

CHAPITRE II : Cadre théorique

A travers leurs développements théoriques, beaucoup d'économistes n'ont pas nié la nécessité de l'intervention du secteur public sur la croissance. L'objectif de ce chapitre est donc de reconnaître que les dépenses du gouvernement sont des déterminants essentiels de la croissance.

SECTION I *Extension de l'approche théorique de l'investissement public en faveur de la croissance*

KEYNES a précisé que l'investissement est un des facteurs de croissance. Mais comme notre étude se base seulement de l'investissement public, dans ce chapitre, on va voir l'intervention du secteur public sur la croissance. Pour ce faire, en premier lieu, on va expliquer les fondements théoriques des interventions publiques dans l'histoire de la pensée économique. En second lieu, on expliquera le rôle des infrastructures publiques sur la production nationale.

1. Fondement de l'action publique

Le secteur public est composé d'instances ou d'organismes pouvant prendre des décisions de nature politique c'est-à-dire un mode de décision collectif, catégorisé en administrations publiques et aux organismes de sécurité sociale chargés de la prévoyance sociale, des services d'assurance maladie, etc. soumis au pouvoir public. L'intervention de ce secteur dans le fonctionnement de l'activité économique devient de plus en plus importante suivant les évolutions de la pensée économique.

1.1 La conception orthodoxe

Cette conception s'est affirmée avec le développement de la pensée classique aux XVIIIème siècles. A cette époque, le système d'organisation économique et social était l'économie de marché selon laquelle l'offre et la demande déterminent le prix et la quantité vendue d'un bien. Les économistes classiques accordent une confiance absolue à l'efficience des marchés, dans l'hypothèse que ces derniers s'équilibrent toujours. Au niveau macroéconomique, cela veut dire que si l'économie est en déséquilibre, les salaires et les prix s'ajusteront afin de ramener l'économie à son équilibre. En d'autres termes, le marché est

considéré comme une main invisible qui garantit le bien être de tous. Ainsi, si l'économie fonctionne si bien, quel est le rôle assigné au secteur public ?

Selon les néoclassiques, la politique économique est inefficace car elle conduit à un effet d'éviction. Si on prend le cas de la politique budgétaire financée soit par la fiscalité, soit par l'émission des titres. Les impôts diminuent le revenu disponible des ménages et donc leur consommation. La demande reste alors inchangée. Par ailleurs, selon la théorie quantitative de la monnaie, la création monétaire entraîne l'inflation et donc pas de croissance. Sur ce, a priori, il n'y a pas de place pour l'Etat dans l'économie. Toutefois, ces libéraux attribuent un rôle minimaliste du secteur public et ça concerne :

- le devoir de tout souverain, c'est-à-dire les fonctions régaliennes dont la protection de la société de la violence des autres (force militaire) et la protection de chaque membre contre l'oppression, l'injustice des autres (justice, police, défense nationale), d'où l'appellation d'Etat Gendarme.
- les travaux publics comme la construction des ponts, des routes, etc.

1.2 La conception keynésienne

En 1936, J.M. KEYNES a constaté que les récessions pouvaient apparaître du fait d'une insuffisance de la demande des biens et services. Pour lutter contre les déséquilibres, il préconisait des politiques macroéconomiques, en particulier les politiques monétaires et budgétaires. Contrairement aux classiques, il était partisan des interventions à court terme dans l'économie, car ces interventions pouvaient améliorer la situation économique.

Politique budgétaire

Pour décrire ce rôle, nous supposons que les seules dépenses publiques constituent les salaires des fonctionnaires et ses seules recettes sont les impôts T . L'Etat agit en augmentant les dépenses publiques G composantes de la demande globale Y .

$$Y = C + I + G = C_0 + c(Y - T) + I + G$$

$$\Delta Y (1 - c) = \Delta C_0 - c \Delta T + \Delta I + \Delta G$$

Si ΔI et ΔT sont nulles, alors le multiplicateur budgétaire s'écrit $\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1-c}$

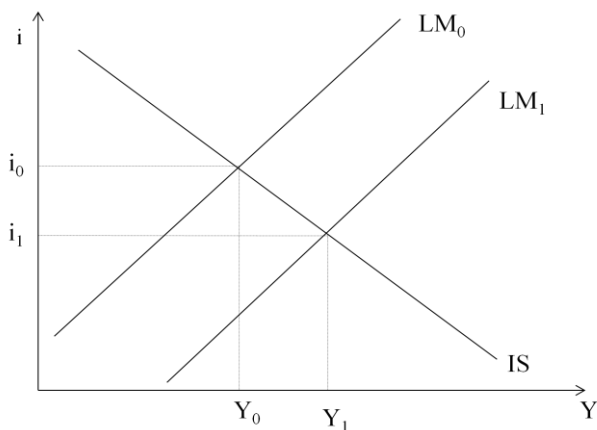
Si $T = T_0 + tY$, c'est-à-dire $\Delta T = t\Delta Y$ et $\Delta I = 0$, on a $\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1-c+ct}$

