont évidemment pas demeurées sans effet sur les objectifs qui leur sont confiés et sur leur engagement. Certes, il est difficile de généraliser pour un ensemble de politiques et un grand nombre de pays. Il apparaît néanmoins que les années soixante-dix ont été l'objet d'une prise de conscience des inconvénients et limites et que les années quatre-vingts ont été le témoin de la mise en œuvre de nouveaux concepts de l'intervention de l'Etat sur l'économie.

La transformation des politiques économiques peut être caractérisée par deux traits marquants, sous certains aspects très proches l'un de l'autre.

- a) D'une part, on constate une *réduction de l'intensité ou de l'ampleur de l'intervention de l'Etat sur les mécanismes économiques*, voire même un retrait de l'Etat de secteurs où il était le principal pourvoyeur de services. Cette situation est observable particulièrement en Europe et, mais dans une moindre mesure, aux Etats-Unis. Avant la deuxième guerre mondiale déjà, mais encore après, les pays européens ont traditionnellement confié un rôle accru à l'Etat pour la fourniture de prestations (monopoles des transports et des télécommunications, entreprises nationalisées) et la conduite de la politique économique. Le domaine social en particulier a fait l'objet d'efforts importants sous la forme de dépenses publiques, de mesures réglementaires engagées en vue de protéger les consommateurs et les travailleurs, et d'aider tous ceux qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas un revenu jugé suffisant.

Or, depuis une dizaine d'années, on observe beaucoup plus de *retenue à l'encontre de nouvelles mesures*, voire même une diminution de l'emprise étatique. En termes économiques, on peut affirmer qu'il y a regain de confiance dans le fonctionnement du marché. Le cas le plus frappant est sans doute celui de la Grande-Bretagne qui conduit depuis quelques années une action de privatisation de grande envergure. Mais ce mouvement est également observable dans un pays traditionnellement interventionniste comme la France. Ayant tiré les conséquences désastreuses de deux ans d'interventionnisme à outrance après leur victoire électorale de 1981, les socialistes ont entamé de leur propre chef une campagne de libéralisation dans les domaines des prix, des marchés financiers, voire de l'industrie. Un symbole de la politique économique française, la planification instaurée à la fin de la guerre pour coordonner la reconstruction a été reléguée à un rôle mineur. L'Europe communautaire a pris des options beaucoup plus libérales que par le passé puisqu'elle s'apprête à ajouter à la libre circulation des marchandises, qui a été sa première réalisation, celle des personnes et des capitaux.

Il convient de remarquer qu'une transformation d'attitude comme celle-ci est accompagnée d'un discours idéologique important, qui se substitue souvent à l'examen rigoureux et posé des problèmes et solutions.

- b) Le second trait marquant de la transformation des politiques économiques porte sur *l'horizon temporel*. Pour toutes les politiques qui étaient traditionnellement orientées sur des objectifs à court terme (2 à 3 ans), on peut observer une réduction manifeste des ambitions à court terme au profit d'objectifs à moyen et long termes. En d'autres termes, les politiques de "fine tuning" cèdent le pas à des politiques visant plutôt à créer des conditions cadre favorables à la croissance économique. Cela vaut évidemment pour le domaine extrêmement important de la politique de stabilisation, mais aussi pour la politique industrielle.

Le corollaire de cette évolution est que les responsables de la politique économique ont pris conscience de la nécessité d'attacher plus d'importance qu'auparavant à un développement harmonieux de l'offre. On s'est rendu compte en particulier que la croissance de la taille de l'Etat et son interventionnisme dans la sphère économique privée n'était pas sans influence sur l'efficacité économique, et par conséquent sur la croissance économique. On peut faire allusion en particulier à la constatation qu'une fiscalité trop lourde, des transferts trop importants, ou encore une réglementation trop contraignante ont des effets néfastes sur la volonté de travailler et d'épargner des individus comme d'investir et de prendre des risques des entrepreneurs.

