
Chapitre I

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

Les deux dernières décennies se caractérisent, dans tous les pays de l'OCDE, par une progression rapide de l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie. Ainsi, alors qu'en 1960 le total de la dépense publique n'excédait un tiers du PIB que dans deux pays, en 1982 ce niveau était dépassé par tous ceux qui ont fourni des chiffres sur ce point. Au cours des années 60, l'expansion du secteur public avait eu pour cadre une situation économique internationale d'une stabilité inhabituelle, ainsi que des taux de croissance économique sans précédent dans l'histoire. Dans l'optimisme général qui en résultait, on s'attendait à voir cet état de choses perdurer et l'on ne se posait guère de questions sur le rôle du secteur public, ou ses répercussions économiques. L'opinion dominante s'inspirait, d'une part, des perspectives favorables que, de l'avis général, l'expansion des activités du secteur public ouvrait à la croissance globale de l'économie et, d'autre part, de l'idée rassurante que l'accroissement du revenu réel permettrait de financer par des recettes supplémentaires l'augmentation de la dépense publique, sans affecter outre mesure l'équilibre entre les secteurs public et privé de l'économie. Tout en admettant que le développement du secteur public se heurtait de temps à autre à des difficultés lorsqu'il fallait adapter le niveau de la fiscalité et celui de la dépense aux exigences de la politique budgétaire imposée par la régulation de la demande, on n'en estimait pas moins, en général, que ce secteur n'avait pas encore atteint son ampleur optimale et qu'il devait connaître une expansion supplémentaire, tant pour renforcer le consensus social qui entourait dans de nombreux domaines l'action de l'État, que pour améliorer l'équité sociale et l'élévation du niveau de vie. A l'époque, le débat portait donc, essentiellement, sur la forme que devait prendre l'augmentation de la dépense publique, plutôt que sur une mise en cause fondamentale de l'utilité même d'une telle expansion.

Au cours des années 70, en revanche, le débat portant sur le rôle du secteur public devait suivre un cours fort différent. Dans une large mesure, ce changement d'optique s'expliquait par la baisse des performances qu'enregistraient les économies par rapport aux niveaux observés et escomptés durant la décennie précédente. Des signes de tension apparaissaient dans l'économie internationale

avec l'effondrement du système des taux de change fixes et la flambée, sans précédent en temps de paix, des prix des produits de base et des denrées alimentaires. La tension atteignait son point culminant lors du premier choc pétrolier, à la fin de 1973 ; par la suite, les résultats macro-économiques obtenus par les pays de l'OCDE se dégradaient et restaient médiocres, dans l'ensemble, au cours de la décennie suivante. Si cette évolution était lourde de conséquences pour la croissance du secteur public, elle s'accompagnait de divers autres phénomènes qui ne manquaient pas, eux aussi, d'avoir des répercussions sur les courants d'opinion. On contestait notamment l'idée reçue qui attribuait aux pouvoirs publics la capacité de s'opposer aux fluctuations conjoncturelles par la mise en œuvre d'une politique budgétaire et monétaire interventionniste. En outre, au niveau macro-économique, on commençait à s'inquiéter des incidences négatives que la dépense publique et la fiscalité pouvaient exercer sur l'affectation des ressources, les stimulants économiques, les possibilités de choix du consommateur et la liberté individuelle. Si, dans certains cas, on soutenait que ces incidences risquaient d'être suffisamment importantes pour interdire aux pouvoirs publics d'atteindre leurs objectifs, on se contentait habituellement d'y voir des aspects négatifs qu'il fallait mettre en balance avec les avantages que comportait l'expansion des programmes.

Il n'est guère surprenant que ce bouleversement de la situation et de la pensée économique ait débouché sur un réexamen radical du rôle du secteur public. On en est venu à voir dans le développement du secteur public un obstacle au dynamisme du secteur privé et à une croissance harmonieuse de l'économie, plutôt qu'un élément complémentaire. De nombreux observateurs ont estimé que le secteur public était désormais tout bonnement devenu trop important, tant par suite du rendement décroissant de l'augmentation des dépenses publiques que du fait de l'alourdissement des charges financières qui en résultaient. Son expansion avait atteint le point où les mécanismes de la concurrence n'exerçaient plus sur l'affectation des ressources et les initiatives des chefs d'entreprise une action suffisante pour permettre à l'économie de s'adapter de manière effective et efficiente aux chocs extérieurs qu'elle avait subis et à ceux qu'elle risquait de continuer à connaître. La confiance accrue faite au marché et aux mécanismes de la concurrence conduisait à restreindre la croissance du secteur public en vue d'en adapter l'ampleur aux dimensions de l'économie dans son ensemble.

Cependant, les mécanismes économiques et historiques qui étaient en partie responsables de l'émergence de cette opinion et des buts qu'elle fixait à l'action des pouvoirs publics se révélaient aussi être un obstacle capital à la réalisation de ces objectifs. C'est ainsi que dans la foulée du premier choc pétrolier on observait un ralentissement considérable de la croissance économique et – partie en conséquence directe de cet affaiblissement de la conjoncture, partie du fait de la réaction des pouvoirs publics à cette situation – une augmentation tout aussi accusée de la dépense publique. Le résultat net en était une forte élévation du rapport de la dépense au PIB, dans toute la zone de l'OCDE. En fait, dans le tiers environ des pays

Membres, ce rapport augmentait entre 1973 et 1975 plus qu'au cours des treize années antérieures. Dans une optique à moyen terme, on voyait clairement combien l'évolution future de nombreux postes de la dépense publique était déterminée par le climat d'optimisme qui avait présidé, durant les années 60, à leur création ou au développement qui les avait conduits jusqu'à leur pleine maturité.

Dans bien des cas, les programmes adoptés ou élargis au cours de cette période comportaient, implicitement ou explicitement, la création de droits futurs entraînant un engagement de ressources. Or, dans la mesure où la croissance économique se ralentissait et, prévoyait-on, était destinée à rester faible, il n'était plus possible de financer automatiquement ces prestations au moyen du surcroît de ressources antérieurement escompté. La rigidité à la baisse de la dépense publique, tant à court terme qu'à moyen terme, devenant désormais évidente, de nombreux gouvernements se voyaient placés devant un choix difficile : augmenter les impôts – ce qui affaiblirait encore la croissance du revenu disponible de leurs électeurs – ou accroître leur recours à l'emprunt. L'une et l'autre solution risquaient d'aggraver encore les répercussions défavorables sur l'affectation des ressources, les stimulants et la croissance économique qui avaient déjà conduit à réexaminer le rôle du secteur public. Ainsi, il devenait évident que ce dernier, non seulement manquait de souplesse en tant que tel, mais en outre faisait obstacle au processus global d'ajustement et de rétablissement de la flexibilité de l'économie, dont la nécessité se faisait de plus en plus sentir.