Ainsi, une augmentation des dépenses publiques ΔG induit un accroissement du revenu national ΔY , avec l'effet multiplicateur $k = \frac{1}{1-c}$ ou $\frac{1}{1-c+ct}$

Politique monétaire

La politique monétaire consiste à réguler, par l'intermédiaire des banques commerciales la quantité de monnaie en circulation dans une économie. Elle a un impact à la fois sur le PIB et sur le niveau de taux d'intérêt.

Figure 4 Politique monétaire keynésienne



A l'équilibre E_0 , les niveaux du PIB et du taux d'intérêt sont Y_0 et i_0 . Si le revenu reflète une situation de sous emploi, une création monétaire déplace LM_0 en LM_1 et le nouvel équilibre se situe en E_1 . Le PIB est passé en Y_1 et le taux d'intérêt a baissé d' i_0 à i_1 . Cette baisse du taux d'intérêt provoquée par l'offre supplémentaire de monnaie induit une hausse de l'investissement qui, par l'intermédiaire du multiplicateur, fait augmenter le PIB et la demande globale.

1.3 La conception de l'école du « public choice »⁴

L'intervention de l'Etat prend racine autour du caractère d'indivisibilité de certains biens. Les biens sont indivisibles quand ils sont utiles à tous et leur nature est collective. L'existence d'externalités est une deuxième cause d'intervention publique car créer par

⁴ L'Ecole du « Public choice » est apparue dans les années 60 avec les recherches de G. TULLOCK, J. BUCHANAN et A. DOWNS

exemple une route entraîne automatiquement des effets externes, négatifs pour les uns mais positifs pour les autres. Selon MUSGRAVE, chacun a une préférence concernant le niveau des dépenses publiques, la part à consacrer à l'école, l'aide réalisée aux plus démunis...le pouvoir central doit construire une véritable fonction d'utilité collective agrégeant les préférences de tous.

La théorie des choix publics met en exergue les carences de l'Etat et son inefficacité à corriger les défaillances du marché. En effet, les hommes politiques et les partis politiques peuvent avoir un comportement altruiste. Ils ne cherchent pas à maximiser l'intérêt de la communauté mais à leurs avantages financiers et à leur maintien au pouvoir.

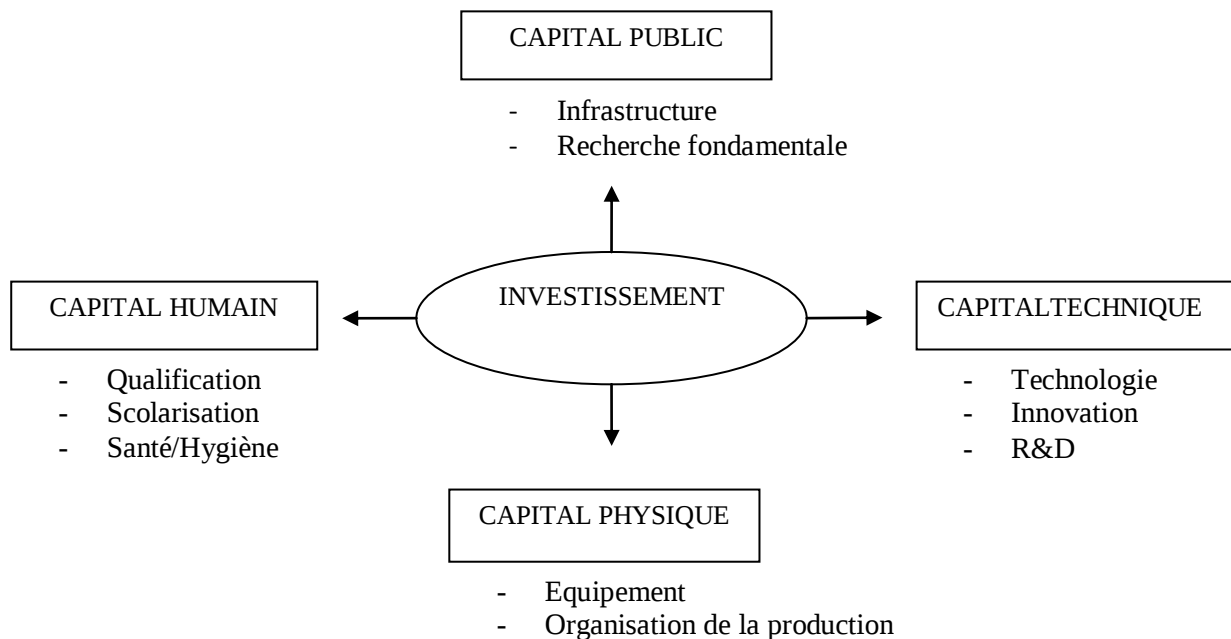
Ainsi, on constate théoriquement que le rôle accordé au secteur public augmente au fil du temps. Pour approfondir cette approche théorique, on va voir les débats des différents théoriciens sur ce rôle des investissements dans l'économie.

