Session 2 – L'Etat aux commandes de l'économie
Vendredi 3 Juillet – 15h00 à 16h05

Christian Saint-Etienne
Professeur titulaire de la Chaire d'Economie au Conservatoire des Arts et Métiers
Membre du Cercle des économistes

L'Etat stratège dans la démocratie libérale

L'Etat est un des concepts les plus difficiles à appréhender. Il est l'instrument de l'action collective et est soumis à l'Etat de droit dans la démocratie libérale représentative. Depuis l'affirmation de l'Etat-nation au XIXe siècle, l'Etat exerce sa mission au sein d'une nation.

L'Etat et la nation

Dans la plupart des grands pays industriels, la nation a précédé la mise en place d'un Etat moderne et l'instauration d'une démocratie libérale. Aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou en Allemagne, l'Etat procédant d'une nation préexistante est un simple instrument de l'action collective qu'il est légitime de soumettre à des critères de légalité et d'efficacité afin de consolider la démocratie libérale.

En France, l'Etat a précédé la nation qui n'apparaîtra dans sa forme complète qu'au XIXe siècle. De plus, l'Etat forgera la nation autour du concept de citoyen après la Révolution de 1789. Parce qu'en France, l'Etat a créé la nation, il est toujours difficile de vouloir le soumettre à des critères de légalité et d'efficacité.

Pourtant, nous avons plus que jamais besoin d'un Etat efficace.

L'Etat impartial et transparent, séparé du pouvoir et soumis à l'Etat de droit, est une invention géniale de Hobbes, Locke et Montesquieu, auxquels on peut associer Jean Bodin qui a développé les principes d'une monarchie tempérée par les *états généraux* dans La République (1576). Cet Etat républicain met fin au chaos de l'état de nature en disposant du monopole de la violence légale permettant de mettre en œuvre la loi qui s'impose à tous.

Même si l'Etat a créé la nation politique en France, il n'en est pas moins soumis aux obligations décisives d'impartialité, de transparence et d'évaluation de la qualité de son action au regard de la loi et des moyens mis en œuvre. Soumettre l'Etat, la fonction publique et les entreprises publiques à des critères de légalité et d'efficacité est une des conditions clés du développement de la démocratie libérale moderne, respectueuse de l'environnement et des équilibres intergénérationnels.

Un Etat qui doit être fort en dépensant peu

L'Etat républicain organise son action sous la forme d'administrations publiques nationales et locales. Il est servi par une fonction publique nationale et locale qui doit être apolitique, impartiale et

transparente, et qui doit respecter les critères de légalité et d'efficacité, explicités par la loi, et dont le respect fait l'objet de contrôles et de sanctions appropriées.

Dans une démocratie libérale moderne, qui garantit les droits formels des citoyens libres et responsables, ainsi que leurs droits réels fondamentaux, l'Etat républicain est un Titan que sa taille et sa complexité peuvent rendre incontrôlable. Afin de tendre vers l'Etat républicain efficace, il convient de le scinder, sur le plan analytique en trois composantes.

D'abord, un *Etat régalien* dont la mission est de faire respecter l'Etat de droit par la justice et d'assurer la sécurité externe et interne de la nation. L'Etat régalien est le garant des droits imprescriptibles de l'individu.

Ensuite, un *Etat-providence* dont la mission est de garantir les droits réels fondamentaux que sont l'accès à l'éducation et à la santé publique, de mettre en œuvre une base raisonnable d'assurance collective contre les risques de la vie (vieillesse, chômage, accidents du travail) et d'organiser une solidarité sociale de nature à aider les citoyens les plus défavorisés à se réinsérer activement dans le monde du travail. L'Etat-providence contribue à permettre à l'individu de s'élever à la dignité de citoyen.

Enfin, un Etat chargé de s'assurer que la collectivité nationale dispose des infrastructures scientifiques, physiques et numériques et des capacités compétitives lui permettant de développer le niveau de vie et le bien-être de la population dans le moyen/long terme, que l'on nomme *Etat stratège*. L'Etat stratège est au service de la liberté collective, ancrée dans la préparation du long terme, sans laquelle il n'y a pas de liberté individuelle.

Pour que l'Etat républicain soit efficace, il faut concevoir les modalités de l'intervention de l'Etat, dans les trois formes qui viennent d'être distinguées, en sorte de créer les conditions de cette efficacité.

