

L'état

L'état est l'un des principaux acteurs économiques; ses interventions politiques, les revenus qu'il prélève et ses dépenses ont un impact majeur sur l'économie. Le débat sur le bien-fondé et surtout les modalités de l'intervention de l'État constitue ainsi un des principaux débats en analyse économique.

Une définition

L'état est l'institution caractérisée par "le monopole du pouvoir de contrainte sur un territoire et une population donnée."

Au Canada et au Québec

Au Canada, l'intervention de l'État a, dans son ensemble, suivi les mêmes tendances que dans les autres pays industrialisés.

L'état providence

Le concept d'État-providence ou d'État de bien-être, adapté de l'anglais *welfare state*, désigne « un État au sein duquel le pouvoir organisé est utilisé de manière délibérée afin de modifier le jeu des forces du marché⁵ » dans le but à la fois : de garantir aux individus un revenu minimal, indépendamment de leur travail ou de leur patrimoine; de réduire l'insécurité et de permettre aux individus de faire face à certaines circonstances (accidents, maladie, etc.); de s'assurer que tous les citoyens bénéficient de services sociaux de qualité. Les formes et le niveau de développement de l'État-providence vont cependant varier d'un pays à l'autre selon l'histoire, les institutions et les forces sociales en présence⁶. Un indicateur couramment avancé pour évaluer le stade de développement de l'État-providence est la part des dépenses publiques, et particulièrement des dépenses sociales, par rapport au produit intérieur brut (PIB). Le tableau 14.1 indique la nette progression des dépenses publiques depuis le XIX^e siècle, dans les principaux pays de l'OCDE. Cette progression est particulièrement évidente de 1937 à 1960 pour les États-Unis et, surtout, la Suède. La part des dépenses publiques, on le voit, varie également sensiblement d'un pays à l'autre.

TABEAU 14.1

Dépenses publiques, en pourcentage du PIB, pour différents pays de l'OCDE, 1870-1996

Pays	1870	1913	1920	1937	1960	1996
États-Unis	3,9 %	1,8 %	7,0 %	8,6 %	31,8 %	33,3 %
Japon	8,8 %	8,3 %	14,8 %	25,4 %	32,0 %	36,2 %
Allemagne	10,0 %	14,8 %	25,0 %	42,4 %	47,9 %	49,0 %
Royaume-Uni	9,4 %	12,7 %	26,2 %	30,0 %	43,0 %	41,9 %
Italie	11,9 %	11,1 %	22,5 %	24,5 %	41,9 %	52,9 %
France	12,6 %	17,0 %	27,6 %	29,0 %	46,1 %	54,5 %
Suède	5,7 %	6,3 %	8,1 %	10,4 %	60,1 %	64,7 %

Source : Jessua, Claude (2001). *Le capitalisme*, Paris, PUF, p. 83 (Collection Que sais-je?).

Les années 70 marquent cependant une rupture à la fois dans le contexte économique et dans les politiques menées par les gouvernements.

Stagflation
Récession

Les courants néo-libéraux (monétaristes et économistes de l'offre) gagneront progressivement en influence non seulement chez les théoriciens, mais aussi au sein des gouvernements.

La crise de l'état

Ce qu'il est convenu d'appeler la crise de l'État-providence correspond à trois phénomènes :

- le premier est l'incapacité des États à résoudre les grands problèmes macroéconomiques à partir des années 70 et particulièrement depuis les deux grandes récessions internationales de 1974-1975 et 1981-1982 : ralentissement de la croissance et des gains de pouvoir d'achat, chute des gains de productivité, inflation, chômage, chute du taux de change, etc. Bref, ce qui « fonctionnait », ne « fonctionne » plus, ce qui amène à rechercher d'autres façons de parvenir aux équilibres;
- le deuxième a trait aux conséquences du retournement de conjoncture sur le financement de l'État, la fiscalité et les services offerts aux citoyens;
- le troisième phénomène dépasse les questions de ressources et touche le fonctionnement de l'État, ses formes d'intervention, les modalités de la production des biens et des services, l'organisation des services publics et leurs rapports aux citoyens⁸.

L'opposition grandissante à l'intervention de l'État dans l'économie relève de ces trois niveaux de préoccupation.

