

Le rôle des services publics pour Galbraith

Pierre Le Masne^{*}

Résumé : *Galbraith a développé une théorie originale des services publics, qui est exposée, analysée et comparée à d'autres théories. Dans le contexte contemporain où le discours anti-étatiste est influent, on se demande si les arguments de Galbraith à propos du service public ont vieilli et on montre qu'ils constituent toujours un point d'appui pour les opposants au néolibéralisme.*

Abstract : *Galbraith has developed an original theory on public utilities, that is analyzed and compared with other theories. In the present-day context, with an influential discourse against State intervention, we ask if the Galbraithian arguments have become outdated and we show that they are always useful to the opponents to neoliberalism.*

Introduction :

John Kenneth Galbraith a développé une théorie des services publics, en particulier dans *L'ère de l'opulence (EO)* et dans *La science économique et l'intérêt général (SEIG)*. On se propose d'en exposer les points essentiels, de la comparer à d'autres, et de montrer le rôle de cette théorie des services publics dans le projet de Galbraith.

Depuis une vingtaine d'années des points de vue hostiles à l'intervention de l'État et aux services publics ont pris de l'influence. L'importance des services publics s'est réduite dans de nombreux pays industriels. Face au projet néolibéral, on peut se demander si les théories de Galbraith sont encore utiles aujourd'hui.

Rappelons préalablement une définition commode du service public donnée par juriste français L. Duguit (1923) « *Relève du service public toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante* ». La volonté d'assurer l'interdépendance sociale est essentielle au service public. Le service public est assuré par différentes catégories d'institutions : les services publics régaliens (défense, justice, police), les services publics relevant de l'État-Providence (éducation, santé, action sociale, culture), les services publics de réseau (poste, télécommunications, transport, énergie), enfin les services publics locaux. Les entreprises publiques concurrentielles peuvent, par extension, contribuer aussi au service public. Si chaque service public exerce un effet particulier dans son secteur, l'ensemble des services publics a un effet global sur l'économie et la société.

La première partie expose les raisons d'être des services publics et, plus généralement, de l'intervention de l'État pour Galbraith. La deuxième partie compare la théorie du service public de Galbraith à d'autres théories et montre l'intérêt de ses idées aujourd'hui.

^{*} Pierre Le Masne est maître de conférences à l'université de Poitiers et chercheur au GEDES ; adresse professionnelle : Faculté de Sciences Economiques, 93 Avenue du Recteur Pineau, 86022 Poitiers Cedex ; courriel : <Pierre.Le-Masne@univ-poitiers.fr>.

I. Les raisons d'être des services publics pour Galbraith

Galbraith reprend des théories préexistantes à propos des services publics, élabore une théorie nouvelle de l'équilibre social et justifie un rôle élargi pour les services publics.

Pour Galbraith, l'opinion publique surestime systématiquement la valeur des biens privés tandis qu'elle sous-estime celle des biens publics. Les voitures sont considérées comme ayant une importance supérieure aux routes sur lesquelles elles roulent, les services téléphoniques au courrier ; l'alcool et le dentifrice jouissent d'une réputation meilleure que les écoles, les juges et les piscines. De même (EO, p. 130), « *Nous chantons les louanges de l'aspirateur, indispensable dans la vie moderne au nettoyage de la maison, mais les balayeurs des rues qui assurent la propreté de nos villes constituent une dépense superflue. Il en résulte, du moins en partie, que nos maisons sont propres et nos rues généralement sales* ». Les services publics sont considérés comme une charge qui risque de freiner la production privée ; ils méritent une surveillance de tous les instants.

La sous-estimation de la valeur des biens publics découle d'une tradition qui voit dans la nourriture, l'habillement et le logement les biens essentiels, produits de façon privée ; cette même tradition se méfie de l'État et de ce qu'il produit. En réalité, les routes, l'éducation, la santé sont très utiles et se prêtent mal à la production privée ; il faut produire collectivement ces biens publics ou accepter de s'en passer. Le financement des services publics est une autre raison de l'opposition qu'ils rencontrent. Pour Galbraith, ces services publics ont historiquement reposé sur le paiement des groupes sociaux les plus aisés et ont par conséquent abouti à plus d'égalité. Ce mouvement vers plus d'égalité n'a jamais séduit les riches qui sont en général opposés au développement des services publics. Les dépenses gouvernementales sont souvent proches du minimum que la communauté considère tolérable. Les dépenses privées ont besoin de moins de justifications que les dépenses publiques (EO, p. 289) : « *Lorsque le particulier achète une voiture neuve grâce à l'accroissement de ses revenus, il n'a pas besoin de prouver qu'elle lui est nécessaire. Nous pouvons supposer qu'on achèterait beaucoup moins de voitures qu'à présent s'il fallait chaque fois justifier son achat. C'est cependant ce qui arrive dans le cas des écoles* ».

Comme pour Adam Smith, l'État assure des tâches que le secteur privé ne prend pas en charge, routes, ponts, écoles. Il lutte contre la pauvreté et Galbraith fait sienne l'affirmation de Marshall selon laquelle cette lutte est (EO, p. 299) « *le but principal et l'intérêt le plus élevé des études économiques* ». Mais Galbraith insiste plus que les classiques sur la valeur des biens produits par l'État. L'investissement public permet de lutter contre l'insuffisance de la demande. Pour stabiliser la demande globale, le système industriel doit pouvoir compter sur l'existence d'un vaste secteur public (*Le Nouvel État Industriel* (NEI), p. 332).