Or, en dépit du plaidoyer du club de Rome pour une croissance zéro et de la dégradation effective de l'environnement, la croissance économique continue à recevoir les faveurs d'une très grande majorité de la population. D'une part, elle

est la condition nécessaire à la satisfaction d'une aspiration profonde de l'ensemble des populations à une augmentation de leur bien-être matériel. De plus, elle facilite l'aide aux personnes et régions défavorisées car il est tout de même plus facile d'améliorer leur revenu lorsque le revenu national augmente que par une seule modification de la répartition du revenu entre les différents groupes de la population. Une croissance faible ou nulle rend tout le débat redistributif beaucoup plus dur, ce qui ne peut que perturber encore plus la croissance. D'autre part, l'Europe et les Etats-Unis subissent de plus en plus la concurrence des pays asiatiques qui dégagent des taux de croissance beaucoup plus élevés. Cette situation ne peut durer éternellement sans conséquence sur le niveau de bien-être. C'est pourquoi un gros effort est entrepris depuis une dizaine d'années pour que l'industrie et dans une certaine mesure aussi le tertiaire redeviennent plus compétitifs.

**Tendances
particulières de
certaines
politiques
économiques**

Il n'est évidemment pas possible, dans un court article, d'analyser en détail l'évolution de la politique économique dans tous les domaines d'application. On peut néanmoins mettre en évidence les tendances marquantes dans les principaux domaines d'intervention économique de l'Etat.

Politique de stabilisation

Politique budgétaire

On peut commencer par la politique de stabilisation car c'est sans doute sur ce plan, et plus particulièrement encore celui de la politique budgétaire, que les changements de conception (ou les désillusions) ont été les plus profonds. En cinquante ans, le balancier des modes a oscillé entre deux extrêmes et est même déjà revenu à mi-chemin, voire entièrement au point de départ.

Jusqu'à l'entre-deux guerres, la sagesse dictait que le budget public contribuait au mieux à l'essor économique s'il était équilibré. Ce sont Keynes en 1936 avec sa théorie générale⁴ et Lerner en 1954 avec son concept de finances instrumentales⁵ qui ont mis en évidence que les gouvernements devaient délibérément modifier les dépenses publiques ou les recettes fiscales de telle sorte que le budget public compense les déséquilibres de l'économie privée. Un déficit (excédent) budgétaire n'avait plus d'importance en tant que tel ; seul l'équilibre économique général en a. Conçu sous l'influence de la profonde crise économique des années trente, cette conception de la politique budgétaire a été par la suite raffinée et a suscité l'espoir que les gouvernements pouvaient conduire les économies

en permanence sur le chemin étroit entre le sous-emploi et le sur-emploi par un dosage adéquat de stimulations ou au contraire de coups de frein sur les recettes ou les dépenses.

L'expérience a cependant montré que les décisions adéquates n'ont pas pu être prises ou qu'elles ne l'ont pas été au bon moment, ou encore qu'elles ont tardé à tel point qu'elles ont opéré un effet procyclique. Cela tient au fait qu'il est difficile de diagnostiquer la situation économique avec exactitude et d'établir des prévisions économiques fiables, mais aussi qu'il existe d'importants délais entre le moment où des mesures devraient être prises et le moment où elles le sont effectivement, et plus important encore celui où elles opèrent l'effet souhaité sur l'emploi et le niveau général des prix (délais de perception, de décision et d'impact).

Certes, on peut citer des cas où des mesures délibérées ont agi favorablement (1964 : baisse d'impôt stimulante aux Etats-Unis⁶), mais dans l'ensemble les résultats n'ont de loin pas répondu aux attentes. En particulier, les problèmes structurels apparus aux niveaux démographique et industriel ont incité les gouvernements à recourir à cet instrument alors que les difficultés — notamment le chômage massif — n'étaient pas dues principalement à une insuffisance de la demande. C'est pourquoi de nombreux pays se sont laissés entraîner dans des situations de déficits chroniques et d'endettement croissant. Cette constatation a encouragé quelques auteurs sous l'impulsion de Buchanan à plaider ni plus ni moins pour un retour à la règle d'équilibre budgétaire annuel qui se trouvait au centre de la pensée classique⁷.