Cette brève esquisse de l'évolution générale des courants d'opinion relatifs au rôle du secteur public se situe à un niveau de généralité très élevé. Comme toujours en pareil cas, elle présente le risque de caricaturer de manière inacceptable les idées et les prises de position en cause. Les paragraphes qui précèdent ne saisissent certes pas la complexité, la subtilité ou la diversité des opinions qui se sont exprimées au cours des 25 dernières années au sujet du rôle du secteur public. Néanmoins, cette description fait ressortir un élément crucial qui mérite d'être souligné : la nécessité de situer l'évaluation et l'analyse du secteur public dans le cadre économique plus général dont il subit l'action et qu'il contribue à former. Ce n'est pas par accident que les opinions relatives au rôle joué par les pouvoirs publics dans l'économie se sont modifiées en même temps que les performances globales de cette dernière : de fait, ces deux modifications sont, de toute évidence, étroitement liées entre elles. La reconnaissance de l'importance des liens qui unissent – dans les deux sens – le secteur public à l'ensemble de l'économie, constitue le cadre théorique et la base de cette étude.

Champs de l'étude

L'importance fondamentale du rôle joué par le secteur public dans l'économie des pays développés est reconnue et soulignée dans des études réalisées antérieurement par l'OCDE, ou actuellement en cours (cf. notamment OCDE 1976a,

1976b, 1977, 1978a). Ces études s'efforçaient essentiellement d'analyser l'évolution de diverses composantes de la dépense publique dans un cadre cohérent, se prêtant aux comparaisons internationales. Outre qu'elle présente et analyse l'évolution de la dépense des administrations publiques des pays de l'OCDE entre 1960 et 1982, cette étude élargit le cadre retenu antérieurement dans trois directions : en premier lieu, la définition du secteur public retenue ici vise à une approche globale recouvrant, non seulement les dépenses et les recettes des administrations publiques qui figurent dans les comptes nationaux, mais aussi les statistiques relatives aux entreprises publiques et autres activités « extra-budgétaires » des administrations. En second lieu, l'attention est portée davantage sur l'évolution des besoins de financement des administrations publiques, que ce soit par la perception d'impôts et de cotisations de sécurité sociale que par les emprunts destinés à couvrir un déficit budgétaire. En troisième lieu, et c'est là l'aspect le plus important à la lumière du débat en cours sur le rôle du secteur public, la présente étude examine les indications empiriques dont on dispose quant aux répercussions économiques de l'ampleur et de la croissance de l'activité du secteur public. On peut donc résumer succinctement l'analyse qui suit en posant les trois questions fondamentales qui ont orienté cette étude du rôle du secteur public : que s'est-il passé ? pourquoi ? et cette évolution tire-t-elle à conséquence ?

La première de ces questions fait l'objet du chapitre II, qui analyse l'évolution de l'activité du secteur public dans les pays de l'OCDE entre 1960 et 1982. Pour l'essentiel, ce chapitre porte sur l'évolution des dépenses et des recettes des administrations publiques, qui est analysée dans le cadre de la comptabilité nationale, car c'est celle-ci qui fournit les meilleures statistiques, sous une forme facilitant les comparaisons directes entre pays. A la suite de cette analyse générale, les dépenses des administrations publiques sont examinées de manière plus détaillée, en les comparant directement, le cas échéant, avec les dépenses correspondantes du secteur privé. Enfin, on s'attachera aux activités des entreprises publiques et à celles qui échappent au budget, sous la forme de dépenses fiscales, de prêts accordés ou garantis par la puissance publique et de réglementations édictées par cette dernière. Si l'on admet aujourd'hui de manière générale que chacun de ces éléments est une composante importante de l'action globale du secteur public, on ne dispose cependant guère de données fiables permettant d'en mesurer l'ampleur sous une forme comparable d'un pays à l'autre. Cette situation traduit l'existence d'un certain nombre de difficultés conceptuelles qui font obstacle, dans ce domaine, à la définition d'une mesure, mais aussi fondamentalement, le manque de données. Cette lacune s'explique par le fait que l'importance des activités extra budgétaires n'ayant été que récemment reconnue de sorte que, dans la plupart des pays, la collecte des informations les concernant n'en est qu'à ses débuts. Il est toutefois probable qu'à l'avenir les débats portant sur le rôle du secteur public s'attacheront plus que par le passé aux activités extra-budgétaires, et qu'en conséquence on disposera plus facilement dans ce domaine de statistiques utilisables.

La seconde question (pourquoi ?) fait l'objet du chapitre III. La méthodologie adoptée est celle qu'avaient inaugurée les études précédemment consacrées par l'OCDE à la dépense publique. Elle part d'un cadre comptable de base, permettant de décomposer l'accroissement de la dépense en trois déterminants immédiats qui représentent, respectivement, les facteurs démographiques, l'élargissement du champ couvert par les programmes et l'accroissement du niveau réel des prestations ou des services rendus. Si cette ventilation constitue un cadre utile pour analyser la progression de diverses catégories de dépenses, elle ne permet pas par elle-même d'en préciser les causes fondamentales. Pour répondre à cette question, il convient d'analyser les pressions économiques, sociales et politiques qui ont conduit à élargir le champ couvert par les programmes ou à élever le niveau des prestations ou des services rendus. Par sa nature même, cette approche ne peut s'appliquer qu'aux éléments de la dépense publique qu'il est possible d'attribuer avec une certaine fiabilité à des personnes ou des catégories sociales déterminées. De ce fait, on limitera cette analyse aux dépenses de santé et d'éducation, ainsi qu'à certains mécanismes de garantie de ressources. L'ensemble de ces ((dépenses sociales» représente une composante importante et en voie de croissance rapide du total de la dépense publique, ainsi qu'un type d'intervention auquel on attribue souvent des conséquences néfastes pour les performances de l'économie. S'attacher à ces postes de la dépense, c'est donc se situer dans le droit fil du débat portant de manière plus générale sur le rôle du secteur public. Un autre thème traité dans le chapitre III est l'importance du « mouvement des prix relatifs », qui alourdit la dépense publique par rapport à celle du secteur privé. Dans une dernière section, on verra brièvement dans quelle mesure les écarts entre pays de la part du PIB consacrée à la dépense publique peuvent s'expliquer par des différences portant sur un certain nombre de variables économiques, sociales et politiques.