2. Débats théoriques sur l'efficacité des dépenses publiques

Il a été longtemps admis par les économistes que les dépenses publiques étaient une variable exogène sur laquelle l'Etat pouvait agir pour influencer d'une manière positive les activités économiques d'un pays. Cette vision a été affirmée par KEYNES. L'Etat est censé contrôler la dépense gouvernementale et en faire varier le niveau en fonction notamment de ses objectifs macroéconomiques. Par ailleurs, MEADE en 1952, soulignait le caractère productif du capital public, contribuant à accroître la productivité des facteurs privés. Le débat théorique concernant cet impact a été renouvelé par la théorie de la croissance endogène.

La théorie de la croissance endogène est un ensemble de modèles qui rendent compte des causes de la croissance. Ces causes proviennent de l'accumulation des quatre facteurs : la technologie, le capital physique, le capital humain et le capital public. Les théoriciens ne nient pas l'intervention de l'Etat dans le financement et/ou la gestion des ces quatre facteurs.

Figure 5 Les facteurs de croissance endogène



Source : Guellec D. (1995, p13)

L'Etat peut jouer un rôle important en faisant des investissements publics :

- *Dans l'amélioration de la santé, l'éducation ou la formation* pour perfectionner le capital humain. En effet, selon G. BECKER, l'investissement en capital humain permettra à un individu d'avoir un meilleur niveau de connaissances, d'où à terme une meilleure productivité, et en finalité un meilleur salaire. De même, LUCAS a précisé que l'élévation de la qualification a effet externe positif. Ce qui justifie l'efficacité des dépenses publiques en éducation, dans la santé et la formation.
- *Dans la recherche-développement et l'innovation* : selon P. ROMER, le secteur public a pour rôle de favoriser le progrès technique en appuyant par exemple la recherche-développement et l'innovation. En accumulant du capital, chaque firme acquiert des connaissances qui bénéficient aussi aux autres firmes concurrentes ou non, grâce à l'apprentissage par la pratique et la diffusion du savoir. Il soutient également que c'est en produisant qu'une économie accumule les expériences et donc les connaissances.
- *Dans les infrastructures* (routes, ponts, ports...) ce qui permet aux entreprises d'être plus efficaces en matière de production et donc plus compétitives. R. BARRO explique l'effet cumulatif des dépenses d'infrastructures par le fait qu'elles assurent l'augmentation de la croissance qui, induit un accroissement des recettes publiques et donc des dépenses publiques, source de croissance.

Sur ce, les actions de l'Etat provoquent des externalités positives, c'est-à-dire des conséquences bénéfiques pour les autres agents, notamment les entreprises et les ménages, telles que la diminution des coûts de transaction, qui faciliterait les échanges, l'amélioration de la productivité du travail.

Ce fait de dire que l'investissement en infrastructures publiques constitue un des moteurs de la croissance sera développé dans la section suivante.

SECTION II : Infrastructures, investissement et croissance

Les infrastructures sont le plus souvent définies comme des biens collectifs mixtes⁵ à la base de l'activité productive. HIRSCHMAN (1958) a défini les infrastructures comme les biens et services qui rendent possible l'activité économique. Dans cette approche théorique, les infrastructures sont considérées comme des biens intermédiaires qui facilitent les échanges et améliorent la productivité des autres intrants dans la production.

1. Rôle productif des infrastructures

Une caractéristique propre des infrastructures publiques réside dans le facteur de potentialité qu'ils constituent. En effet, non seulement ils participent au processus de production mais aussi leur potentialité réside dans la faculté d'améliorer l'utilisation des autres facteurs de production. Ce qui permet d'augmenter la productivité des autres facteurs. Par ailleurs, ces améliorations sont également liées à l'accroissement de la taille du marché, ce qui conduit à la possibilité d'économie d'échelle et de diffusion du progrès technique.