Sans retourner à cette conception extrême, on constate que le recours à une politique à court terme de régulation de la demande (fine tuning) a perdu énormément en importance, les gouvernements se contentant principalement de faire confiance au pouvoir de stabilisation automatique des recettes fiscales et de certaines dépenses.

Néanmoins, dans toutes ces questions de politique économique, le scientifique se doit d'aller au-delà des conceptions politiques proclamées avec force pour regarder les faits. En ce qui concerne les USA en particulier, il est intéressant de noter qu'en dépit d'une politique macro-économique qui se voulait axée principalement sur une amélioration de la croissance économique grâce à la création d'un meilleur environnement économique (économie de l'offre), l'administration américaine présidée par Reagan a conduit, dès son arrivée au pouvoir en 1981, une politique très keynésienne fondée sur un programme d'armement fortement renforcé et une importante diminution de la charge fiscale. Il ne fait guère de doute que cette politique a plus contribué à l'essor ininterrompu que le pays a connu depuis cette époque que la tentative de stimulation par l'offre. C'est d'ailleurs

ce qui explique qu'elle ait abouti à la formation d'un déficit record qui ne pourra pas être éliminé sans mesures d'austérité.

Politique monétaire et des changes

Les politiques monétaire et de taux de change ont tendanciuellement connu une évolution de même nature. Après la guerre, alors que les taux de change étaient fixes, les banques centrales s'efforçaient d'agir sur l'économie et tout particulièrement sur les investissements, par le biais d'une modification des taux d'intérêt obtenue par des modifications des taux d'escompte, les opérations d'achat et vente de titres sur le marché ouvert et la modification des réserves minimales. La conjugaison des déséquilibres croissants des balances des opérations courantes et des mouvements de capitaux et la très forte poussée inflationniste des années soixante-dix ont nécessité un changement radical de cette politique.

D'une part, sur le plan des taux de change, les Etats-Unis renoncèrent unilatéralement à la convertibilité or de leur monnaie en 1971, puis décidèrent en 1973 de laisser librement flotter leur monnaie au gré de l'offre et de la demande. Cette double mesure marquait un tournant crucial puisqu'elle rompait avec le système de changes fixes mis en place à Breton-Woods en 1944 et, le cas échéant, de changements de parités délibérés. En lieu et place, de nombreux pays ou blocs économiques sont passés, dans un premier temps tout au moins, à un système de fixation des taux de change entièrement abandonné au marché.

D'autre part, sur le plan de la politique monétaire à proprement parler, on a assisté à la fin des années cinquante à une résurgence de la théorie quantitative de la monnaie. Dans le but de contrôler l'inflation, qui avait pris des proportions inacceptables, la politique s'est orientée vers un contrôle à moyen terme de la croissance de la masse monétaire de façon à ne mettre en circulation que la quantité nécessaire pour assurer les transactions réelles et le renchérissement en diminution.

Couronnées de succès pour contrôler l'inflation, ces deux nouvelles politiques ont à leur tour soulevé des problèmes importants. En particulier, les changes flottants, bien que très vite partiellement contrôlés par les banques centrales, ont produit des variations d'une ampleur extraordinaire de la valeur du dollar par rapport aux monnaies fortes du Japon et de l'Europe. Ces fluctuations sont défavorables pour le commerce car elles provoquent des variations de prix qui dépassent de loin les marges commerciales ; de plus elles remettent en cause la rentabilité de décisions économiques, notamment d'implantation d'unités de production dans une zone monétaire donnée.