Les quatre chapitres suivants examinent les répercussions économiques liées à l'importance et à la croissance du secteur public, de manière à éclairer la question : cette évolution tire-t-elle à conséquence ? Pour tenter d'apprécier un certain nombre d'incidences économiques de l'activité des pouvoirs publics, ces chapitres font appel aux observations empiriques dont on dispose. Cette approche n'est nullement exhaustive, car elle ne tient pas compte d'un grand nombre d'incidences économiques, pas plus que de celles qui sont d'un type plus social ou politique. Les éléments présentés portent sur les répercussions – tant positives que négatives – des interventions économiques du secteur public qui ont le plus retenu l'attention des chercheurs et des responsables de la politique économique au cours des deux dernières décennies.

Le chapitre IV traite de la dépense, en examinant les avantages et les coûts d'une série de programmes publics dans les domaines social et réglementaire. S'il est difficile de chiffrer les incidences favorables de bien des postes de la dépense publique, il importe de tenter d'en apprécier les avantages, que l'on mettra en balance avec les coûts qui en découlent, sous forme d'abus et d'autres facteurs

d'affaiblissement des stimulants économiques. Même au niveau de programmes publics déterminés, la gamme des avantages et des coûts est tellement étendue qu'il est exclu d'en mesurer globalement l'incidence nette à l'aide d'un chiffre unique ; il en est ainsi, à plus forte raison, de l'ensemble des programmes publics. Le mieux que l'on puisse espérer est que l'analyse permette d'identifier des domaines où les éléments d'information dont on dispose au sujet des avantages et des coûts soient de nature à faire penser que le niveau actuel des services ou des prestations est inférieur ou supérieur à l'optimum dans des cas particuliers.

Les chapitres V et VI traitent des incidences économiques de l'alourdissement des besoins de financement qui accompagne la croissance de la dépense publique. Le chapitre V examine certaines des répercussions économiques d'une pression fiscale élevée et en voie d'augmentation, en privilégiant sa conséquence sur l'affectation des ressources et les incitations économiques sur le marché du travail et celui des capitaux. Le chapitre qui suit aborde les effets du déficit du secteur public sur les marchés financiers, les anticipations et les mécanismes par lesquels opère l'éviction. Le chapitre VII porte sur l'incidence de toute une gamme de transferts monétaires, de dépenses et d'impôts relevant de programmes publics sur la répartition du revenu. Il complète ainsi les chapitres précédents, qui traitent essentiellement des questions d'affectation des ressources et d'efficacité économique, en examinant des problèmes d'équité sociale et d'égalité économique.

Principaux résultats

Plusieurs aspects de l'évolution générale des dépenses des administrations publiques sont communs à de nombreux pays de l'OCDE. Entre 1960 et 1982, le poids relatif de ces dépenses par rapport au PIB nominal s'est élevée de plus de 20 points pour atteindre 47 pour cent, soit une augmentation moyenne de près de 2³/₄ pour cent par an. Cette progression s'est accompagnée d'une modification sensible de la composition de la dépense, la part des achats de biens et services – consommation et investissements – reculant au profit des transferts sous forme de subventions, de prestations de sécurité sociale, d'allocations et de paiements d'intérêts servis au titre de la dette publique. A la fin de la période étudiée, les transferts constituaient dans la plupart des pays la première « catégorie économique » des dépenses, dont ils représentaient en moyenne plus de la moitié. En revanche, les dépenses publiques d'investissement reculaient dans tous les pays, non seulement par rapport à la dépense totale mais aussi par rapport au PIB. Ainsi, la structure de la dépense publique faisait une moindre place à la fourniture de biens collectifs de type traditionnel (défense, administration publique et services économiques) pour se tourner davantage vers ceux qui, relevant de l'extension de l'État protecteur (enseignement, santé et garantie de ressources), assurent des avantages individuels plutôt que collectifs et donnent un poids plus grand aux objectifs de redistribution.

On peut encore illustrer la progression de l'activité publique dans la zone de l'OCDE en la comparant directement aux activités de même nature du secteur privé. Si, en 1960, la consommation finale des administrations publiques représentait en moyenne 15½ pour cent des dépenses de consommation totale, elle en constituait en 1982 près de 23 pour cent. En tant qu'employeur direct, les administrations publiques voyaient leur part dans l'emploi total passer, en moyenne, de 11 pour cent en 1960 à plus de 18 pour cent en 1982. En 1960, les ménages recevaient, en moyenne, des administrations publiques 20 pour cent de leur revenu brut sous forme de transferts et de salaires et traitements et leur reversaient 15 pour cent de ce revenu en tant qu'impôts directs et cotisations de sécurité sociale ; en 1981, les versements effectués par les administrations constituaient en moyenne 30 pour cent du revenu brut des ménages, tandis que les prélèvements qu'elles opéraient en représentaient 24 pour cent. Si en 1960 la capacité de financement des administrations publiques équivalait en moyenne à 14 pour cent de l'épargne brute du secteur privé, en 1982 les pouvoirs publics étaient en moyenne emprunteurs nets et absorbaient près de 22 pour cent de cette épargne. Le seul domaine important où l'intervention des pouvoirs publics ne se renforçait pas durant cette période était celui des dépenses d'investissement, la part des administrations s'établissant en 1982 à un peu moins de 15 pour cent, tout comme en 1960. Ces caractéristiques de l'expansion de leurs activités montrent l'influence qu'exercent les pouvoirs publics sur tous les aspects essentiels de la vie économique, dans les pays à économie mixte que sont ceux de la zone de l'OCDE.

