

Benoit Lesieur
Université Paris-Dauphine
DEA 111
Année 2004

“Why do more open economies have bigger governments ?”

Dani Rodrik, *Journal of Political Economy*, 1998
NBER working papers, n° 5537, 1996

Sommaire

<u>Le « paradoxe de Rodrik » ?</u>	3
<u>Un débat très vaste : la place de l'Etat dans les économies contemporaines</u>	5
I- <u>Une corrélation incontestable : plus les économies sont ouvertes, plus les dépenses publiques sont élevées</u>	6
1. <u>L'analyse graphique simple</u>	6
2. <u>L'ouverture commerciale face aux autres déterminants de la dépense publique</u>	7
3. <u>Ouverture et dépenses spécifiques</u>	8
4. <u>La relation est incontestable</u>	9
II- <u>Une explication : l'instabilité des termes de l'échange</u>	11
1. <u>Les trois sources de revenus d'une économie</u>	11
2. <u>Le modèle révisé, avec deux nouvelles variables</u>	11
3. <u>L'Etat peut-il réduire la volatilité du revenu ?</u>	12
III- <u>Les faiblesses de l'analyse</u>	13
1. <u>Le choix des variables</u>	13
2. <u>L'absence de précision quant aux modalités de l'action publique dans les économies contemporaines</u>	14
3. <u>Par quels mécanismes les agents obtiennent-ils cette protection ?</u>	14
4. <u>Pourquoi ne pas envisager une perspective historique et sociologique?</u>	15
5. <u>Une hypothèse alternative : des liens entre dépenses publiques et ouverture financière ?</u>	16
<u>Conclusion</u>	18
<u>Annexe</u>	19
<u>Bibliographie</u>	20

Le « paradoxe de Rodrik » ?

Colbert rappelait que « *le commerce est la source des finances, et les finances sont le nerf de la guerre* ». Autrement dit le commerce *entre provinces*, par les recettes douanières qu'il générerait, favorisait le renforcement de la souveraineté et de la puissance étatiques. Il n'y aurait donc aucun paradoxe à constater que les économies les plus ouvertes au commerce sont aussi dotées des Etats les plus importants : le développement du négoce accompagne et favorise celui de l'Etat, des finances publiques. Seulement, cette vérité n'est plus d'actualité, dans la mesure où elle repose sur le commerce entre province d'un même pays. Que se passe-t-il lorsque le commerce devient, non plus intra-national mais international ?

C'est en quelque sorte à cette question que D.Rodrik tente d'apporter une réponse, bien qu'il ne s'agisse absolument pas d'actualiser la thèse mercantiliste de Colbert ! La question qu'il pose est celle-ci : quel est l'impact de l'ouverture commerciale sur la présence des Etats, en termes de dépenses publiques, dans l'économie nationale ? Au-delà de ce questionnement, nous verrons que pour analyser la présence de l'Etat dans l'économie, il convient sans doute de retenir d'autres indicateurs. La question implicite que pose D.Rodrik avec ce texte, est celle de la place de l'Etat dans des économies de plus en plus ouvertes, c'est-à-dire soumises à la « contrainte extérieure », ou pour reprendre les termes de Thomas Friedman (1999), engoncées dans une « *camisole dorée* ».