C'est pourquoi les autorités monétaires sont intervenues sur le libre flottement des monnaies, ont passé des accords de collaboration et travaillent maintenant sur un nouvel ordre monétaire international qui présenterait les avantages des changes flottants sans leurs inconvénients. Dans ce domaine, on assiste aussi à un certain retour du pendule, mais il est très improbable que l'on retourne à un régime de changes fixes.

Cette nouvelle politique monétaire instaurée au début des années soixante-dix donne elle aussi quelques signes de revirement, en tout cas aux Etats-Unis. En raison des difficultés rencontrées pour définir un indicateur fiable de la croissance de la masse monétaire (base, M1, M2 ou M3), la banque fédérale de réserve a été incitée à axer à nouveau sa politique sur le contrôle des taux d'intérêt pour éviter un emballement menaçant de l'économie américaine.

La politique de stabilisation en Suisse

Dans ce domaine de la politique de stabilisation, la Suisse n'a pas fait exception à la tendance générale. Sous la pression insupportable exercée contre le franc suisse, elle est passée aux changes flottants en 1973 peu avant les Etats-Unis et a suivi dans les années immédiatement après une politique de croissance de la masse monétaire extrêmement stricte, qui a brisé les reins à l'inflation en très peu de temps, mais sans doute aussi fortement renforcé la crise économique de 1974-1976. Peu après, elle a également pratiqué une politique de changes flottants gérés et coordonnés au niveau international. En outre, suite à la création extraordinaire de liquidités après le crash boursier d'octobre 1987 et à la modification de dispositions techniques dès janvier 1988, la politique de croissance contrôlée de la masse monétaire a mal fonctionné en 1988, ce qui a aussi obligé le directoire de la Banque Nationale Suisse à attacher à nouveau plus d'importance aux taux d'intérêt.

Sur le plan de la politique budgétaire en revanche, on ne peut pas dire que la Suisse ne se soit jamais aventurée bien loin dans le sens d'une politique budgétaire active, en raison notamment de la rigidité institutionnelle de son système fiscal, de son processus de prise de décision et de son fédéralisme.

Au plus profond de la crise de 1974-76, cependant, des mesures très sélectives ont été prises ; toutefois, sur le plan global, elles étaient au moins compensées par l'effet contractif des mesures d'austérité visant à rétablir l'équilibre du budget.

Politique des prix et des revenus

Remarquons que certains pays recouraient volontiers à une politique des prix, voire des prix et revenus, en complément des instruments traditionnels de la politique de stabilisation. Par un contrôle de certains ou de tous les prix, voire également un contrôle des salaires, on voulait lutter contre la spirale inflationniste prix-salaires. Si ces politiques ont pu avoir des effets de courte durée, elles n'ont jamais pu être maintenues longtemps en raison des distorsions qu'elles entraînaient et de la situation financière insoutenable dans laquelle elles plaçaient certaines entreprises, voire même étaient vouées à l'échec avant d'être engagées si elles étaient anticipées. Longtemps enclins à y recourir, la France et la Grande-Bretagne y ont totalement renoncé, faisant ainsi confiance aux mécanismes du marché et à des instruments d'intervention plus conformes au système du marché.

Les politiques économiques favorisant ou respectant la croissance

Les politiques économiques ne se limitent de loin pas à la politique de stabilisation, même si cette dernière est celle qui retient le plus l'attention. L'Etat intervient en permanence dans une multitude de domaines, soit en offrant lui-même des prestations, soit en cherchant à influencer la manière dont l'économie privée conduit ses affaires. Comme nous l'avons mentionné au niveau des généralités, le trait marquant de la conception révisée de la politique économique est que ces politiques cherchent ou à stimuler activement la croissance ou, en tout cas, à atteindre leurs objectifs propres en réduisant au maximum leurs effets négatifs sur la croissance. Même si ces deux objectifs convergent, on peut essayer de les traiter séparément.

Politiques actives de croissance

La recherche active d'une croissance plus rapide est essentiellement conduite à l'aide de quatre politiques : les politiques industrielles, de concurrence, commerciale, voire d'intégration, et de l'enseignement et de la recherche. Considérons brièvement les tendances qui se sont manifestées au cours de ces quinze dernières années.