Au cours de la période étudiée, les recettes des administrations publiques ont progressé beaucoup moins que leurs dépenses bien qu'il faille tenir compte que la dernière année de la période étudiée ait été une année de profonde récession, ce qui exagère l'écart entre la croissance des recettes et des dépenses. La part moyenne de leurs recettes courantes dans le PIB nominal n'augmentait que de 14 points pour atteindre 42 pour cent en 1982, soit une croissance moyenne de 1.9 pour cent par an. Là encore, la progression s'accompagnait d'un changement de composition ; si en 1960 les impôts indirects constituaient, dans la plupart, des pays la ressource la plus importante, l'évolution ultérieure s'est caractérisée par un recours croissant aux Cotisations de sécurité sociale (notamment celles qui incombent aux employeurs) et à l'imposition du revenu des personnes physiques. Dans cette mesure, les prélèvements obligatoires ont porté de façon croissante sur les sources du revenu plutôt que sur son emploi.

L'écart qui sépare la progression des recettes fiscales de celle de la dépense publique s'explique en grande partie par l'évolution intervenue durant les deux années qui ont suivi le premier choc pétrolier. L'augmentation brutale de la dépense observée entre 1973 et 1975 – conséquence directe du premier choc pétrolier, et de la réaction à celui-ci des pouvoirs publics – n'avait pas pour contrepartie un accroissement correspondant des recettes fiscales. C'est donc durant cette période que le déficit budgétaire est devenu un trait commun aux pays de l'OCDE. Qui plus

est, si la progression de la dépense publique connaissait dans la plupart des pays un ralentissement notable à partir du milieu des années 70, il en allait de même de celle des recettes, de sorte que le budget restait déficitaire dans la plupart des pays jusque dans les années 80. Cette situation provoquait de son côté une élévation du rapport de la dette publique au PIB qui, se conjuguant avec la hausse des taux d'intérêts, faisait passer la part moyenne des versements d'intérêts dans le total de la dépense publique de 5 pour cent en 1975 à près de 10 pour cent en 1982. La tendance des pouvoirs publics à financer leurs dépenses par l'emprunt constitue une autre modification importante de la structure globale des ressources des administrations publiques.

En ce qui concerne l'importance des activités extra-budgétaires du secteur public, on ne dispose que d'informations partielles et qui, de plus, ne se prêtent guère aux comparaisons dans le temps ou dans l'espace. Cependant, dans la plupart des cas, les quelques données existantes ne donnent pas à penser que l'expansion des entreprises publiques, des dépenses fiscales ou des prêts et garanties d'emprunt accordés par les administrations ait dépassé la progression de la dépense de ces dernières. Il en est sans doute de même de l'activité réglementaire des pouvoirs publics, encore qu'une appréciation précise de son ampleur se heurte à des difficultés de conception et de mesure. Il semble bien, toutefois, que l'orientation de ces activités se soit modifiée, un effort considérable de déréglementation en matière d'échanges et de marchés financiers allant de pair avec la multiplication des règlements relatifs à l'environnement, ainsi qu'à la salubrité et à la sécurité sur les lieux de travail. Globalement, il semble que les facteurs qui ont provoqué la progression de la dépense publique ont également joué en faveur d'une expansion analogue des activités extra-budgétaires. Si l'on s'est inquiété récemment de cette expansion, c'est sans doute surtout parce que l'on craignait qu'ayant échappé dans le passé à un contrôle budgétaire approfondi elle n'ait été tolérée sans égard suffisant à ses répercussions économiques. C'est seulement lorsqu'un plus grand nombre de pays aura pris conscience de ces problèmes et intégré les opérations non budgétaires dans le processus décisionnel global d'allocation des ressources, qu'il sera possible de procéder à une évaluation plus complète de l'ampleur et des incidences de cet élément important du secteur public.

C'est naturellement dans l'évolution historique et politique des divers pays que l'on peut trouver, en dernière analyse, une explication détaillée de la progression de la dépense publique. On peut cependant isoler sur un plan très général certains facteurs économiques qui y contribuent. Il s'agit notamment du renforcement de la demande de biens et de services d'origine publique, de la part d'un corps électoral dont le revenu s'élève, demande qui se conjugue du côté de l'offre avec un effet de prix relatif, c'est-à-dire la tendance des services publics à connaître une hausse de leurs coûts dépassant le taux moyen de l'inflation. Si l'on est tenté d'interpréter en partie cet effet de prix relatif comme une mesure de l'inefficacité du secteur public par rapport au secteur privé, il traduit aussi, dans la pratique, l'impossibilité de

mesurer la production des services publics. On peut illustrer l'importance du rôle que peut jouer ce facteur dans la progression de la dépense publique en observant qu'un effet de prix relatif de 1 pour cent ferait à lui seul passer la part de cette dépense dans le PIB de 30 à 37 pour cent en l'espace de 22 ans. L'ampleur de l'effet de prix relatif varie considérablement selon les services publics en cause : si, durant les années 60, il s'établissait dans la plupart des cas à plus de 1 pour cent, il se situait en moyenne à plus de 2 pour cent en ce qui concerne l'enseignement. Cependant, un aspect notable de l'évolution la plus récente observée dans de nombreux pays est un recul considérable de l'effet de prix relatif, particulièrement en ce qui concerne l'enseignement et la santé.

On peut ventiler la progression des dépenses sociales consacrées à l'enseignement, à la santé et à la garantie des ressources – dont les bénéficiaires directs peuvent être globalement identifiés – en éléments correspondant aux facteurs démographiques, à l'extension du champ d'application des programmes et à l'accroissement du niveau des services ou des prestations. Dans le cas tant de l'enseignement que de la santé, l'accroissement des prestations réelles représentait en moyenne les deux tiers environ de la progression globale des dépenses en termes réels intervenue entre 1960 et 1975, tandis que le tiers restant était imputable à la démographie (augmentation du nombre d'étudiants et de patients) et à une couverture plus étendue. Depuis 1975, toutefois, la progression des dépenses réelles s'est ralentie de manière importante, en ce qui concerne aussi bien l'enseignement que la santé, du fait d'une pression atténuée de la démographie et du champ d'application et, facteur plus important, d'une augmentation beaucoup moins rapide des prestations réelles. Dans le cas de la garantie de ressources, une ventilation analogue de l'évolution des dépenses conduit à des résultats un peu moins nets. Pour chacun des trois programmes principaux – pensions de retraite, allocations de chômage et allocations familiales – la progression des dépenses s'est considérablement accélérée par rapport à celle du PIB depuis 1970. Dans le cas des retraites, ce phénomène correspond essentiellement à l'élévation des prestations par rapport au PIB par tête, encore que la démographie et la couverture aient elles aussi exercé une pression à la hausse de la dépense. Dans le cas des allocations familiales, l'augmentation relative de la dépense observée depuis 1970 s'explique presque entièrement par une élévation du niveau des prestations, la légère extension de la couverture étant compensée par la baisse du nombre des personnes à charge. Enfin, en ce qui concerne les allocations de chômage, la dépense relative a progressé plus de deux fois plus vite depuis 1970 qu'au cours des années 60, en dépit d'une augmentation beaucoup plus lente des prestations relatives, par suite de l'augmentation très rapide du chômage intervenue au cours des années 70.