L'état doit-il tout réglementer?

Peut-on fixer une limite aux dépenses gouvernements, donc aux prélèvements fiscaux?

Le secteur privé est-il plus efficace dans la gestion des ressources que le secteur public?

Comment financer les services publics?

L'économie sociale peut-elle être une avenue prometteuse pour développer des services répondant à de nouveaux besoins?

Le rôle et les fonctions de l'état

Les gouvernements passent, l'État reste.

On peut distinguer cinq fonctions de l'État; les fonctions régaliennes, la production de biens et de services, la redistribution, la stabilisation et la création monétaire.

Les fonctions régaliennes

Les fonctions régaliennes visent à assurer la sécurité, le maintien de l'ordre et la stabilité. La police, l'armée et l'appareil judiciaire en sont les principaux instruments. Cette fonction générale prend différentes formes :

- assurer la sécurité des personnes, de leur vie et de leurs biens, contre la violence, que ce soit celle provenant d'une agression extérieure ou celle que certains individus ou groupes exercent contre d'autres à l'intérieur d'un pays;
- assurer la sécurité et le fonctionnement des entreprises. Ne l'oublions pas, si des entreprises existent et fonctionnent légalement, c'est grâce aux règles juridiques qui permettent et facilitent leur création et leur développement;
- assurer la pérennité des institutions qu'une société s'est données pour assurer sa stabilité.

La production de biens et de services

La construction d'infrastructures matérielles qui permettent le développement d'une activité économique. Le réseau de transport et de communication, la production d'énergie, la recherche et le développement.

La production de biens et services jugée importante, voire névralgique pour l'activité économique, mais considérée comme non rentable ou trop risquée pour le secteur privé. (Canadair, Viarail)

La production de services publics essentiels au bon fonctionnement de la société mais non toujours rentable. L'éducation la santé, la fonction publique, le transport en commun.

La redistribution

Le développement du capitalisme a été de pair avec le développement des inégalités. Les états industrialisés ont ainsi été amenés, souvent sous la pression populaire, à développer des mécanismes, des programmes et des politiques pour redistribuer une partie des revenus générés par l'activité économique.

- La fiscalité, comportant un système d'imposition à plusieurs paliers.
- Les programmes de soutien du revenu ou de complément au revenu. L'aide sociale, l'assurance-emploi, les régimes de retraite, les régimes d'indemnisation en cas d'accidents de travail et les allocations familiales.

À travers le Canada, la redistribution passe en outre par trois autres mécanismes :

- La péréquation entre les provinces, le gouvernement fédéral versant des paiements proportionnellement plus importants à certaines provinces qu'à d'autres, en fonction de la situation de l'emploi et des revenus générés par l'activité économique dans chaque province.
- Le transfert canadien en matière de santé et de programme sociaux.
- Des ententes particulières entre le gouvernement fédéral et les provinces.

La stabilisation

Elle consiste à stimuler l'activité économique en période de ralentissement, en accroissant les dépenses ou réduisant les impôts, quitte à créer des déficits

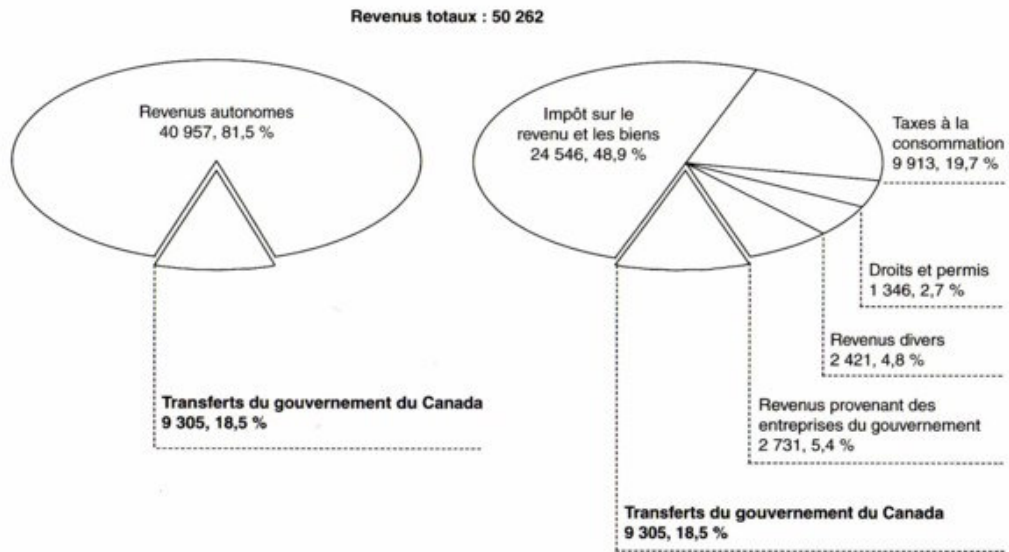
budgétaires. À l'inverse, en période de surchauffe la stabilisation consistera à prendre des mesures pour freiner l'activité économique.