La théorie de l'équilibre social

La pauvreté du secteur public contraste avec la richesse de la production privée et pose un problème d'équilibre. Galbraith décrit, avec son humour habituel, les déséquilibres prévalant aux États-Unis après la seconde guerre mondiale (EO, p. 237) : « *Ces voitures qu'il était impossible de loger se fabriquaient à un rythme accéléré. Les enfants n'avaient pas d'écoles, il est vrai, mais des adultes aux goûts bizarres s'intéressaient vivement à eux dans les jardins publics. La jeunesse montrait des dispositions à une délinquance où l'imagination jouait un rôle de plus en plus grand, mais elle était admirablement équipée en postes de télévision.*

Nous avons de grandes difficultés à trouver suffisamment de place pour caser des stocks de nourriture considérables en dépit d'une disposition nationale à l'obésité. C'est l'initiative privée qui présidait à la production et à l'expédition de la nourriture. Les soins et le délasserment de l'esprit, contrairement à tout ce qui touche au tube digestif, étaient essentiellement du domaine public. Nos collègues et nos universités étaient terriblement surpeuplés et insuffisamment équipés, et il en allait de même pour les hôpitaux psychiatriques. Le contraste était et demeure frappant, et non pas uniquement pour les gens avertis. La famille qui sort faire un tour dans sa voiture rutilante, climatisée, à direction assistée et à changement de vitesse automatique, traverse des villes mal pavées, rendues sordides par des détritrus, des maisons délabrées, des panneaux d'affichage, et des poteaux pour des fils que l'on aurait dû faire passer sous terre depuis longtemps. Elle se rend à la campagne où l'art publicitaire a rendu le paysage en grande partie invisible. Les produits qui sont l'objet de cette publicité ont une priorité absolue dans le système des valeurs. Par conséquent les considérations d'ordre esthétique passent au second plan».

Un «*équilibre social*» doit être trouvé entre consommation privée et consommation publique. L'équilibre est spontanément maintenu par le marché entre les différents éléments de la consommation privée (entre par exemple l'achat de voitures et la consommation d'essence). Il ne l'est plus dès que la consommation publique est impliquée. L'augmentation du nombre de voitures n'aboutit pas automatiquement à la création d'autoroutes, de postes de policiers pour surveiller le trafic et de services hospitaliers spécialisés dans les blessés de la route. Le transport aérien se développe plus vite que les mesures de sécurité et de contrôle qui devraient l'accompagner. L'augmentation de la consommation privée aboutit à des millions d'emballages inutiles qu'il faudra traiter sinon des décharges incontrôlées apparaîtront. Les changements sociaux accroissent également le besoin de services publics : si dans un couple les deux parents travaillent, des crèches sont nécessaires pour accueillir leurs jeunes enfants ; la construction de logements et de quartiers nouveaux exige des dépenses d'urbanisme qui doivent être pris en charge par les communautés locales (EO, p. 242). Si on veut qu'un équilibre social soit maintenu, il est nécessaire que la consommation publique progresse au même rythme que la consommation privée, car (EO, p. 131), «*dans les pays occidentaux des temps modernes, la croissance économique et l'expansion de l'activité publique ont, à de très rares exceptions près, marché de pair*».

Au cas où les services publics se laissent dépasser par la consommation privée (EO, p. 241), «*C'est le grand règne des biens matériels dans une atmosphère d'opulence et de misère publique. Les écoles ne rivalisent pas avec la télévision et le cinéma. Les héros douteux de film et non l'institutrice, deviennent les idoles de l'enfance... Les «comics», l'alcool, les stupéfiants, les couteaux à cran d'arrêt font partie, comme nous l'avons fait remarquer, de l'accroissement de la production, et rien ne vient empêcher qu'on en profite*».

L'idée d'un choix serein entre consommation publique et privée, selon le modèle du consommateur néoclassique, ne tient pas. Selon l'approche néoclassique, chaque communauté choisit ce qu'elle désire consacrer à ses services publics. En réalité, consommation publique et privée ne sont pas indépendantes, mais liées. Les conditions du choix sont biaisées en faveur de la consommation privée, notamment à cause du système publicitaire. Les services publics sont systématiquement en retard sur la consommation privée, la demande pour des automobiles a la priorité sur les jardins publics, la santé ou même les routes. Il n'existe pas de publicité pour les écoles publiques, contrairement aux parfums ou aux voitures. L'élaboration de biens nouveaux par les entreprises, qui explorent les psychologies individuelles pour y faire éclore de nouveaux besoins, n'a pas sa contrepartie pour les services publics (EO, p.

245) : « *Le savant, l'ingénieur ou l'agent de publicité qui consacrent leur temps à donner de l'extension à un nouveau carburateur, un nouveau produit de nettoyage ou un dépilatoire dont personne ne reconnaît la nécessité et dont le public n'éprouvera pas le besoin avant qu'une campagne de publicité l'ait éveillé, ces gens-là comptent parmi les membres hautement estimés de notre société. Un homme politique ou un fonctionnaire qui imaginent un nouveau service public sont des gaspilleurs* ». La théorie de la « *filière inversée* » de Galbraith (NEI, chapitre 19) explique, en opposition à la théorie néoclassique, que l'offre de biens sur les marchés dépend moins de la demande des consommateurs que des stratégies de long terme d'élaboration de produits nouveaux par les entreprises. Cette théorie s'applique aussi aux choix entre consommation publique et privée, ou aux choix de l'État : les commandes d'armements relèvent d'une indispensable politique de sécurité nationale tandis que l'achat de tableaux pour la Tate Gallery est d'un intérêt douteux (SEIG p. 350).