En présence de cette progression rapide et apparemment inexorable du poids du **secteur** public, on est devenu de plus en plus attentif aux répercussions économiques de celui-ci. Si l'on avait toujours admis que certaines activités de la puissance publique s'effectuaient au détriment des résultats obtenus par le secteur

privé, on estimait généralement que le coût en était inférieur aux avantages collectifs et sociaux qui en résultaient. Plus récemment, on a davantage mis l'accent sur les effets pervers exercés au niveau micro-économique par la croissance des administrations publiques sur l'efficacité économique, la motivation des agents, la liberté de choix et l'aptitude des marchés à remplir efficacement leur rôle d'allocation et d'ajustement. Si l'arbitrage entre l'équité et l'efficacité reste au centre du débat sur le rôle du secteur public, il est clair que l'on s'inquiète davantage de ses répercussions négatives sur le second point, alors qu'antérieurement on songeait surtout au premier.

L'analyse classique des résultats obtenus dans les domaines de l'enseignement et de la santé est entravée par la difficulté de mesurer la production correspondante et d'imputer les progrès révélés par les indicateurs disponibles à l'accroissement des ressources utilisées, tant publiques que privées. Lorsque l'on mesure ces ressources, on est fondé à conclure que, dans la plupart des pays, le niveau des services rendus à chaque bénéficiaire s'est élevé, tant en ce qui concerne la santé que l'enseignement, tandis que les études budgétaires en soulignent les répercussions redistributives, les dépenses publiques étant, soit essentiellement consacrées aux titulaires des revenus les plus faibles, soit réparties uniformément sur l'ensemble de la population. Si la progression des dépenses consacrées à la garantie des ressources traduit le souci de la solidarité nationale et de la formation du consensus autour du développement d'un État protecteur, des prestations par trop généreuses pourraient engendrer des abus imprévus, qui de leur côté exerceraient de nouvelles pressions à la hausse sur la demande de prestations et les dépenses. Non seulement ce processus constitue une menace pour les perspectives de croissance à long terme, mais il sape le consensus créé autour du développement de l'État protecteur. Cependant, les observations empiriques actuellement disponibles ne permettent guère de quantifier de façon solide, c'est-à-dire relativement peu sensible aux techniques d'estimation des phénomènes de démotivation ou d'abus. Ainsi, les observations effectuées jusqu'ici ne corroborent généralement pas la thèse qui impute à la progression des dépenses publiques consacrées aux retraites la responsabilité d'un recul appréciable de l'épargne constituée à cette fin par les ménages. De même, si l'observation donne à penser que l'augmentation des allocations de chômage a pu donner lieu à des abus sous forme d'inscriptions injustifiées et – facteur plus important – d'un prolongement du chômage, on constate en général que ces répercussions ont été très faibles et en tout état de cause insuffisantes pour avoir joué un rôle important dans l'aggravation que connaît le chômage depuis 1979.

Si la progression des recettes fiscales a généralement été moins rapide que celle de la dépense publique, les répercussions défavorables sur la motivation des agents et l'efficacité économique découlant de taux d'imposition élevés et croissants sont au premier rang des débats publics. On s'est, en particulier, interrogé sur l'incidence de la hausse des taux d'imposition du revenu des personnes

physiques sur l'offre de main-d'œuvre et l'assiduité au travail, encore que la plupart des études empiriques effectuées à ce jour donnent à penser que le comportement au travail de nombreuses catégories de la population active ne répond guère à des considérations fiscales. Parmi ces catégories, celle qui apparaît comme la plus sensible aux modifications de la fiscalité est celle des femmes mariées, qui néanmoins constituent dans la plupart des pays l'élément de la population active qui connaît l'accroissement le plus rapide. Si certaines études récentes font ressortir des effets négatifs plus appréciables, les constatations ainsi effectuées n'ont pas un poids suffisant pour accréditer l'idée reçue que le régime fiscal réduirait la propension au travail. On n'a pas davantage réussi à déterminer de manière précise les conséquences des cotisations de sécurité sociale sur la demande de main-d'œuvre et l'emploi, la réponse à cette question étant fonction, dans une large mesure, de la répercussion de ces cotisations, qui à son tour fait entrer en ligne de compte des arguments complexes : il s'agit de savoir si les salariés les considèrent comme une partie intégrante de leur rémunération, déterminant leurs droits à des prestations ultérieures, ou tout simplement comme une forme particulière d'imposition. Il se peut que, dans les pays où les cotisations patronales constituent une part importante des coûts totaux de main-d'œuvre, ce facteur soit source de discrimination contre l'emploi. En ce qui concerne les répercussions de la fiscalité sur les décisions d'épargne et d'investissement, les analyses effectuées portent essentiellement sur des effets de composition plutôt que sur une modification du niveau global. Dans de nombreux pays, les dispositions fiscales incitent fortement à modifier la composition de l'épargne privée, aussi bien que celle des investissements des entreprises, ce qui pourrait avoir des conséquences considérables pour l'affectation des ressources collectées sur le marché des capitaux. Dans certains cas, c'est bien là l'objectif que s'assignait la législation fiscale. Dans d'autres, ces répercussions résultent d'une interaction complexe entre divers impôts et il est peu probable qu'elles correspondent aux intentions des pouvoirs publics.

Bien que les observations empiriques disponibles ne lui attribuent que des effets négatifs modestes, la fiscalité demeure une source de préoccupation. On peut citer deux cas très différents où ces inquiétudes semblent fondées : celui du régime fiscal des revenus du capital et celui du piège de la pauvreté. Il s'agit là, non seulement des exemples qui comportent souvent les effets négatifs et les distorsions les plus considérables, mais aussi de ceux qui tendent à saper la confiance vis-à-vis du régime de la fiscalité et des transferts et, en dernière analyse, vis-à-vis de ceux qui en ont la responsabilité. A ce propos, il convient d'observer que la structure de la fiscalité traduit souvent davantage la puissance et l'influence de groupes d'intérêts que la prise en considération de l'équité sociale, de l'efficacité ou des nécessités administratives. Il s'ensuit notamment que les dispositions fiscales (y compris les dépenses y afférentes) tendent, même si leur justification relevait à l'origine essentiellement du court terme, à devenir des éléments permanents, ce qui réduit la souplesse de la fiscalité.