- a) En ce qui concerne la *politique industrielle*, de loin le fait le plus marquant et conforme aux tendances générales décrites précédemment est la renonciation souvent totale à des mesures de soutien à l'industrie sous la forme de subventions ou de financement public à des conditions avantageuses. On sait que, dans le but de sauvegarder des emplois, de nombreux gouvernements

occidentaux n'hésitaient pas à engager des sommes importantes pour venir en aide à des industries anciennes et fortement concurrencées par les nouvelles puissances industrielles, telles que le charbon et l'acier ou la construction de bateaux. Engagée sous la pression des menaces de licenciement, mais aussi dans le but de rajeunir l'industrie, cette politique a presque toujours été décevante à moyen et long termes. Non seulement sa finalité n'était pas atteinte et les sommes engagées ainsi tout ou en partie gaspillées, mais encore — et cet effet secondaire à long terme est beaucoup moins visible — elle allait à l'encontre du processus naturel et continu de restructuration de l'économie. En d'autres termes, les objectifs sociaux et macro-économiques à court terme de sauvegarde d'emplois allaient à l'encontre des objectifs à long terme d'amélioration de la compétitivité des économies nationales. La Suisse, si l'on fait abstraction de l'industrie horlogère dans les années trente, n'a cependant pas suivi ce mouvement et n'est pas tombée dans ce piège après la crise de 1975.

Ce net regain de confiance dans le marché a cependant été remplacé dans certains pays par un engagement plus marqué du secteur public dans la recherche. Tel est en particulier le cas au niveau de la Communauté Européenne qui a voté des crédits extrêmement importants pour encourager une recherche fondamentale ou appliquée dans des domaines de pointe tels que les télécommunications, l'informatique, l'aéronautique ou la défense. Cette pratique dérive de sa conviction que si l'Europe veut avoir une chance de rattraper les Etats-Unis et le Japon sur le plan de l'innovation technologique, non seulement des moyens extrêmement importants, qui dépassent de loin la capacité d'une industrie, voire d'un pays, doivent être engagés, mais toutes les personnes compétentes doivent être amenées à collaborer dans la recherche et le développement. Remarquons que cette forme d'intervention publique n'est pas sans danger non plus car le succès de la recherche n'est jamais assuré. Cette politique a cependant l'énorme avantage d'être tournée vers l'avenir et offre une garantie dans ce sens que les entreprises privées sont appelées elles aussi à faire un effort financier important.

- b) La *politique de concurrence* joue elle aussi un rôle important dans la promotion de la croissance. Là aussi, on constate une orientation assez généralisée vers un plus grand laisser-faire (moindre intervention). Pourtant, on peut se demander dans ce cas si cette évolution est vraiment souhaitable. L'observation des faits montre en effet que le dynamisme et la croissance émanent des petites et moyennes entreprises, et que les grandes entreprises, même si elles assurent la majeure partie de la valeur ajoutée, sont handicapées par leur taille qui est source de rigidités et de gaspillages. De plus, le mouvement de concentration accéléré actuellement en cours, suite notamment à des offres de rachat, n'est propice à la croissance que si les fusions ou absorptions permettent de mettre en commun des atouts différents, source de synergies nouvelles ; malheureusement, les opérations des "raiders" sont le plus souvent motivées par la possibilité d'opérer des arbitrages boursiers sans création de plus-value réelle.

-
- c) La *politique commerciale et d'intégration* constitue toujours un pilier fondamental de la politique économique orientée sur la croissance. Comme on le sait, les pays occidentaux sont sortis assez vite de la période de protectionnisme et de bilatéralisme héritée de la guerre et ont joué la carte du libre échange par des accords internationaux réalisés sous l'égide du GATT ou des accords régionaux de libre échange (CEE, AELE, voire plus récemment création d'une zone de libre-échange entre les Etats-Unis et le Canada). Le Japon, traditionnellement très protectionniste, a lui aussi fait un effort d'ouverture de ses frontières, même si des barrières internes de nature culturelle, administrative ou de circuits de distribution très peu compétitifs continuent de freiner sérieusement la pénétration des produits occidentaux.