Pour Galbraith, l'augmentation de la dépense publique doit devenir automatique. Le système d'imposition doit augmenter les prélèvements publics en fonction de l'augmentation du revenu national. Puisque les biens privés sont surabondants et les biens publics insuffisants, il ne faut pas hésiter à imposer les biens privés pour financer les biens publics (EO, p. 293) : « *En renchérissant les biens privés, on rend les services publics plus abondants. Le cinéma, la radio, la télévision et les cigarettes deviennent plus dispendieux pour permettre de subventionner plus facilement les écoles. Nous payons plus cher le savon, les détergents et les aspirateurs afin d'avoir des villes plus propres et d'avoir ainsi moins besoin de nous servir de produits d'entretien. Nos voitures et l'essence augmentent pour que nous ayons des routes et des rues où nous puissions rouler* ».

L'étendue des services publics

Les services publics recouvrent pour Galbraith une très large palette d'activités.

Les dépenses d'éducation sont très liées à la production. Les investissements en éducation deviennent essentiels avec les progrès des sciences et des technologies. Les entreprises ont de plus en plus besoin d'ingénieurs et de savants, mais ne financent pas leur formation, assurée pour l'essentiel par l'État. L'accroissement de la production n'est cependant pas la seule raison de l'investissement éducatif ; l'éducation trouve sa justification en elle-même, parce que l'homme a un désir inné de savoir et de comprendre que l'éducation aide à satisfaire (EO, p. 259).

La recherche scientifique constitue pour Galbraith un autre service public important. Si on peut imaginer que les entreprises financent elles-mêmes leurs recherches sur la publicité, sur les motivations d'achat de leurs clients ou sur le développement de leurs produits, une proportion importante des recherches les plus utiles, notamment la recherche pure, n'a pas de retombée immédiate et ne les intéresse pas. Seul l'État est capable de financer ces recherches dont les effets à long terme pour les entreprises sont considérables. Galbraith considère qu'une bonne partie de l'innovation scientifique et technique est le produit de l'action étatique (NEI, p. 301).

Les services publics sociaux sont également importants, avec l'allocation chômage, et toutes les institutions de lutte contre la pauvreté. L'objectif premier de la lutte contre la pauvreté est de s'assurer qu'elle ne se reproduira plus d'elle-même. L'éducation des enfants des familles pauvres est particulièrement importante, et les investissements humains pour ces enfants

doivent être proportionnellement plus élevés (EO, p. 309). S'ils apprennent un métier et deviennent productifs, ces enfants sortiront de la pauvreté structurelle.

La santé est un domaine où la théorie de l'équilibre social s'applique particulièrement bien. Ses problèmes ne peuvent être résolus que dans le cadre d'un système de propriété publique (SEIG, p. 332-333) : *« À mesure que l'économie progresse, le contraste entre les logements où vivent les masses, les services médicaux et hospitaliers dont elles peuvent bénéficier, les moyens de transport où elles sont entassées et, d'autre part, les éléments superfétatoires de leur niveau de vie – automobile, télévision, produits de beauté, drogues- devient d'abord saisissant, puis scandaleux. Les effets de cet inégal développement sont particulièrement absurdes dans le cas des services sanitaires et médicaux. Si notre santé est exposée aujourd'hui à des risques accrus, ils résultent tous, directement ou indirectement, d'une consommation accrue. L'obésité et ses désordres ont pour cause l'accroissement de notre consommation alimentaire ; ... les accidents de la route, avec la morbidité et la mortalité qu'ils entraînent, sont liés à un usage croissant de l'automobile ; ... les troubles nerveux et les maladies mentales ont pour origine les efforts que l'on s'impose pour accroître son revenu, le spectacle d'autrui qui s'y réussit le mieux, la crainte de perdre sa situation ou celle d'être physiquement victime d'une alimentation trop riche. Cependant, les soins médicaux et hospitaliers sont loin de progresser au rythme de l'évolution qui produit ces désordres : ils restent systématiquement en retard ; une grande partie de la population, dont une fraction considérable des couches sociales relativement nanties, n'est pas sûre de pouvoir en bénéficier et trouve leur coût effrayant ou prohibitif. Nous retrouvons ici la main d'une Providence pervers. La seule solution est d'organiser ces industries comme il convient dans un cadre de propriété publique. Tel est le nouveau socialisme : il ne cherche pas à récupérer les zones de force de l'économie, mais ses zones de faiblesse »*. Le thème du socialisme apparaît à propos de la santé, zone fragile du système.

Le domaine artistique exige aussi une forte intervention étatique (SEIG, p. 336) : *« Les activités artistiques se situent dans le cadre du marché. Nous devons admettre que, faute des encouragements et de l'aide financière de la collectivité, elles sont sous-développées. Aussi refuse-t-on aux hommes le plaisir et le bonheur que leur procurerait une expansion plus large de la musique, du théâtre ou de la peinture... Au cours de la dernière décennie, l'idée a fait son chemin que les arts exigent de la collectivité une aide particulière. Et l'on a pris des mesures limitées, primitives même, pour faciliter la consommation culturelle et encourager plus libéralement la création artistique. Le sentiment instinctif qu'il y avait là un besoin collectif à satisfaire a devancé une fois de plus l'explication rationnelle. L'analyse ci-dessus montre qu'un mécénat étendu et croissant est une fonction non seulement normale, mais essentielle de l'État moderne »*. Le mécénat dont parle Galbraith est un mécénat public, soumis à des contrôles démocratiques, non le mécénat privé souvent mis en avant aujourd'hui.