La création monétaire

Il s'agit ici du pouvoir de créer de la monnaie. De nos jours, l'État confie cette fonction à la banque centrale. Cette dernière est autonome par rapport aux gouvernements, ce qui signifie que les décisions quotidiennes ne relèvent de la volonté du gouvernement.

Les finances publiques et la fiscalité

Revenus consolidés 2001*

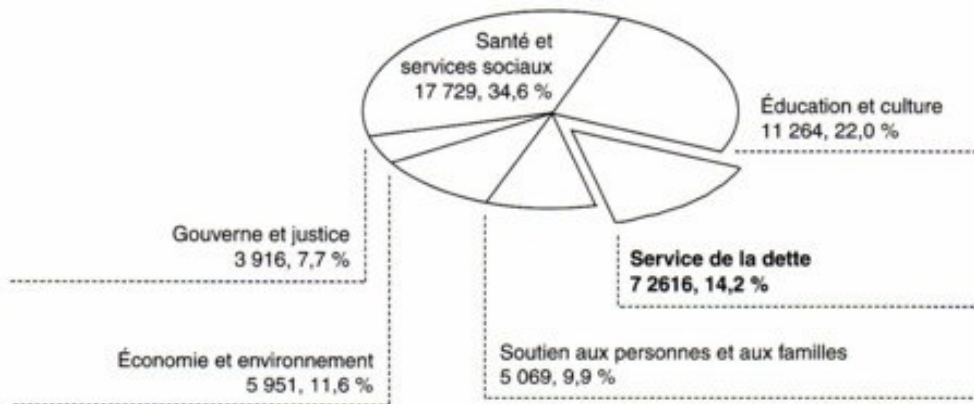


* Certains chiffres de 2001 ont été reclassés afin de les rendre conformes à la présentation adoptée en 2002.

Source : *Comptes publics*, Québec, 2001, vol. 1, p. XV (bas de la page),
<http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/documents/publications/cp-2001-2002.asp>.

Les dépenses

Dépenses consolidées du gouvernement du Québec, par mission, année financière terminée le 31 mars 2002



Source : *Comptes publics du Québec*, vol. 1, p. XVI.

Résumé

L'État est l'institution caractérisée par « le monopole du pouvoir de contrainte sur un territoire et une population donnée » (Capul et Garnier, 1999). Ce pouvoir de contrainte peut ne s'appuyer que sur la force physique, mais la plupart du temps il s'appuie sur un certain consensus entre les différents groupes au sein de la société; ce consensus est lui-même codifié dans des règles, des lois, des institutions. L'État se caractérise donc également par un ensemble de règles juridiques stables. Ainsi défini, l'État comprend donc l'ensemble des administrations publiques, y compris l'appareil judiciaire, la police, les forces armées et, la plupart du temps, la banque centrale.

L'étude du rôle de l'État dans l'économie se concentre souvent sur l'analyse des recettes et des dépenses d'un gouvernement central. Pourtant, le rôle de l'État est beaucoup plus vaste et n'implique pas forcément de fortes dépenses. On pourrait résumer ce rôle en disant qu'il a pour but d'assurer les conditions de fonctionnement d'une société donnée. En économie capitaliste, il s'agit donc d'assurer les conditions de fonctionnement de l'économie de marché.