L'opinion est très largement partagée que la concurrence internationale est bénéfique pour la croissance parce qu'elle permet de jouer pleinement des avantages comparés et favorise la concurrence au plus haut niveau entre les meilleures entreprises du monde. Mais là aussi, il n'y a pas unanimité dans les pratiques et l'on doit déplorer des signes de régression. En particulier les Etats-Unis ont de la peine à résister à la tentation protectionniste et prennent depuis quelques années un nombre croissant de mesures restrictives bilatérales. Il faut dire qu'après avoir outrageusement dominé le monde jusqu'en 1975, l'économie américaine témoigne de grandes faiblesses structurelles, qui la rendent très vulnérable aux exportations et investissements étrangers et ne lui permettent que par partiellement de tirer profit sur les marchés extérieurs de la valeur en moyenne fortement réduite du dollar. Même si tous les blocs semblent d'accord sur les avantages du libre échange, un danger réel plane sur l'avenir. L'Europe en particulier jouera un rôle clé car elle ferait une grave erreur si jamais elle tombait dans le piège de se satisfaire de la taille de son marché intérieur et de se laisser aller à augmenter sa protection extérieure.

- d) Outre les politiques industrielles et commerciales, la croissance économique peut être délibérément favorisée par la *politique de l'enseignement et de la recherche*. Certes, si l'on sait que des changements de politique dans les domaines commercial ou industriel ne produiront pas leurs effets avant quelques années, l'impact d'un changement d'orientation dans la politique de l'enseignement et de la recherche ne se fait pas sentir avant dix à quinze ans compte tenu du temps nécessaire à la formation d'un spécialiste ou d'un chercheur. Néanmoins, cette politique joue un rôle primordial pour le potentiel de croissance d'une économie. Il devient banal de dire que le succès du Japon est en partie le fruit du nombre extrêmement élevé d'ingénieurs formés déjà durant la guerre dans la période nationaliste, effort qui a été poursuivi depuis. De même, les Etats-Unis ont tiré un énorme avantage de la qualité et du nombre d'universitaires formés dans les domaines de la science. Beaucoup plus attachée à la culture, l'Europe connaît en revanche un handicap sur ce plan-là, mais fait des efforts certains pour rattraper son retard.

Mais la politique de l'enseignement ne se limite pas à la formation des élites. Bien au contraire. Les Etats-Unis par exemple souffrent maintenant d'avoir un système d'instruction de base médiocre et de devoir recourir à un réservoir très vaste de main-d'œuvre sans qualification. Certes, le processus de production a été organisé pour tenir compte de ce facteur, mais il est indéniable que le pays souffre actuellement fortement de la médiocre qualification de sa main-d'œuvre, car elle est la source d'une production de qualité inférieure. Or, remédier à ces carences demande un effort énorme qui durera le temps d'une génération. Remarquons à ce propos que la Suisse, si elle manque sans doute d'un nombre suffisant de personnes hautement qualifiées, peut compter au niveau des ouvriers, employés et cadres subalternes et moyens sur des personnes parmi les plus qualifiées du monde.

Notons enfin que celui qui a pleinement conscience de l'importance de la formation s'inquiète actuellement pour la Grande-Bretagne des conséquences fâcheuses que ne manquera pas d'avoir à l'avenir la politique d'austérité qui frappe le système universitaire britannique depuis une dizaine d'années.

Politiques de croissance passives

Presque tous les autres champs de la politique économique visent des objectifs fort éloignés de celui de la croissance. Il n'en demeure pas moins que les responsables se soucient aujourd'hui des conséquences qu'ils peuvent avoir sur la croissance. Il est en effet apparu que certaines politiques avaient un effet secondaire néfaste sur la croissance.