L'agriculture a connu un développement relativement satisfaisant dans les pays industriels grâce à de très nombreuses interventions publiques (SEIG, p. 337). Les problèmes d'environnement sont devenus importants (SEIG, p. 341) : *« Les aliments conditionnés du bétail ou l'abus des engrais chimiques, tout comme les magasins d'alimentation, les stations-service, les motels, les ateliers de réparations, les cliniques pour chiens qui attirent nos regards aux abords de toute agglomération moderne témoignent que le système de marché est doué aussi bien pour la pollution physique que pour la pollution visuelle. Les dommages ainsi causés bénéficient de la conviction que rien ne doit entraver la croissance économique »*. Face à ces problèmes, Galbraith refuse l'idée d'une limitation de la croissance et ne croit pas à la solution néoclassique d'internaliser les effets externes de la pollution. Les phénomènes de

pollution sont des phénomènes globaux, qui sont engendrés par des modes de vie et non par de purs comportements individuels. Le principe pollueur payeur a peu d'applications. Il n'y a pas de moyen de faire payer à ceux qui fument dans les lieux publics le désagrément des non-fumeurs, et la solution consiste à interdire à tous de fumer. Les problèmes d'environnement nécessitent une intervention accrue de l'État, pour prévenir ou réparer les dommages, ainsi que pour réglementer. Ainsi (SEIG, p. 341), «*si l'on veut que l'eau des rivières qui avoisinent nos villes soient pures, il faut des égouts et des usines de traitement en conséquence. Une grande partie des problèmes de l'environnement résulte de l'insuffisance des moyens affectés aux services et installations élémentaires destinés à maintenir les choses propres ou à les rendre propres*». Les assemblées élues doivent fixer la limite des dommages tolérables que la consommation et la production peuvent causer à l'environnement, et prononcer certaines interdictions. L'État est en la matière «*l'arbitre et le protecteur de l'intérêt public*». Un certain nombre de problèmes relatifs à l'esthétique, notamment en matière d'urbanisme, exigent également l'intervention de l'État.

Si Galbraith dénonce l'insuffisance des dépenses publiques dans de nombreux domaines, il considère qu'elles sont excessives dans le domaine de la défense et qu'une partie des dépenses militaires fédérales devrait être réaffectée à des dépenses civiles.

Le rôle des services publics dans un projet plus global

Galbraith élargit dans *La science économique et l'intérêt général*, la réflexion sur les services publics ébauchée dans *L'ère de l'opulence*. Les services publics deviennent une pièce essentielle d'un projet qu'il présente parfois comme socialiste. De cet «*impératif socialiste*» (titre du chapitre 27 de SEIG), on retiendra le rôle de la fiscalité, l'éloge de certaines nationalisations, la nécessité d'une planification à l'échelle nationale et internationale.

Galbraith considère (bien avant les années 1980 et le développement des stock-options) que l'éventail des rémunérations à l'intérieur des entreprises devrait être réduit et que nombre de hautes rémunérations sont injustifiées. L'État pourrait même imposer un écart maximum entre la rétribution moyenne et la rétribution maximale, entre la rémunération des ouvriers et des cadres dirigeants. Galbraith croit (SEIG, p. 322) «*à l'usage le plus vigoureux de l'impôt progressif en tant que moyen de promouvoir l'égalité*». La fiscalité devrait privilégier l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, qui ont un caractère progressif. L'État fédéral a trop tendance à se préoccuper seulement des services publics utiles aux grandes entreprises (recherche, transports) et à se débarrasser des services de santé ou de lutte contre la pauvreté sur les autorités locales (SEIG, p. 353).

Galbraith voit dans la propriété publique une solution à la faiblesse d'un certain nombre d'activités comme la santé, le logement, les transports urbains et suburbains. Il fait l'éloge des systèmes publics de transport ferroviaire et de santé des pays européens des années 1960 et y voit des éléments socialistes de progrès (SEIG, p. 334-335). Il approuve l'argument de Marshall, selon lesquels la nationalisation est un remède en cas de défaillance du marché ou de monopole. Il l'élargit en introduisant l'idée intéressante d'une présomption favorable à l'intervention publique (SEIG, p. 335-336): «*On a admis dans le passé que la nationalisation pouvait se justifier dans les secteurs qui ne sauraient être abandonnés au marché, soit du fait de l'importance du service, par exemple l'enseignement ou la défense nationale, soit en raison de la difficulté de tarifier le service aux usagers, comme dans le cas de la construction des routes ou du nettoyage des rues. De même, la nationalisation a été préconisée là où –comme pour le gaz et l'électricité– le monopole était inévitable et où le*

public risquait d'être exploité. Avec la croissance du système de marché et du système planificateur et l'inégalité de développement qui en résulte, les arguments en faveur de la propriété publique prennent une toute autre portée. Ce changement n'est pas dû au fait que le marché, satisfaisant sur un plan général, connaît des échecs dans des cas particuliers ; il s'explique avant tout par les faiblesses du système de marché comparé au système planificateur : aussi pourra-t-il y avoir présomption favorable à une intervention publique dans n'importe quel secteur du système de marché ». Inversant la logique de Smith ou Marshall, les systèmes publics sont considérés a priori plus efficaces que le marché. C'est au marché de démontrer, en cas de « *défaillance de l'intervention publique* », qu'il fera mieux que l'État. De plus les industries d'armement devraient être nationalisées car l'essentiel de leurs commandes vient de l'État, ainsi que toute entreprise effectuant plus de la moitié de son chiffre d'affaires avec l'État (SEIG, p. 338-339).

Pour que l'État soit en situation de remplir pleinement son rôle, il doit être réformé dans un sens démocratique et échapper à l'influence des grandes entreprises. Le Congrès américain et le Président doivent promouvoir les délibérations et discussions démocratiques pour que l'intérêt collectif triomphe au sein de l'État.