Au Canada, l'intervention de l'État a, dans son ensemble, suivi les mêmes tendances que dans les autres pays industrialisés. Bien avant l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB), le gouvernement fédéral a joué un rôle primordial dans la construction de l'État canadien : mise sur pied des infrastructures de transport et politiques nationales façonnent le Canada au XIX^e siècle avant que les programmes sociaux ne le fassent au XX^e siècle. Jusqu'au début du XX^e siècle, les dépenses gouvernementales restent limitées et ne représentent environ que 10 % du PIB. Elles passeront progressivement à plus de 50 % à la fin du siècle, toutes dépenses confondues. Au Québec, le développement de l'intervention de l'État arrive plus tard, à partir des années 50, et, surtout 60, avec la Révolution tranquille. La persistance des déficits budgétaires observés à partir de 1975, et particulièrement celui de 1982, vient freiner l'instauration de nouveaux programmes et force le gouvernement à réorienter les mesures mises en application en fonction des préoccupations financières. La lutte aux déficits amène les gouvernements à couper dans un certain nombre de mesures sociales, sans toutefois remettre fondamentalement en cause le bien-fondé de l'intervention de l'État dans l'économie.

Dans le sens large, on peut distinguer, dans le capitalisme contemporain, cinq fonctions de l'État : les fonctions régaliennes, la production de biens

et de services, la redistribution, la stabilisation et la création monétaire. La création monétaire est abordée au chapitre sur le secteur financier. Quant à la stabilisation, elle renvoie à l'idée que les dépenses gouvernementales permettent de soutenir l'activité économique et, donc, de la stabiliser.

Les fonctions régaliennes visent à assurer la sécurité, le maintien de l'ordre et la stabilité.

La production de biens et de services constitue une deuxième fonction de l'État. Elle se manifeste de plusieurs façons :

- la construction d'infrastructures matérielles qui permettent le développement d'une activité économique;
- la production de biens et de services jugée importante, voire névralgique pour l'activité économique, mais considérée comme non rentable ou trop risquée pour le secteur privé, sera alors prise en charge par l'État;
- la production de services publics essentiels au bon fonctionnement de la société mais non toujours rentables.

Le développement du capitalisme a été de pair avec le développement des inégalités, notamment de revenus. Les États industrialisés ont ainsi été amenés, souvent sous la pression populaire, à développer des mécanismes, des programmes et des politiques pour redistribuer une partie des revenus générés par l'activité économique. Parmi les mécanismes les plus connus, mentionnons la *fiscalité et les programmes de soutien du revenu ou de complément au revenu*.

Les dépenses publiques peuvent être divisées en trois catégories principales : les dépenses courantes de biens et de services, les dépenses d'immobilisation (investissement) et les transferts. On distinguera dans ce dernier cas les transferts aux individus (assurance-emploi, sécurité du revenu, prestations publiques de retraite, versements aux accidentés du travail, etc.), les transferts aux entreprises (subventions, etc.) ainsi que les transferts entre paliers de gouvernement ou entre administrations; les intérêts sur la dette sont souvent présentés dans une catégorie à part, mais au sens strict, ils peuvent également être considérés comme un transfert (vers les créanciers).

Ces dépenses sont essentiellement financées par les impôts et les taxes prélevés par les gouvernements ainsi que, dans le cas des provinces et des administrations locales, par des transferts des autres paliers de gouvernement. Lorsque les dépenses sont supérieures aux revenus, on a alors un déficit; la

somme des déficits accumulés constitue la dette alors qu'un excédent des revenus sur les dépenses constitue un surplus budgétaire.

Une société d'État, aussi appelée entreprise publique, est une entreprise dont la propriété et la gestion relèvent des pouvoirs publics. Au Canada, de nombreuses sociétés d'État ont été créées dans le but de répondre à divers objectifs. Ainsi, au Canada, de nombreuses sociétés d'État évoluent en tant que producteurs de biens et de services, et cela tant au fédéral qu'aux niveaux provincial et municipal. Les activités des entreprises publiques sont exercées dans la plupart des secteurs économiques : agriculture, logement, transports, aménagement du territoire, milieu financier, culture, etc. C'est à travers les sociétés d'État qu'elle a créées que l'administration publique peut souvent répondre aux objectifs qu'elle a définis et ce, tant du point de vue social que politique et économique.