- a) Tel est tout particulièrement le cas des différentes formes de la *politique sociale*. L'Europe, en particulier depuis la seconde guerre mondiale, et les Etats-Unis dans les années soixante ont fait des efforts importants dans tous les secteurs de la politique sociale (prévoyance vieillesse et survivants, maladie, chômage, pauvreté, et redistribution en vue de réduire le différentiel de revenu entre les plus favorisés et les plus défavorisés) et ont également sérieusement amélioré les conditions de travail (amélioration du poste de travail, réduction des horaires, allongement des vacances, etc...).

Parfaitement justifiées par la volonté de réduire les conséquences économiques des risques de la vie et de mieux partager les fruits de la croissance économique entre toutes les catégories de la population, ces politiques ne sont cependant pas neutres pour l'allocation des ressources et par conséquent pour la croissance économique. Il est apparu en effet qu'elles agissent souvent de façon néfaste sur la volonté des agents économiques de travailler, d'épargner ou encore d'investir. En termes plus concrets, la redistribution du revenu national agit sur la taille du re-

venu national à redistribuer, ce qui signifie qu'en raison du comportement adaptatif des agents économiques tendant à s'opposer à la politique de redistribution, cette dernière ne peut pas être développée à n'importe quel rythme, indépendamment du développement économique lui-même.

Ces difficultés, ajoutées à la crise économique du milieu des années soixante-dix et à la prise de conscience que le vieillissement de la population aura, à long terme, des conséquences fâcheuses sur le système, ont suscité une volonté d'introduire une pause avant tout nouveau développement de la politique sociale. De plus, un réexamen des politiques elles-mêmes laisse augurer qu'une plus grande efficacité des systèmes permettra de poursuivre les efforts entrepris pour résoudre les cas les plus sérieux sans nécessairement augmenter la part du produit national consacré à ce domaine.

- b) Second domaine à connaître une réorganisation politique, la *politique financière des collectivités publiques*. Bien que de façon fort différenciée d'un pays à l'autre, les collectivités publiques, d'Europe surtout, se sont trouvées dans une situation très délicate dans les années soixante-dix avec des dépenses qui augmentaient beaucoup plus rapidement que les recettes. Simultanément, les contribuables se plaignaient de plus en plus fortement de l'alourdissement continu de la charge fiscale dû à des augmentations d'impôts ou à la progression à froid, ce qui excluait le recours à de nouvelles augmentations d'impôts.

La nécessité de regagner le contrôle sur la croissance des dépenses publiques associée à la résistance populaire accrue contre l'impôt auraient exigé déjà à elles seules une correction de la politique financière. Mais les effets de cette obligation ont été renforcés par le changement de conception relative à la politique en général. Au risque de simplifier par trop le raisonnement, le fait est que l'Etat est un mal nécessaire pour fournir un certain nombre de prestations et pour intervenir dans certains marchés privés, mais que cette intervention avait été trop loin.

Il est intéressant de constater à ce propos que la théorie néoclassique appliquée au secteur public attribue un rôle au secteur public chaque fois que le marché présente des déficiences. Cette position évidemment exagérée néglige que le processus de décision politique et le fonctionnement des administrations présentent eux aussi des lacunes, et que par conséquent ils ne garantissent pas non plus que les meilleures décisions soient prises.

Ces différents facteurs d'influence conjugués ont incité à stopper la croissance de l'Etat, voire à réduire son importance par une privatisation de certains secteurs. C'est évidemment la Grande-Bretagne qui a œuvré le plus systématiquement dans ce sens par un programme de privatisation de très grande envergure⁸.