Galbraith considère la planification comme une exigence de plus en plus forte dans les systèmes économiques modernes. La planification permet une cohérence entre la croissance des différents secteurs ; elle assure des formes de coordination que le marché ne permet pas. Elle se distingue des systèmes planificateurs internes aux grandes entreprises, qui sont au service d'intérêts privés (SEIG, p. 379) : « *Il faut qu'il existe un organisme public de planification. Et il faut qu'il soit soumis au contrôle législatif le plus strict. Car c'est ici qu'on rencontrera les plus difficiles de tous les problèmes, ceux qui sont liés à l'appréciation de l'intérêt public. Il s'agit d'avoir une planification qui reflète les intérêts de la collectivité et non ceux du système planificateur. La création d'un organisme de planification, que la structure actuelle de notre économie rend impérative, est donc la première tâche qu'impose une conception globale et concertée de l'économie* ».

Au niveau international, il est nécessaire de coordonner les politiques de planification des différents systèmes planificateurs nationaux, avec, étant donné l'imbrication internationale des différentes économies (SEIG, p. 382), « *des politiques communes de répartition des investissements entre les industries et des mesures communes pour contrôler la spirale des salaires et des prix* ». Et (SEIG, p. 383), « *Les systèmes planificateurs nationaux, dans la mesure où ils opèrent à l'échelle internationale, exigent aussi des mesures de planification internationale : ce n'est pas un point accessoire* ».

Le « *socialisme* » de Galbraith n'est pas celui de Marx mais ressemble à celui mis en place par les sociaux-démocrates suédois dans l'après-guerre. Il s'agit d'une économie mixte mélangeant mécanismes de marché et interventions étatiques, et combinant l'efficacité des marchés et celle de l'État.

II. L'originalité de l'approche de Galbraith et son intérêt aujourd'hui

On compare l'approche de Galbraith à celles d'autres auteurs puis on montre que cette approche reste très actuelle.

Galbraith se situe dans la tradition des économistes classiques et plus particulièrement de Smith. Rappelons que pour Smith (1991, t. 2, p. 11), le service public est l'un des deux objets de l'économie politique : « *L'économie politique ...se propose deux objets distincts : le premier, de procurer au peuple un revenu ou une subsistance abondante...le second de fournir à l'État ou à la communauté un revenu suffisant pour le service public* ». Galbraith considère que les néolibéraux utilisent de façon frauduleuse les idées de Smith, que nombre d'entre eux n'ont jamais lu *La Richesse des Nations*. S'ils avaient réellement lu Smith, les néolibéraux en diraient du mal (*La République des Satisfaits* (RS, p. 101)), « *Ses idées sur l'État [celles de Smith] et les services publics seraient tout aussi décriées, car il soulignait bien que le pays civilisé doit consentir un très grand nombre de dépenses nécessaires, dont n'a pas besoin le pays qui est, pour citer son propre terme, « barbare »*. Sa position sur la fiscalité inspirerait une détresse équivalente : il était puissamment séduit par le projet d'un impôt proportionnel sur la fortune. S'il avait pu visiter les États-Unis de ces dernières années, Adam Smith le pragmatiste aurait presque certainement été choqué par l'abandon massif des centres villes à la barbarie primitive. Il aurait noté avec désespoir qu'un pouvoir militaire puissant et en partie autonome avait uni l'industrie et l'État sur un mode que, sous le nom de mercantilisme, il avait rigoureusement condamné ». Pour Galbraith, les économies sont devenues plus complexes et l'État doit intervenir plus que du temps de Smith.

Galbraith est plus critique vis-à-vis de Ricardo et surtout de Malthus (EO, p. 32-37). Malthus estime impossible de lutter contre la misère, est dans une philosophie du malheur nécessaire, ce qui déplaît à Galbraith, persuadé au contraire de la possibilité d'améliorer la société.

Galbraith reprend des classiques l'idée (présente aussi chez Marx) qu'il existe un certain nombre de stades dans le développement économique. Smith pense que l'économie anglaise de son temps est très loin du stade primitif. Galbraith pense de même que l'économie américaine de la deuxième moitié du 20^e siècle est très éloignée de l'économie anglaise du 18^e siècle parce qu'elle est beaucoup plus riche. À l'ère de l'opulence, la production a été multipliée et les vraies pénuries n'existent plus. Il faut tirer les leçons de ce passage à ce stade nouveau, en évitant d'affirmer comme Malthus que le changement est impossible.

Au stade de l'opulence, l'État doit agir plus. L'État n'est plus la structure parasitaire qu'il a pu être dans le passé et dont beaucoup se méfiaient. Ses moyens d'action se sont améliorés, il est plus efficace et assure souvent une meilleure coordination que le marché. Si l'État réussit à incarner l'intérêt public en échappant à l'influence excessive des grandes entreprises, il peut, avec des services publics, des entreprises nationalisées et un système de planification, mener la société vers un socialisme démocratique.

Le projet de Galbraith est différent de celui de Marx et Engels ou des courants néomarxistes. On peut toutefois trouver des analogies. Les courants néomarxistes sont d'accord avec Galbraith qu'il existe différents stades du capitalisme, et qu'avec la croissance capitaliste le besoin d'intervention étatique se fait plus fort. Friedrich Engels avait déjà remarqué à la fin du 19^e siècle que l'État français s'était doté d'un système d'instruction publique très remarquable, que Bismarck avait fait adopter à l'Allemagne des institutions de protection sociale très avancées. Il ne croyait pas pour autant que le développement de ces institutions conduirait sans rupture au socialisme. L'idée d'Engels (1971, p. 315) dans l'*Anti-Dühring* est que l'État maintient les « *conditions extérieures générales du mode de production capitaliste* » et que ces conditions augmentent avec le développement des forces productives. Il faut des routes et des canaux pour permettre l'accroissement de la circulation et du commerce, les entreprises ont besoin de main d'œuvre mieux éduquée et le besoin en

formation s'accroît. L'État est un « *capitaliste collectif* » qui répond aux besoins que les entreprises ne veulent pas prendre en charge et qui facilite l'exploitation capitaliste.