De plus, ces infrastructures publiques engendrent des rendements d'échelle croissants à long terme. En effet, les infrastructures appellent d'abord des politiques d'équipement et de travaux publics susceptibles d'avoir un impact keynésien en créant des emplois et en exerçant un effet contra-cyclique positif. Elles réduisent les coûts de transaction et facilitent les échanges commerciaux à l'intérieur comme à l'extérieur des pays. Elles permettent aux acteurs économiques de répondre à de nouvelles demandes, dans de nouveaux lieux. Elles abaissent le coût des intrants nécessaires à la production de presque tous les biens et services. Elles rendent profitables des activités non rentables et plus profitables encore les activités déjà existantes. Aussi, l'apparition des synergies et de complémentarité entre entreprises, régions

⁵ Voir définition de MUSGRAVE et SAMUELSON

contribue au caractère productif des infrastructures. A part ces effets externes bénéfiques aux autres agents, les infrastructures sont aussi à l'origine d'*externalités spatiales*. En effet, il est évident qu'un pays ou une région bénéficiera des infrastructures de ses voisins, qui lui permettront d'avoir accès à de nouveaux marchés. Plus précisément, la diffusion des externalités spatiales passe par le capital physique et humain des pays voisins.

Les travaux d'ASCHAUER (1989) ont conclu que l'investissement public est appréhendé comme un facteur d'amélioration des performances productives et de l'investissement privé. A ce titre, il contribue à la croissance par le renforcement du côté de l'offre de l'économie.

Par la suite, de nouveaux modèles de croissance ont rapidement pris en compte les dépenses publiques comme un facteur de gain auto-entretenu de productivité et de croissance à long terme. Dans son approche, BARRO (1990) fait apparaître les dépenses publiques d'investissement dans le processus de production, et par conséquent met en évidence un lien explicite entre la politique gouvernementale et la croissance économique.

2. Approche de BARRO

BARRO s'est basé sur la théorie de *l'équivalence ricardienne* qui s'énonce comme suit : quelque soit le type de financement du déficit budgétaire, que ce soit par impôt ou par emprunt, celui-ci n'a pas d'action sur le niveau de la demande. En effet, si l'Etat finance aujourd'hui son déficit par un endettement en émettant des titres publics supplémentaires, pour le rembourser il devra augmenter les impôts. Et au lieu de consommer, les ménages supposés rationnels, en anticipant cette hausse, vont épargner d'un montant équivalent à la hauteur de l'emprunt public. Sur ce, la méthode de financement des dépenses publiques est neutre sur les décisions de consommation. C'est le théorème de neutralité de la dette publique. Cette hypothèse de rationalité des agents se complète avec celle de l'altruisme intergénérationnel. Les générations actuelles, soucieuses du bien être des générations suivantes, restreignent leur consommation pour léguer à leurs descendants un héritage

BARRO (1990) part du principe relativement simple que des dépenses visant à créer les infrastructures telles qu'une autoroute, une ligne de chemin de fer ou encore un réseau de télécommunications rendent plus efficace l'activité du secteur productif. Dans son modèle, il considère que ce sont des biens collectifs purs (non rivaux, non excluables). Il se pose alors le

problème traditionnel de leur financement. C'est la raison pour laquelle l'État prélève un impôt de façon à produire ce type de bien. On utilise donc deux types de facteurs pour produire: le capital privé et le « capital public ». Le capital privé a des propriétés usuelles : il connaît des rendements décroissants, à dépenses publiques constantes, sa productivité marginale décroît. On est dans le cas classique d'un modèle à la SOLOW (1956). Le capital public est en fait une dépense financée par l'État, les dépenses sont intégralement financées par l'impôt, que l'on suppose proportionnel au revenu.

D'après son modèle, les dépenses publiques ont deux effets opposés. D'une part, les dépenses du gouvernement peuvent agir positivement sur le taux de croissance de l'économie en augmentant la productivité des facteurs et en favorisant l'accumulation du capital privé. D'autre part, le financement de ces dépenses quant à lui agit négativement sur le taux de croissance. En effet, à un certain niveau, la hausse du taux d'imposition pourrait décourager la croissance puisqu'elle n'augmente plus la productivité du secteur privé. Il en résulte ainsi un niveau optimal des dépenses publiques. La croissance de long terme sera le résultat de l'interaction de ces deux forces opposées.

« Quand vous êtes capable de mesurer ce dont vous parlez et de les exprimer par des nombres, vous savez quelque chose à ce sujet ; quand vous êtes incapable de le mesurer et quand vous ne pouvez pas l'exprimer avec des nombres, la connaissance que vous en avez est maigre et peu satisfaisante »⁶, ce qui nous amène à une analyse empirique en prenant le cas de Madagascar.

⁶ Cité par SAMUELSON (1969)