L'*Etat régalien* doit mettre en œuvre les conditions du respect des droits formels imprescriptibles. Les missions de justice, police et sécurité extérieure constituent le 'cœur de métier' de l'Etat. Pour chacune d'elles, des indicateurs d'efficacité doivent être définis, des responsables désignés, et la non-réalisation des missions doit être sanctionnée. Par exemple, si l'on considère qu'un procès civil ne doit pas dépasser six mois en première instance et six mois en appel, le code de procédure civile et l'organisation des tribunaux doivent être pensés ou repensés à cet effet.

Dans les missions autres que régaliennes, l'Etat doit 'faire faire' plutôt que faire lui-même à chaque fois que possible. Et il doit toujours responsabiliser les acteurs. C'est ainsi que, pour rétablir un fonctionnement efficace et de qualité des hôpitaux, des écoles, des universités ou des services sociaux, on privilégiera l'autonomie des établissements et des chefs d'établissement et la contractualisation de leurs missions et des moyens mis à leur disposition, ainsi que les procédures d'évaluation et de contrôle qui seront appliquées. Toutes ces 'unités de production administratives' seront dotées des trois instruments de l'efficacité : un objectif, un responsable et un budget. Seule une réelle autonomie contractualisée peut servir de base à une évaluation des résultats et aux récompenses et sanctions qui découlent du respect ou du non-respect des objectifs fixés.

L'*Etat-providence* doit garantir les droits réels fondamentaux mais il doit également s'assurer de l'*activation* des dépenses de protection sociale pour faire en sorte que les citoyens soient autant que possible au travail et acteurs de leur vie.

L'*Etat-stratège* doit contribuer à donner une vision de long terme aux acteurs nationaux en créant un environnement optimal de croissance pour les entreprises produisant sur son territoire, en maintenant une fiscalité compétitive et en favorisant le développement des infrastructures et la recherche et développement.

Toutes les données internationales (FMI, OCDE, CE) montrent qu'un Etat libéral moderne et efficace régule la dépense publique pour que son poids, en pourcentage du Produit intérieur brut (PIB), soit comparable à celui des pays compétiteurs. En 2019, le taux de dépense publique (rapport de la dépense publique sur le PIB) était en moyenne de 47% dans la zone euro et de 45,5% du PIB dans la zone euro hors France, de 46% dans l'Union européenne à 28, de 45% en Allemagne et d'environ 40% aux Etats-Unis, au Japon et au Royaume-Uni, contre 55,6% du PIB en France. Le coronavirus Covid-19 va modifier ces moyennes, en 2020-2021, mais même après le choc de 2008-2009 on avait assisté à un retour progressif à ces tendances de long terme.

Lorsqu'elle est supérieure dans un pays à la moyenne des pays concurrents, la dépense publique réduit les incitations à travailler, innover, investir et entreprendre dans ce pays relativement aux autres. L'optimum de dépense pour un Etat moderne, en dehors des périodes de guerre et de pandémie, est proche de 45% du PIB.

L'opinion française et la classe politique confondent poids et efficacité de la dépense : une dépense efficace est utile mais un gaspillage massif de fonds sans résultat écrase fiscalement la population et la décourage. Dans certains domaines, il faut augmenter l'effort budgétaire et dans d'autres le restreindre, mais il faut toujours s'assurer que la dépense est efficace grâce à l'évaluation des politiques publiques et aux comparaisons internationales qui permettent d'adopter les meilleures pratiques. Une dépense publique en France, supérieure de dix points de PIB aux autres pays de la zone euro en 2019, un taux de chômage double de l'Allemagne, 12% des jeunes sortant de l'enseignement sans formation et sans diplôme, une insécurité croissante sur le territoire et un système hospitalier sans masques et sans tests au début de l'épidémie du Covid-19 montrent que l'action publique souffre d'un problème massif de mauvaise organisation, de structures défaillantes et d'une efficacité catastrophique.

Un exercice de simulation de l'évolution des finances publiques en France

Si l'on veut ramener en France le taux de dépense publique à la borne supérieure de la norme internationale, il faut arrêter un objectif et un sentier d'évolution raisonnable en prenant en compte la sociologie politique locale marquée par une préférence pour un niveau élevé de redistribution. Il faut également intégrer la nécessité d'investir dans les infrastructures scientifiques, physiques et numériques et dans l'éducation et la recherche.

L'exercice qui suit fait ressortir l'ampleur de la dérive des finances publiques en France et l'intensité de l'effort qui est nécessaire pour remettre nos finances publiques d'aplomb.