Dans la problématique néomarxiste de J. O'Connor (1973), l'État capitaliste doit créer les conditions d'une accumulation profitable et maintenir les conditions d'une harmonie sociale : les services publics assument ces deux tâches, nécessairement contradictoires. Certaines dépenses de l'État, comme les dépenses pour les routes, ont la dimension d'un investissement productif (comme pourrait le dire Galbraith), et les dépenses étatiques de formation ont un effet favorable sur le taux de profit en permettant de diminuer le coût de la force de travail. L'État n'est pas pour autant devenu une structure socialiste. Un désaccord existe entre Galbraith et les néomarxistes sur la nature de l'État. L'État est pour les néomarxistes une structure de domination destinée à maintenir l'exploitation capitaliste ; à moins de le restructurer de fond en comble, il n'est pas une structure d'émancipation. Pour Galbraith, l'État est bienveillant ou peut le devenir.

Galbraith pose peu la question du coût des services publics. À l'ère de l'opulence, ces services publics pourront toujours être financés, même si nécessaire aux dépens de la consommation privée. L'opposition des nantis aux services publics s'appuie parfois sur l'idée que le profit des entreprises est menacé par les dépenses publiques, et des néomarxistes reprennent parfois cet argument pour expliquer le piètre état des services publics ; Galbraith considère que cette idée n'est pas sérieuse.

L'influence de Keynes sur Galbraith est importante sur de nombreux points : insuffisance de la demande et rôle de l'investissement public pour y remédier, influence bénéfique de l'État sur la vie économique et sociale. Galbraith est keynésien. Il existe cependant des différences, et parfois Galbraith va plus loin que Keynes. Les raisonnements de Galbraith sont moins macroéconomiques que ceux de Keynes. Il fait jouer un rôle plus grand aux institutions, essaie de relier les comportements des grandes entreprises et les structures macroéconomiques. Keynes s'intéresse peu à ce qui se passe dans les entreprises, prend moins en compte que Galbraith la dimension sectorielle de l'investissement. Dans les dernières pages de *La science économique et l'intérêt général* (SEIG, p. 383-385), Galbraith reproche à Keynes de ne pas avoir vu que les structures des grandes entreprises sont à l'origine des divergences entre les intérêts des producteurs et l'intérêt collectif, de ne pas avoir perçu l'intérêt de la planification. Galbraith est plus radical que Keynes dans la critique du système existant.

Galbraith n'est pas avare de critiques vis-à-vis du courant néoclassique, des théories néoclassiques du consommateur ou des biens publics. La méthode de l'individualisme méthodologique lui est insupportable. Galbraith ne voit pas le monde comme une collection d'individus reliés entre eux par des marchés. Bien d'autres institutions existent en économie que le marché et la logique de l'État ne peut être ramenée à celle du marché. Les individus sont situés socialement, regroupés par des institutions. Les systèmes économiques et sociaux sont historiquement situés, comme l'avaient vu Smith et Marx. La théorie économique doit se situer à l'intérieur des différents systèmes économiques de l'histoire et ne peut prétendre être « *pure* », indépendante de ces systèmes. Marshall, bien que néoclassique, est épargné par les critiques de Galbraith, parce qu'il a continué à raisonner comme le faisaient certains classiques, de façon historique. Renouant avec la tradition classique de Smith, Galbraith est économiste tout en étant sociologue, moraliste (notamment dans *Pour une société meilleure*) en même temps qu'observateur remarquable des mécanismes de l'entreprise ou de l'État.

Derrière les institutions, il voit aussi les groupes et acteurs sociaux, les mécanismes de pouvoir, les rapports de force.

Galbraith et la critique du néolibéralisme contemporain

Les changements souhaités par Galbraith en vue de sociétés meilleures ne se sont pas produits. À partir de la fin des années 1970, l'évolution a même été en sens opposé, notamment après l'accession au pouvoir de M. Thatcher et R. Reagan. Une série d'idées qu'on croyait définitivement enterrées ont ressurgi et ont attaqué les conceptions keynésiennes ou postkeynésiennes, les différentes formes d'intervention de l'État et les services publics.

Dans *La République des Satisfaits (RS)*, Galbraith décrit les évolutions rétrogrades qui se sont produites aux États-Unis et la montée de ce qu'il appelle la « *culture du contentement* ». Un certain nombre de « *Satisfaits* » ont réussi à trouver une majorité pour réduire les impôts des plus riches, tailler dans les dépenses sociales tout en augmentant les dépenses militaires. Les écarts de revenus au sein de la société américaine se sont accrus, une classe inférieure (« *underclass* ») s'est développée et des problèmes sociaux de grande ampleur sont réapparus dans les quartiers les plus pauvres. Le mouvement antifiscal est l'expression des nantis, qui envoient leurs enfants dans des écoles privées et se font soigner dans des cliniques privées. Ils ne veulent pas que les moins riches qu'eux aient gratuitement ce qu'ils ont choisi de payer et demandent la réduction de la dépense publique.