Le désir d'accroître l'équité économique et sociale figure traditionnellement parmi les objectifs importants de l'action des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE. Une appréciation globale du rôle du secteur public doit donc faire une place importante à l'ampleur de la redistribution des revenus qui s'effectue par l'intermédiaire des transferts monétaires, des programmes de dépense et de la fiscalité. Pour mesurer les effets ainsi exercés, il faut identifier les bénéficiaires de la dépense publique ainsi que ceux qui subissent en fin de compte la répercussion des prélèvements obligatoires. Les résultats obtenus sont donc tributaires des hypothèses retenues quant à cette répercussion, encore qu'ils ne semblent pas excessivement sensibles, au total, à une modification raisonnablement limitée de celles-ci. Les observations dont on dispose soulignent le rôle important que jouent les transferts monétaires en faveur des titulaires des revenus les plus faibles. Les avantages conférés par les autres dépenses publiques se répartissent au total de manière à peu près uniforme entre les diverses tranches de revenu et profitent donc relativement plus à ceux qui se situent dans les tranches les plus basses. Cependant, dans nombre de pays, la fiscalité dans son ensemble apparaît comme proportionnelle au revenu pour une grande partie de l'échelle correspondante, et donc comme dénuée d'effets de redistribution appréciables. Pour la plupart des ménages se situant dans les tranches moyennes de revenu, il en résulte qu'au total les avantages que leur confèrent les transferts et autres dépenses publiques sont en gros contrebalancés par les impôts qu'ils acquittent.

Comme on l'a déjà relevé, l'apparition d'un déficit budgétaire persistant, accompagné dans certains pays par une élévation rapide du rapport de la dette publique au PIB, constitue l'une des caractéristiques de l'évolution récente des finances publiques. Si la plupart des observations résultant de modèles économétriques indiquent que, dans bien des cas, les emprunts publics n'ont supplanté que dans une faible mesure les éléments de la dépense privée sensibles aux taux d'intérêt, des recherches plus récentes donnent à penser que dans certains pays leurs répercussions ont été plus importantes. En outre, l'apparition de déficits budgétaires structurels durables semble avoir influencé les anticipations du marché financier et exercé une forte pression à la hausse des taux d'intérêt, tout en provoquant une révision en baisse des prévisions à long terme des entreprises en ce qui concerne la production. Les effets d'éviction qui en ont résulté se sont accompagnés d'un alourdissement du service de la dette publique, qui contribue à gonfler le déficit budgétaire. Cet ensemble d'interactions aggrave donc les difficultés financières et entrave à un point inquiétant la souplesse de la politique budgétaire dans son ensemble.

Il est extrêmement difficile, voire intrinsèquement impossible, d'aboutir à une appréciation objective des répercussions économiques nettes de l'ensemble des activités du secteur public. Non seulement les résultats de bien des activités sont réfractaires à toute quantification, mais l'on se heurte à des difficultés supplémentaires dès que l'on tente d'additionner les effets des divers programmes. Chose plus

importante, le secteur public s'est jusqu'ici développé, dans les pays de l'OCDE, en réponse à de nombreux facteurs sociaux, politiques et historiques qui n'ont pas été abordés ici. Aussi il serait regrettable de décider du rôle futur du secteur public uniquement à partir de ses répercussions économiques les plus quantifiables, alors que ce qui justifiait à l'origine l'existence d'un grand nombre de programmes publics, c'est l'idée que le niveau de vie recouvre un ensemble beaucoup plus large de facteurs.

Questions encore à l'étude

Malgré ces difficultés, plusieurs aspects de l'évolution du secteur public suscitent des préoccupations dans un grand nombre de pays. Si celles-ci s'expliquent sans doute en partie par la dégradation des résultats économiques observée à travers le monde au cours de la décennie écoulée, elles traduisent aussi l'idée de plus en plus répandue que le secteur public s'est montré incapable d'atteindre nombre de ses objectifs et de satisfaire les aspirations qui avaient conduit à son élargissement, ou n'a réussi à le faire qu'en imposant des charges excessives à la capacité de production de l'économie. La question qui se pose ici est celle d'un juste équilibre entre secteur public et secteur privé. D'un point de vue plus pratique, il s'agit de savoir si les pouvoirs publics sont à même de maîtriser suffisamment leurs dépenses pour les fixer au niveau que l'on considère comme approprié.

Le contrôle direct de la dépense publique s'est affaibli dans le passé sous l'influence d'une série de phénomènes. La progression des dépenses consacrées à la garantie de ressources et aux subventions a eu pour effet de transférer des particuliers et des entreprises aux pouvoirs publics les risques tenant aux fluctuations conjoncturelles, au chômage, à la maladie et à la vieillesse. Il s'ensuit que le montant de la dépense publique est devenu beaucoup plus sensible aux performances de l'économie et aux tendances démographiques. Les risques encourus par les particuliers ont été encore réduits par la mise en place de droits acquis, le législateur définissant les catégories de bénéficiaires et le niveau des prestations. Cette progression des droits acquis confère à une grande partie de la dépense publique une dynamique qui lui est propre, plus difficile à contrôler et requérant un processus de décision différent. Qui plus est, à mesure que les performances de l'économie se dégradent, les dépenses afférentes à ces engagements augmentent au moment même où il devenait évident que les perspectives économiques étaient nettement moins favorables qu'à l'époque où avait été adoptée la législation correspondante. Ces difficultés étaient encore aggravées par la charge croissante du service de la dette publique, qui venait gonfler le volume des ressources donnant lieu à affectation préalable.