Taille de l'État

La situation québécoise proche de celle de l'Europe

L'administration publique doit être neutre, compétente
et protégée pour résister à l'arbitraire

Louis Côté

L'auteur est directeur de l'Observatoire de l'administration publique à l'ENAP

Le débat sur la place et le fonctionnement de l'État au Québec refait surface. [...] transformer les institutions centrales d'une société, c'est affecter le sort de la collectivité. Il est donc souhaitable de prendre un peu de recul en nous référant aux réformes politiques et administratives menées dans des sociétés similaires à la nôtre, question de mettre les choses en perspective.

Confrontés à des défis communs – fortes contraintes financières et budgétaires, nouvelles conditions économiques, complexité croissante des sociétés, attentes élevées pour les services et la participation des citoyens plus scolarisés et individualisés –, les États revoient tous leur mode de gouvernance, leur façon de s'insérer et d'intervenir dans leurs sociétés respectives. Un certain nombre de tendances lourdes peuvent être dégagées des efforts en cours : décentralisation, c'est-à-dire transfert de fonctions, de pouvoirs et de responsabilités vers des instances autonomes et distinctes; recours aux secteurs privé et associatif par la sous-traitance, la privatisation ou l'établissement de partenariats; et approche participative.

Concurremment aux tentatives faites pour se positionner différemment en revoyant leurs rapports avec la société civile et les marchés, les États tentent depuis une vingtaine d'années de rendre leur administration publique plus efficace. La réforme emprunte un certain nombre d'avenues communes : approche de service à la clientèle, déconcentration et allègement réglementaire, gestion axée sur les résultats, révision des règles en matière de gestion des ressources humaines, etc.

Toutefois, il n'y a pas nécessairement convergence vers un même modèle de gouvernance et de fonctionnement administratif. Même en s'en tenant aux pays occidentaux, les modèles nationaux sont variés et tout indique qu'ils le demeureront car si les circonstances conditionnent et limitent nos choix, elles ne les déterminent pas.

La figure de l'État varie beaucoup d'une société à l'autre, de l'État minimal qui n'exerce que des fonctions d'ordre et de régulation à l'État plus institutionnalisé et intervenant qui fait prévaloir l'intérêt collectif, en passant par un État subsidiaire qui doit faciliter la prise en charge citoyenne (et non se substituer à elle), tout en étant garant du bien commun. Fruit d'une trajectoire politique particulière, la figure de l'État qui prédomine dans une société donnée s'incarne dans une culture politique et des arrangements institutionnels spécifiques. Il n'est pas du tout évident que la globalisation en cours entraînera une érosion de ces spécificités nationales. Si les modèles nationaux de gouvernance évoluent, ils ne le font pas n'importe comment. Les singularités nationales atténuent parfois la portée des tendances communes et en colorent toujours la réalisation.

Un exemple : la privatisation. Presque tous les États en ont usé à partir des années 1980, mais chacun à sa façon, et selon le degré de propriété publique qui prévalait. Dans certains cas, la privatisation a été d'inspiration nettement idéologique : on visait à réduire la taille et le rôle de l'État afin d'offrir une plus grande place à l'économie de marché. Mais dans la majorité des cas, on a simplement cherché à s'adapter pour affronter les nouvelles conditions économiques mondiales : se dégager de secteurs qui, telle la sidérurgie, n'étaient plus porteurs, accroître la productivité des entreprises en les mettant en concurrence pour qu'elles soient plus compétitives sur des marchés régionalisés ou mondialisés. Contrairement à ce que certains avaient pu penser, on a réalisé dans tous les cas que la privatisation ne signifie pas un désengagement total de l'État, celui-ci devant assurer la régulation du nouveau secteur privé.

Autre exemple, l'approche participative, pour que les citoyens participent plus activement à la gouvernance : elle varie beaucoup selon le type d'interlocuteurs recherchés (citoyens, groupes, associations), le niveau d'implication souhaité (information, consultation, participation décisionnelle, gestion) et le champ visé (définition d'une politique, gestion d'un organisme public, détermination des orientations pour un secteur d'activités ou pour l'ensemble de la société). Alors que certains États vont jusqu'à déterminer les orientations sectorielles ou sociétales en concertation avec leurs grands partenaires sociaux (patronat, syndicats, groupes et associations), d'autres facilitent peu l'intervention des citoyens dans le processus politique. À noter que les États qui ont conduit les réformes les plus radicales en matière de gestion publique (Royaume-Uni et Nouvelle-Zélande) appartiennent à ce dernier groupe.