La culture du contentement renoue avec la tradition intellectuelle de Malthus et de Spencer, avec l'idée que le rôle de l'État doit être réduit, avec la justification de l'inégalité sociale et la stigmatisation des pauvres. Galbraith (RS, p. 104-105) ne prend pas au sérieux les « *innovations* » théoriques comme la courbe de Laffer, qui permettent seulement de constater que beaucoup d'économistes se placent au service des plus riches et que des idées simplistes peuvent être très utiles aux nantis. Dans *Voyage dans le temps économique (VTE, chapitre 25)*, Galbraith montre que des tendances stagnationnistes sont de nouveau à l'œuvre dans l'économie mondiale et que l'accroissement des activités financières contribue à expliquer ces tendances stagnationnistes. La remontée du chômage n'effraie pas tout le monde car (VTE, p. 266-267), « *Pour bien des employeurs, un chômage élevé signifie une main d'œuvre disponible plus travailleuse, plus docile, moins revendicative, plus stable* ».

Face aux problèmes des années 1990 et d'aujourd'hui, Galbraith (RS, chapitre 15 , et VTE, chapitre 25) en reste à ses idées de toujours, à savoir qu'il faut augmenter les dépenses publiques (notamment pour les infrastructures), accroître le rôle de l'impôt sur le revenu et le rendre plus progressif, réduire le pouvoir de la finance et celui des institutions militaro-industrielles, améliorer l'éducation, les dépenses sociales et les conditions de vie dans les quartiers défavorisés.

Le point de vue de Galbraith est-il dépassé aujourd'hui ?

On peut se demander, vu de France, et après les des années 1980 et 1990, si les arguments de Galbraith en faveur de services publics développés restent valables. La France a été, après la seconde guerre mondiale, un des pays où l'intervention étatique a été poussée le plus loin. Dans le contexte de la guerre froide et dans le cadre d'un compromis keynésien, une économie mixte s'est développée, qui reposait sur des services publics très développés, un

grand nombre d'entreprises nationalisées, des systèmes de conventions collectives, une planification indicative. Dans les années 1960, les résultats économiques et sociaux sont favorables. Le chômage disparaît quasiment, la pauvreté régresse, le taux d'investissement et la croissance sont élevés tandis que les systèmes d'éducation et de santé s'améliorent.

La situation économique et sociale est nettement moins favorable aujourd'hui en France. Le problème de l'équilibre social se repose. Les services non marchands ont du mal à se maintenir ou se développer. Le taux de prélèvements obligatoires de 2003 (43,8%) est pratiquement identique à celui de 1985 (43,7%), et les dépenses sont insuffisantes dans certains services publics, comme l'éducation et la santé, qui se paupérisent. Le taux de chômage est structurellement élevé, atteignant 11,2% en moyenne de 1993 à 2003. La durée de versement des allocations chômage et leur montant ont eu tendance à se réduire. La pauvreté s'est redéveloppée, touchant en particulier les jeunes ; elle se concentre, comme le chômage et les problèmes d'éducation, dans un certain nombre de quartiers urbains.

Les évolutions fiscales ont été à l'inverse ce que proposait Galbraith, réduction des taux de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, et la structure fiscale donne toujours plus d'importance aux impôts non progressifs (TVA, CSG, impôts locaux) qui pèsent sur les plus pauvres (T. Piketty (2001)). La progression de la part des revenus du capital dans le revenu total favorise les inégalités sociales.

Malgré la remontée de la part du profit dans la structure de la valeur ajoutée depuis la fin des années 1980, le taux d'investissement est resté en moyenne faible (19,1% sur la période 1990-2003), de même que le taux de croissance du PIB (1,8%). L'évolution des structures financières rend difficile la transformation par les entreprises du profit en investissement, notamment parce que les actionnaires obtiennent toujours plus de dividendes (P. Le Masne (2003)).

À la suite des privatisations, il ne reste aujourd'hui plus grand chose de l'immense secteur public français de 1985. Les privatisations ont d'abord touché des entreprises du secteur concurrentiel, puis des services publics. Il a été avancé à l'époque que les entreprises publiques étaient par essence mal gérées, inefficaces, l'État mauvais actionnaire, au point qu'on pouvait se demander comment le système avait pu fonctionner jusque-là. Les critères d'efficacité privilégient souvent une mesure par le profit, qui est réductrice. Mais, même en utilisant ce critère, les résultats des études comparatives sont peu concluants. Certaines études récentes admettent que l'entreprise privatisée est plus profitable, mais d'autres, comme celle de H. Alexandre et G. Charreaux (2002) sur le cas français en doutent. Comme le montrent H. J. Gathon et P. Pestiaux (1996), l'efficacité des entreprises publiques n'est pas seulement technique mais peut aussi être sociale (lorsqu'elles contribuent à réduire l'inégalité des revenus, favorisent l'augmentation des salaires ou empêchent la précarisation de l'emploi), ou macroéconomique (investissement, croissance, impératifs de politique industrielles).

La France s'était dotée d'un système de Grandes Entreprises Nationales (GEN), monopoles publics comme les Postes et Télécommunications, la SNCF ou EDF, autour desquels des services publics très puissants s'étaient construits. Le taux d'investissement de ces GEN, qui contribuaient fortement aux infrastructures publiques, était très élevé (atteignant 48,3% en 1975-82). Ces GEN augmentaient régulièrement leurs effectifs et proposaient à des jeunes des carrières longues. Le système des GEN a été démantelé, les entreprises publiques qui subsistent ont réduit leur taux d'investissement et leurs effectifs.