Ces phénomènes, qui contribuent à la rigidité globale de la dépense publique, renforcent l'impression qu'elle a effectivement échappé à tout contrôle. La

procédure budgétaire annuelle, qui traditionnellement était au centre des décisions portant sur l'affectation des ressources publiques, est devenue d'une complexité croissante et difficile à maîtriser. L'évolution du budget a donné lieu à une escalade des demandes de crédits et créé un vaste ensemble de parties prenantes, directement intéressées au résultat de la procédure annuelle. Ces tendances ont favorisé une modification de cette procédure elle-même, par exemple l'insertion de l'exercice annuel dans une programmation pluri-annuelle et l'articulation des programmes en fonction des emplois plutôt que des ressources. La programmation pluri-annuelle est devenue, de facto, un processus expansionniste, cherchant à porter la progression des dépenses au-delà des augmentations marginales que permettait le gradualisme budgétaire. Cette perspective a sans doute été encore renforcée par l'adoption d'une articulation budgétaire faisant une plus large place à la notion de programme : celui-ci était plus difficile à comprimer qu'un article, les incidences d'une telle mesure sur les services rendus étant plus évidentes lorsque les dépenses sont groupées par programme.

L'affaiblissement des contraintes budgétaires s'est traduit par une progression des activités extra-budgétaires, le contrôle pouvant difficilement s'exercer sur les dépenses qui n'étaient pas soumises à la procédure du budget. Ces dispositifs fournissaient aux pouvoirs publics une large gamme d'instruments permettant la distribution de faveurs. Ainsi, la fiscalité n'était plus seulement un moyen d'assurer la collecte des ressources nécessaires à la puissance publique, mais aussi une possibilité supplémentaire d'accorder des avantages catégoriels. L'expansion du secteur public intervenue durant l'après-guerre laissait en place des procédures budgétaires orientées vers l'expansion, qui encourageaient la présentation et la satisfaction de revendications. La croissance du secteur public était un phénomène escompté, considéré comme légitime et effectivement réalisé.

Si l'évolution des procédures budgétaires contribue à expliquer les modifications enregistrées jusqu'ici dans le montant et la composition de la dépense publique, elle met également en lumière les obstacles auxquelles se heurtent les tentatives entreprises pour renverser le courant, là où cela semble se justifier. A cet égard, il apparaît qu'un renforcement du contrôle doit jouer un rôle essentiel dans toute réforme visant à permettre l'adaptation du montant et de la composition de la dépense publique aux priorités définies et aux modifications de la situation économique. Nombre de pays s'orientent aujourd'hui dans cette direction en renforçant la position des services du budget vis-à-vis des ministères dépensiers et des autres organes de l'action des pouvoirs publics. Les efforts tendant à une définition plus restrictive des conditions d'attribution et du niveau des prestations ainsi qu'à une révision en baisse des droits acquis, peuvent également contribuer à rétablir un plus juste équilibre entre ce que l'on attend de la dépense publique et les ressources disponibles. La difficulté, pour les pouvoirs publics, est de faire en sorte que ces efforts puissent se poursuivre sans remettre en cause les objectifs de l'État protecteur, qui justifiaient dans le passé la progression de nombre de postes de la

dépense publique. Il ne faut pas oublier qu'un renforcement du contrôle de la dépense publique n'est pas seulement un moyen d'en réduire le montant actuel et d'abaisser le niveau des services rendus, mais surtout un moyen de rendre possible, en définitive, une meilleure réalisation des objectifs sociaux, dans les limites qu'imposent les contraintes actuelles.

Il est probable que dans certains domaines la dépense publique progressera moins que par le passé, ce qui facilitera la tâche des autorités chargées de la maîtriser. Ainsi, les programmes relevant de l'État protecteur comportent une couverture maximale, qui dans bien des cas a désormais été atteinte. En outre, dans les cas où la progression des dépenses consacrées à la garantie de ressources s'expliquait par le relèvement des prestations, visant à les porter à un certain niveau par rapport au revenu moyen, elle devrait automatiquement se ralentir dans l'avenir, une fois ces objectifs atteints. Conjointement à une tendance démographique largement favorable pour les deux décennies à venir dans la plupart des pays, ces observations laissent à penser que les dépenses sociales devraient augmenter moins dans les vingt ans à venir que dans les vingt dernières années. Cependant, il faut mettre l'accent sur le fait qu'un ralentissement de l'augmentation des dépenses par rapport à la période précédente peut encore laisser les dépenses sociales croître plus rapidement que les conditions économiques futures ne le justifient. De même, il ne faudrait pas sous-estimer les difficultés posées par le contrôle des dépenses sociales de l'État, particulièrement lorsque les actions menées donnent à penser que la tendance passée va continuer. Dans les dernières années, seuls quelques pays ont pu stabiliser la part des dépenses sociales dans le PIB, malgré la priorité donnée à cet objectif par beaucoup de gouvernements. Dans un contexte plus large, un certain nombre de facteurs sont susceptibles d'augmenter la croissance des dépenses publiques pour satisfaire de nouveaux besoins au fur et à mesure de leur apparition et rétablir le financement des investissements et services publics qui ont fait les frais des restrictions budgétaires passées. Cependant, même si – comme le font penser les tendances récentes – la dépense publique progresse moins vite dans l'avenir qu'elle ne l'a fait par le passé, ce ralentissement à lui seul risque d'être insuffisant pour permettre le rétablissement de l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette publique et l'allègement de la pression fiscale. Même si, par conséquent, on risque de se faire une idée exagérée de la progression future de la dépense publique à partir d'une extrapolation de ses tendances passées, il restera néanmoins nécessaire d'effectuer des économies.

L'une des méthodes qui permettraient de faire face à cette nécessité consiste à accroître l'efficacité du secteur public, ce qui en principe le mettrait à même d'assurer à moindre coût un niveau donné de services. On estime que divers aspects de l'organisation actuelle des services publics sont des facteurs d'inefficacité. La plupart de ces services, jouissant d'un monopole, échappent par là même à la concurrence et aux contraintes du marché, ce qui y autorise la persistance de méthodes dépassées et d'effectifs en surnombre. Qui plus est, ces services sont

habituellement fournis aux utilisateurs à un prix nul ou très faible, ce qui peut entraîner un gonflement excessif de la demande, le coût supporté par les particuliers étant sans rapport avec les avantages dont ils bénéficient. Les problèmes qui en résultent sont aggravés, dans certains cas, du fait que les services offerts sont directement tributaires de décisions prises par une catégorie professionnelle **fortement** organisée (enseignants, médecins) qui **n'a** guère de raison de chercher à équilibrer les avantages et les **coûts** et préfère souvent porter le service à un niveau **maximal** plutôt qu'optimal.