Le débat portant sur la modernisation du secteur public vient de connaître un important recadrage. À l'encontre du discours normatif qui a dominé l'arène internationale pendant deux décennies, nombre de chercheurs et d'organismes internationaux (la Banque mondiale et l'OCDE, entre autres) défendent non seulement la nécessité d'un État capable et intervenant pour assurer le développement d'une société, mais aussi l'importance de respecter la dynamique des systèmes administratifs nationaux.

Une réforme qui veut dépasser la rhétorique ne peut être orientée à partir du choix d'un assortiment de « meilleures pratiques » sans véritable analyse de la dynamique du système national concerné. Le mimétisme est à éviter car certaines réformes, dites exemplaires, ont eu des effets non souhaitables pour une bonne gestion des affaires publiques. On s'accorde pour dire que les réformes ne peuvent être une simple

application, envers l'administration publique, des modes de gestion développés dans le secteur privé. Il faut savoir conjuguer ces nouvelles façons de faire avec les spécificités de la gestion publique : rôle des élus, multiplicité des « détenteurs d'enjeux », valeurs fondamentales (intérêt général, égalité des citoyens), importance des contrôles et imputabilité.

La gestion publique est beaucoup plus complexe que la gestion privée : cela n'est pas une question de taille des organisations, mais tient plutôt du mandat de l'administration et des modalités qui en découlent. Aussi les réformes doivent-elles parvenir à agencer des objectifs qui s'imposent tout en étant potentiellement contradictoires. Il faut, par exemple, en assouplir les règles de fonctionnement. En revanche, l'histoire de l'administration publique a démontré que seule l'application de certains principes dits bureaucratiques (le principe du mérite et la protection des fonctionnaires, par exemple) peut permettre l'existence d'une administration publique neutre, compétente et au service des dirigeants élus, qui sache œuvrer dans l'intérêt général et, pour ce faire, résister à l'arbitraire et au clientélisme, et qui ait quelque chance d'être efficace.

Dans ce contexte, qu'en est-il du Québec? Le modèle québécois de gouvernance a passablement évolué au cours du dernier demi-siècle. Avec la Révolution tranquille, il est passé d'un État minimal à un État beaucoup plus institutionnalisé et intervenant. Remis en question à partir du milieu des années 80, il est entré dans une nouvelle phase de transition, accélérée depuis 1995 mais toujours en cours. La relation État/société civile a été en partie modifiée. C'est particulièrement vrai des actions de soutien au développement économique, où l'État applique une approche moins hiérarchique et plus partenariale, et du système d'éducation, qui s'est ouvert à la participation citoyenne dans le cadre d'une autonomie plus large accordée aux établissements.

Le système de santé a lui aussi subi de profondes transformations. Mais les orientations poursuivies ont été ici relativement changeantes (décentralisation vers les régies régionales puis recentralisation). Cela tient en partie à la complexité qui prévaut dans ce système : besoins grandissants, multiplicité des acteurs dont l'État fédéral, innovations constantes en matière de technologie médicale, problèmes de financement, etc. Quant à l'intégration de services de première ligne, et leur décentralisation vers les municipalités, les MRC ou les régions, les choses ont peu évolué. Par contre, après les fusions municipales, la question semble à l'ordre du jour, Ajoutons enfin qu'une réforme administrative est en cours dans la fonction publique depuis deux ans maintenant.

Même si cela se fait avec une orientation passablement différente de celle qui a prévalu dans plusieurs pays anglosaxons, le secteur public québécois fait l'objet de changements majeurs en matière de gouvernance et de gestion. Le Québec se rapproche à cet égard de plusieurs pays européens continentaux qui appliquent certains principes de la nouvelle gestion publique sans pour autant viser l'État minimal, et en tenant compte de sa propre culture politique et de ses arrangements institutionnels.