La dépense publique française se divisait en 2019, avant la pandémie de 2020, en une dépense hors protection sociale de 21,5% du PIB, qui était presque dans la norme internationale, et une dépense de protection sociale de 34% du PIB, supérieure de 9 points de PIB à la moyenne de la protection sociale dans le reste de l'Union européenne. Pour relancer la croissance et investir dans les services publics permettant d'atteindre une croissance rapide et équilibrée, il est souhaitable d'augmenter progressivement la dépense hors protection sociale de 21,5% à 22% du PIB tout en améliorant fortement l'efficacité de l'action publique. Et corrélativement de réduire le poids de la dépense de protection sociale qui est massivement au-dessus de la norme européenne.

Il y a une confusion permanente en France entre Etat dépensier et Etat efficace. Alors que le poids de la protection sociale en pourcentage du PIB est le plus élevé au monde (34% du PIB), la France ne disposait ni de masques ni de tests pour identifier les porteurs du Covid-19. Le 23 mars 2020, alors que l'ensemble de la population était confiné, les dépistages n'atteignaient que 4 000 par jour contre 23 000 en Allemagne qui dépense 7 à 8 points de PIB en moins que la France pour sa protection sociale et un niveau légèrement inférieur pour la santé.

L'action publique n'est donc pas liée à la dépense mais à l'intelligence dans l'anticipation, l'organisation de l'action publique et l'évaluation permanente des systèmes et des procédures d'action publique. L'Etat français, depuis au moins un demi-siècle, préfère la dépense bien visible plutôt que le travail patient de l'intelligence, de l'organisation et de l'évaluation.

Les éléments de calcul dans le scénario de rétablissement des finances publiques sont donnés à l'annexe 1.

Le rôle de l'Etat aujourd'hui

L'Etat français est aujourd'hui lourd, obèse, inefficace. Ce ne fut pas toujours le cas. Dans les années 1960 l'Etat dépensait moins de 40% du PIB par an tout en initiant un grand nombre de ruptures technologiques majeures, même s'il commettait aussi des erreurs.

Dans le monde globalisé, des années 1980 à 2019, et notamment à partir de la création de l'euro en 1999, les gouvernements français ne comprennent pas les mutations en cours, ne renforcent pas l'effort d'investissement public dans l'éducation, la recherche, l'enseignement supérieur. A partir de l'an 2000, le pays se désindustrialise et ses compétences relatives dans la formation des hommes (baisse dans tous les classements internationaux) et ses parts de marché dans le commerce international des marchandises ou des idées s'étiolent. Les territoires désindustrialisés engendreront les gilets jaunes.

Mais l'Union européenne, dans son ensemble 'loupe' en grande partie la révolution numérique. S'il n'y a pas de Gafam français, il n'y en a pas non plus en Allemagne ou dans le reste de l'Europe ! Alors que les Américains et les Chinois investissent massivement dans les nouvelles technologies, l'Europe s'endort. Le marché unique devient le champ clos de la compétition entre la Chine et les Etats-Unis pour la domination mondiale. L'ouverture du marché intérieur est une excellente chose sous réserve de réciprocité ! La lutte contre les positions dominantes des entreprises européennes est une bonne idée sous réserve de bloquer les entreprises étrangères qui écrasent leurs concurrentes européennes. L'interdiction des subventions publiques hors pandémie

est utile sous réserve de bloquer les entreprises américaines et chinoises bénéficiant de subventions massives.

L'Etat doit être stratège et surtout ne doit pas être naïf !

Questions aux intervenants :

Dans quelle mesure l'Etat ou l'Union européenne doivent utiliser les politiques monétaire et budgétaire pour contrer l'effet des crises et favoriser l'essor des entreprises ?

Quels sont les secteurs stratégiques que l'Union européenne doit encourager pour regagner en souveraineté économique et politique ?

Comment l'Etat peut-il aider les entreprises à innover et investir ? Avec quels modes de financement ?

Quels seraient les éléments d'une politique stratégique 'technologique, économique et sociale' en France et dans l'Union européenne qui permettraient à ces pays de stopper la glissade en termes de puissance économique et politique dans le monde ?

Annexe 1 – Eléments de calcul pour un scénario de rétablissement des finances publiques

Si des gouvernements courageux, après la pandémie de 2020, réforment enfin les retraites en prenant en compte l'augmentation de l'espérance de vie et mènent une action déterminée pour augmenter la proportion de la population de 20 à 65 ans effectivement au travail, on peut se donner pour objectif, après 2021 et sans nouvelle crise majeure, de ramener la dépense de protection sociale à 29% du PIB au bout de sept ans et à 26% du PIB au bout de douze ans, ce qui reste supérieur à la moyenne de l'effort de protection sociale dans les pays européens comparables (25% du PIB dans l'Union européenne hors France et moins de 20% du PIB dans le reste du monde développé en moyenne). Avec une dépense hors protection sociale atteignant 22% du PIB au bout de sept ans et se maintenant ensuite à ce niveau, la dépense publique passerait à 51% du PIB au bout de sept ans et 48% du PIB au bout de douze ans, un niveau qui serait significativement supérieur à la moyenne des pays européens comparables mais qui redonnerait des marges de manœuvre au pays pour baisser ses déficits publics et le poids des impôts.