L'une des méthodes qui permettraient d'accroître l'efficacité du secteur public serait d'en améliorer la gestion. Elle n'aurait toutefois guère de chances d'aboutir à des résultats **très** importants en l'absence de mesures destinées à renforcer le rôle que jouent, dans la fourniture de services publics, le mécanisme des prix (par exemple, sous la forme d'un appel plus large aux redevances versées par les utilisateurs), la concurrence et les contraintes du marché. L'accroissement d'efficacité que l'on pourrait escompter de ces mesures est d'ampleur très différente selon les services dont **il** s'agit. Si la fourniture de certains biens ou services est assurée par la puissance publique, c'est précisément parce que l'on estime que les lacunes du marché interdisent de recourir dans ce domaine à l'initiative privée. **Il** existe en revanche maints autres services publics susceptibles, en principe, d'être assurés par des entreprises privées, l'argument des lacunes du marché ne leur étant pas applicable. De fait dans deux domaines essentiels – enseignement et services de **santé** – l'initiative privée s'exerce d'ores et déjà, dans la plupart des pays de l'OCDE, aux **côtés du** service public. Traditionnellement, on y justifie l'intervention publique par des critères dépassant la simple efficacité pour englober en général des questions d'accès, d'équité sociale et de redistribution. S'il est probablement possible d'atteindre une plus grande efficacité dans ces domaines, la difficulté est de le faire sans compromettre ces objectifs plus généraux. En l'absence de mesures d'accompagnement, les redevances d'usagers risquent simplement de limiter l'accès aux services de ceux qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants. Qui **plus** est, si un appel plus large à ces redevances peut donner aux consommateurs une meilleure idée du rapport entre le coût des services et les avantages qu'ils en tirent, **il** n'en reste pas moins intrinsèquement difficile d'apprécier la qualité de ces services. En tout état de cause, **il** conviendrait que les contraintes du marché s'exercent également du côté de l'offre, ce qui imposerait aux pouvoirs publics la tâche délicate de remettre en cause la puissance et l'autonomie des catégories professionnelles qui ont la responsabilité directe des décisions en la matière.

Peud'observateurs du secteur public songeraient à nier qu'il s'y trouve des cas de gaspillage et d'inefficacité et qu'un appel plus large aux contraintes du marché aurait un rôle à jouer dans l'accroissement de l'efficacité des programmes. **Il ne** faudrait pas, cependant, s'exagérer les économies pouvant résulter de mesures de ce genre. **De** fait, si les déficiences qui caractérisent de nombreux services publics

s'expliquent par la nature propre du service comme tel, et non par le fait qu'il est public, la privatisation risque de n'être source que d'économies faibles ou nulles.

Outre le sens classique donné à l'efficacité sous l'angle de l'affectation des ressources, certains soutiennent que les pouvoirs publics devraient également se montrer plus efficaces sous l'angle de la redistribution des revenus, en attribuant les transferts et autres prestations à des catégories de bénéficiaires définies de manière plus précise. On a déjà fait remarquer que pour la majeure partie de la population, correspondant aux tranches de revenus moyens, les effets de redistribution sont faibles, cette population recevant en transferts et dépenses ce qu'elle paie sous la forme de taxes. Ceci suggère qu'il serait possible de réduire les dépenses et les taxes sans affecter la majeure partie de la population, tout en atténuant les plus fortes inégalités de revenu par un ciblage des impôts et des transferts. Si cette thèse est incontestable du point de vue arithmétique, il reste à savoir si de telles mesures pourraient être mises en pratique dans le cadre de la réalité sociale, économique et politique existante. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le droit aux prestations pour toutes les personnes satisfaisant à certaines conditions est fondamentalement l'expression d'un désir de consensus social et de solidarité. La plupart des régimes d'assurances sociales ont pour principe de base le versement de prestations en vertu d'un droit social et non en fonction des besoins individuels. Un recours plus large au ciblage des prestations constituerait donc une innovation révolutionnaire, que l'on ne pourrait envisager qu'à condition d'être assuré d'un soutien très large. Même s'il en était ainsi, un tel ciblage risque d'aggraver les problèmes tenant au piège de la pauvreté et par suite aux pertes d'efficacité (au sens de l'affectation des ressources) et au découragement de l'offre de main-d'œuvre qui en résultent, à moins que l'on ne prête la plus grande attention aux interactions de cette mesure avec l'imposition du revenu des personnes physiques et les autres éléments du système. De même que les mesures prises pour accroître l'efficacité de l'affectation risquent d'entrer en conflit avec les objectifs de redistribution, les tentatives visant à accroître l'efficacité de la redistribution risquent de compromettre les objectifs d'affectation.

Il est traditionnellement du ressort des pouvoirs publics de chercher à surmonter de tels conflits entre des objectifs personnels et sociaux incompatibles. Par nature, tout compromis implique que certains objectifs soient sacrifiés. Mais ce serait une erreur de ne juger les pouvoirs publics qu'en fonction de ce sacrifice, sans tenir compte des avantages qu'il permet d'obtenir sur d'autres points. Ceci dit, toutefois, le fonctionnement de certains éléments du secteur public s'est dans les faits révélé décevant, tandis que d'autres activités avaient des répercussions défavorables que l'on n'avait pas prévues et qui donnent à penser que des mesures de redressement s'imposent. Il se peut que certains programmes ne soient tout simplement plus utiles, ou qu'ils aient connu une expansion excessive, qui appelle une contraction. Ce que l'on attend du secteur public subit des mutations continues, conséquence de la modification des préférences et de l'évolution de la situation économique. Pour pouvoir continuer à jouer le rôle important qui lui revient

dans l'économie, le secteur public doit être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à cette évolution. C'est là un des domaines où il semble que des progrès restent peut-être à faire. Le niveau actuel de la dépense publique et sa composition correspondent plus à des décisions passées (et à la difficulté de les abroger ou de les réviser) qu'aux préférences aujourd'hui ressenties. Une plus grande flexibilité des dépenses et des recettes publiques ne constitue pas seulement un objectif qu'il serait souhaitable d'atteindre en tant que tel ; elle contribuerait également à assurer à l'économie tout entière une plus grande souplesse, nécessaire aux pays de l'OCDE pour retrouver le chemin d'une croissance sans inflation au niveau du plein emploi. Mais les décisions relatives au rôle que doit jouer à l'avenir le secteur public appartiennent en dernier ressort, comme il se doit, à ceux qui élisent les gouvernants.