Sans doute cette prise de conscience que l'Etat ne pouvait pas continuer de croître sans perturber le développement de l'économie privée a été très favorable ; il apparaît cependant que ce sujet est particulièrement obscurci par des prises de position idéologiques et dogmatiques. En particulier l'efficacité supérieure prêtée au secteur privé n'est pas une certitude, la taille de l'entreprise ou organisation semble jouer un rôle au moins aussi important sur le développement de systèmes bureaucratiques et de structures rigidifiées.

Du côté des recettes, l'effort de réduction de l'impact dissuasif de l'Etat s'est porté avant tout sur une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et du bénéfice des sociétés. Si, d'un côté, la tendance est de réduire les traitements préférentiels en vue d'approcher une imposition exhaustive du revenu, de l'autre, on a réduit les taux marginaux d'imposition, en particulier pour les catégories de revenus moyens et élevés, et diminué fortement le nombre de tranches pour réduire la progressivité dans les bas revenus.

Conclusion

Ce rapide survol des principaux domaines de la politique économique montre à l'évidence que quelque chose a changé au cours de ces quinze dernières années. La question qui se pose maintenant est de savoir quelle sera l'évolution jusqu'à la fin de ce siècle. Il est évidemment difficile d'être un prophète sérieux, mais j'ai le sentiment que ces prochaines années ne devraient plus être le théâtre de changements aussi importants.

Suscitée par des réactions à l'évolution dans l'après-guerre, la correction enregistrée vers un certain regain de confiance dans le marché et une politique orientée plus à long terme a été en grande partie faite et devrait inspirer les politiciens pour plusieurs années encore. D'un côté, il a été correctement pris en compte que toute politique à court terme est beaucoup plus difficile à conduire que cela n'avait été supposé et que des politiques engagées de façon trop active engendrent des effets secondaires sur l'économie. De l'autre, on remarque que le souhait que certains avaient (ont) d'opérer une correction encore plus importante s'est heurté à une résistance au moins aussi forte que celle qui s'oppose à une politique interventionniste.

Face à ces conceptions divergentes, l'économiste ne peut émettre qu'un souhait : c'est que l'inspiration des politiques économiques s'appuie plus qu'auparavant sur une analyse rigoureuse des problèmes et des solutions et un peu moins sur la défense souvent aveugle d'idéologies et d'intérêts particuliers.

BIBLIOGRAPHIE

- (1) TINBERGEN, J., *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, North-Holland, 1952, pp. 1-5 ; GREFFE, X. *Politique économique*, Paris, Economica, 1987, pp. 17-18.
- (2) FREY, B., S., *Economie politique moderne*. Paris, P.U.F., 1985, pp. 20-21.
- (3) JOHR, W.A. et SINGER, H.W., The Role of the Economist as Official Adviser, 1955, Allen & Unwin, Londres, traduit sous le titre, *Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik*, 1957, Vanderboeck & Ruprecht, Göttingen.
- (4) KEYNES, J.M., *Théorie Générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie*, Paris, Payot, 1966.
- (5) LERNER, A.P., "Functional Finance and the Federal Debt", *Social Research*, 10 (1943), pp. 38-51.
- (6) HELLER, W.W., *Nouvelles Perspectives de la Politique Economique*, Paris, Calmann-Lévy, 1968, pp. 135-140.
- (7) BUCHANAN, J.M. et WAGNER, R., *Democracy in Deficits*, New York, Academic Press, 1977.
- (8) Cf. VELJANOVSKI, C. (éd.), *Privatisation & Competition, A Market Prospectus*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1989.

Charles H. BELANGER*

Résumé

Cet article traite de la recherche dans les petites universités (< 5 000 étudiants à plein temps) et de la situation assez particulière qui les caractérise à cet égard. Ces établissements, que l'on pense généralement axés sur l'enseignement des arts libéraux, se consacrent avec succès à la formation de scientifiques. Les suggestions pratiques de planification stratégique présentées ici visent à augmenter leur pouvoir compétitif sur la scène universitaire et à leur éviter de sombrer dans l'oubli.

* Université Laurentienne, SUDBURY, Ontario - Canada.