Dans bien des pays les privatisations ont produit des effets néfastes, surtout quand ces entreprises publiques fonctionnaient bien. J. Stiglitz (2002) montre que dans beaucoup de pays en développement les privatisations ont pris un tour idéologique et touché des entreprises publiques qui marchaient correctement. La privatisation de l'électricité a conduit dans de nombreux pays à l'arrêt de l'amélioration du réseau, ce qui a parfois abouti à des effondrements du réseau ; les prix suivent plutôt une tendance à la hausse. Cas un peu exceptionnel, les chemins de fer publics français ont pu au cours des 20 dernières années réaliser un ambitieux réseau de trains à grande vitesse dont l'efficacité contraste avec les chemins de fer britanniques privatisés.

La finance a accru son emprise sur l'économie française et pénètre maintenant les systèmes de retraite et de santé où elle pourrait produire les mêmes effets inégalitaires qu'ailleurs.

La France avait poussé très loin la logique d'une planification indicative. Le *Commissariat Général du Plan*, longtemps efficace, a perdu toute ambition et toute influence. La planification internationale, qui serait très utile pour résoudre les problèmes globaux d'environnement, de l'énergie, du développement, est toujours au point mort.

Les néolibéraux n'ont pas critiqué par hasard le projet keynésien ou le projet de Galbraith. Ces projets sont antagoniques avec le néolibéralisme. L'acharnement des nantis à lutter contre de tels programmes ne prouve pas qu'ils étaient irréalisables ; mais ces programmes s'opposaient à des intérêts en place, intérêts qui se sont de nouveau trouvés en position de force à partir des années 1980.

Conclusion

On a montré l'intérêt de la théorie des services publics de Galbraith, d'inspiration keynésienne. Galbraith est un libéral radical. On peut ne pas être d'accord avec sa vision de l'État. La profondeur de l'argumentation laisse néanmoins le lecteur admiratif. L'argumentaire néomarxiste à propos des services publics est loin d'être aussi détaillé. La présentation de Galbraith évite le danger d'un déterminisme économique selon lequel le système ne peut pas trouver d'équilibre satisfaisant, si bien qu'on laisse les services publics périliter.

Galbraith a le mérite d'affirmer que, dans la société existante, il est possible d'améliorer la situation pour la plus grande partie de la population, si l'État développe ses interventions et ses services publics. Si l'État ne fait rien, ce n'est pas par impossibilité réelle mais parce que les nantis veulent garder leurs privilèges et font obstacle à plus d'égalité.

Bibliographie

- ALEXANDRE H. , CHARREAUX G. (2002) , “ L’efficacité des privatisations françaises : une vision dynamique à travers la théorie de la gouvernance ”, <www.perso.wanadoo.fr/gerard.charreaux/perso/documents/LATEC.PDF>.
- DEMONS C. (2002), “ L’investissement public en France : bilan et perspectives ”, *Notes d’Iéna*, n° 119.
- DEWENTER K. , MALATESTA P. (2001), “ State-owned and Privately Owned Firms : An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity”, *American Economic Review*, n° 1, p. 320-334.
- DUGUIT L. (1923), *Traité de Droit constitutionnel*, De Boccard.
- ENGELS F. (1971 [1878]), *Anti-Dühring*, Editions sociales.
- GALBRAITH J. K. (1961), *L’ère de l’opulence*, Calmann-Lévy, traduit par A. PICARD de *The Affluent Society*, (1958), Houghton Mifflin
- GALBRAITH J. K. (1969), *Le Nouvel État industriel*, Gallimard, traduit par J. L. CREMIEUX-BRILHAC et M. LE NAN de *The New Industrial State*, (1967), Houghton Mifflin.
- GALBRAITH J. K. (1974), *La science économique et l’intérêt général*, Gallimard, traduit par J. L. CREMIEUX-BRILHAC et M. LE NAN de *Economics and the Public Purpose*, (1973), Houghton Mifflin.
- GALBRAITH J. K. (1993), *La République des Satisfaits, la culture du contentement aux États-Unis*, Seuil, traduit par P. CHEMLA de *The Culture of Contentment*, (1992), Houghton Mifflin.
- GALBRAITH J. K. (1995), *Voyage dans le temps économique, Témoignage de première main*, Seuil, traduit par P. CHEMLA de *A Journey through Economic Time. A Firsthand View*, (1994), Houghton Mifflin.
- GALBRAITH J. K. (1997), *Pour une société meilleure*, traduit par J-M. BEHAR de *The Good Society : the Humane Agenda*, (1996), Houghton Mifflin.
- GATHON H.-J. , PESTIAU P. (1996), “ La performance des entreprises publiques, une question de propriété ou de concurrence ? ”, *Revue Economique*, n° 6, p. 1225-1238.
- GÖNENC R., MAHER M., NICOLETTI G. (2000), “ Mise en place et effets de la réforme de la réglementation ”, *Revue économique de l’OCDE*, n° 32.
- INSEE, “ 1985-2000 : quinze années de mutation du secteur public d’entreprises”, *Insee-Première*, n° 860, 2002.
- LE MASNE P. (2003), “ Privatisation et affaiblissement des services publics ; nouvelles régulations et conséquences sociale ”, in *Mondialisation et régulation sociale*, C. EUZEBY et alii éditeurs, t. 1, p. 421-434, L’Harmattan.
- MEGGINSON W. , NETTER J. (2001), “ From State to Market : A Survey of Empirical Studies on Privatization ”, *Journal of Economic Literature*, p. 321-389, mars.
- O’CONNOR J. (1973), *The fiscal crisis of the State*, Saint Martin’s Press.
- PIKETTY T. (2001), *Les hauts revenus en France au 20^e siècle*, Grasset.
- SMITH A. (1991 [1776]), *La richesse des nations*, Garnier Flammarion, 2 t..
- STIGLITZ J. (2002), *La grande désillusion*, Fayard.