Avec une hypothèse post-2021 de croissance tendancielle très modeste de 1,25% par an augmentant progressivement à 1,5% par an au bout de cinq ans et 1,75% ensuite , sous l'effet des mesures favorables à la croissance évoquées ci-dessus, il faut fortement limiter la croissance réelle (après correction pour l'inflation) de la dépense publique pour enclencher une décrue significative du poids de la dépense publique en proportion du PIB (la dépense réelle doit croître en moyenne de

0,3% par an sur la période). Ce processus d'ajustement devra attendre la fin de la pandémie de 2020 et la résorption de ses conséquences économiques.

Avec une dépense publique hors protection sociale augmentant progressivement à 22% du PIB contre 21% aujourd'hui, un financement de haut niveau serait donné à l'Etat régalien et à l'Etat stratège qui pourraient, après restructuration de l'action publique, assurer la sécurité et la paix civile, investir dans des infrastructures modernes et des universités rayonnantes de savoir et d'intelligence, assurer un très haut niveau d'éducation générale et professionnelle et faire de la République le fer de lance de la recherche et développement et de l'innovation en Europe, tout en conduisant une politique étrangère qui favorise la paix et le développement économique dans le monde grâce à des armées renforcées.

Dans le cadre de l'évolution évoquée précédemment, on pourrait mettre en œuvre une protection sociale de qualité en termes de santé publique, d'insertion dans l'emploi, de politique familiale et de maintien d'un régime de retraite généreux avec un âge de départ de 65 ans et une durée de cotisation montant à 45 ans en sept ans. Il faut repenser la transition vers la retraite en instituant un sas à partir de 62 ans. De 62 à 65 ans, les travailleurs bénéficient du régime 80-90-100 selon lequel ils travaillent 4 jours par semaine (80%), sont payés 90% de leur salaire et passent le 5e jour de la semaine (100%) à transmettre les savoir-faire et les savoir-être aux jeunes travailleurs.

Par ailleurs, dans ce régime de retraite prenant en compte la forte augmentation de l'espérance de vie de la population dans les pays développés au cours des vingt dernières années, les parents bénéficient d'une réduction de la durée de cotisation et d'une baisse de l'âge de départ de six mois par enfant, avantage plafonnée à deux ans. Par exemple, avec deux enfants, on peut partir à 64 ans avec 44 ans de cotisation. De même, les métiers pénibles bénéficient d'une baisse de la durée de cotisation et de l'âge de départ plafonnée à deux ans. Les baisses aux titres des enfants et de la pénibilité sont plafonnées ensemble à trois ans : on peut, en cumulant, partir à 62 ans avec 42 ans de cotisation. Les règles sont transparentes et prennent en compte la pénibilité et le temps consacré aux enfants. On inscrit ainsi le passage à la retraite dans le cycle de vie et la transmissions des savoirs. Le poids des retraites revient progressivement à 13% du PIB dans sept ans et 12% du PIB dans douze ans.

En rationalisant, lorsque la crise du Covid-19 aura été surmontée, les autres dépenses concernant la santé, l'emploi et l'indemnisation du chômage, la politique du logement qui est l'une des plus coûteuses et inefficaces au monde selon les rapports de la Cour des comptes, et la solidarité qui doit être conditionnée sur l'activité, les *dépenses autres que les retraites* peuvent revenir à 16% du PIB au bout de sept ans et 14% du PIB au bout de douze ans. Avec un PIB qui progresserait de 25% en termes réels au bout de cette période 12 ans, la baisse en euros réels serait fortement limitée.

Avec un déficit public passant de 3%% du PIB en 2019 à 1% du PIB sept ans plus tard et zéro au bout de douze ans, les recettes publiques peuvent baisser de 2% points de PIB dans la première période et de 2 points de PIB supplémentaires au bout de douze ans (les recettes passent de 52% du PIB en 2019 à 50% du PIB au bout de sept ans et 48% du PIB au bout de douze ans).

Cet exercice illustre à quel point il sera difficile de reprendre le contrôle des finances publiques en France, après quarante ans de dérive, si l'on veut réduire le déficit et baisser les impôts

dans un contexte de guerre fiscale en Europe. Mais une voie étroite existe à condition que le pays soit gouverné avec intelligence et courage dans la durée…