Si beaucoup d'auteurs se sont interrogés sur le rôle que *devait* jouer l'Etat face à la globalisation de l'économie, peu ont cherché à mettre en évidence un lien empirique entre l'ouverture de l'économie et la taille de son secteur public (ce qui *est*). Certains ont affirmé que la globalisation, en mettant face-à-face des producteurs et des consommateurs, des clients et des fournisseurs, rendait stérile l'intervention de l'Etat car elle créait des distorsions préjudiciables à l'activité économique. Pour ceux-ci, il faut « moins d'Etat ». D'autres ont plaidé pour une redéfinition du rôle d'Etat, autrement dit pour « mieux d'Etat ». Mais qu'observe-t-on vraiment ? Dans un texte publié pour la première fois en 1996 et ayant donné lieu à une abondante littérature critique, D.Rodrik tente d'apporter une réponse à cette question : quel est l'impact de l'ouverture économique sur le niveau des dépenses publiques ? Comment justifier ce lien ? Soulignons que l'auteur s'était par ailleurs intéressé à la question (2000), en émettant l'idée d'un triangle d'incompatibilité entre ouverture économique, démocratie et politique fiscale. Toutefois, il se concentre ici sur les effets de l'ouverture commerciale seule. A la suite de ce texte, trois séries d'arguments ont été développés :

1. L'Etat devra tôt ou tard renoncer à intervenir dans l'économie, en raison des coûts de son action. (Tanzi, 1999 ; Wildasin, 2000 ; Sinn, 1998)
2. Au contraire, l'Etat étend son rayon d'action, du fait des risques grandissants. (Rodrik, 1996 et 1998 ; Kvist, 2001)

3. L'Etat s'étend selon sa propre dynamique (maintien des structures existantes ou créées pour une mission particulière...). Cette thèse est défendue notamment par Esping-Andersen (1999), Swank (2000) et Boix (1999).

Bien d'autres articles ont décrit le rôle de l'Etat dans une économie ouverte, et comme en témoigne la liste des arguments en présence, c'est un débat vif et non tranché. Au vu des dates des articles mentionnés, on peut constater que le texte de Rodrik a été à l'origine de ce débat, d'autant plus si l'on considère la première version de son article, publiée en 1996. A quel point en était alors ce débat ?

Comme l'auteur le remarque en introduction, on devrait s'attendre à une diminution des dépenses publiques à mesure que s'ouvrent les économies, pour au moins deux raisons :

1. Par souci idéologique : on peut raisonnablement supposer que les gouvernements qui initient l'ouverture de leur pays au commerce éprouvent une sympathie naturelle pour le libre jeu des forces concurrentielles, autrement dit pour le retrait de l'Etat.
2. Par souci d'efficacité : il a été démontré à maintes reprises que les dépenses gouvernementales perdaient de leur efficacité en économie ouverte, en raison des « fuites » par les importations.

Ces « évidences » permettent sans doute de comprendre pourquoi cette question a été quelque peu délaissée par les économistes, persuadés qu'il y aurait une corrélation négative entre le degré d'ouverture commerciale ($X+M/PIB$) et la présence de l'Etat dans l'économie (G/PIB). Or il n'en est rien : D.Rodrik constate non seulement que les économies les plus ouvertes ont les dépenses publiques les plus élevées, mais il prouve nettement que l'ouverture est le principal déterminant économétrique de la dépense gouvernementale ! Sommes nous en face du « paradoxe de Rodrik » ?

Aux yeux de l'auteur, il ne s'agit pas d'un paradoxe, puisqu'il en donne une justification, et une seule, à l'issue de son article : l'ouverture au commerce mondial accroîtrait la volatilité des revenus des agents en raison de l'instabilité des termes de l'échange. Par besoin de sécurité, ceux-ci demanderaient donc, et obtiendraient, une réduction de l'incertitude grâce à des commandes publiques plus élevées. Ainsi, face à une ouverture commerciale créant de nouveaux risques, l'Etat aurait pour fonction de neutraliser ceux-ci en « assurant » les agents contre d'éventuelles diminution de revenus. On passerait d'un Etat Providence à un Etat réducteur d'incertitude au bénéfice d'agents adverses au risque.

Cette idée n'est pas nouvelle : elle fut exprimée, au sujet de 18 pays de l'OCDE, par David Cameron en 1978¹. Selon cet auteur, l'ouverture engendrerait la spécialisation, laquelle favoriserait la concentration industrielle, laquelle placerait ensuite les syndicats en position de force pour obtenir des

¹ « The expansion of the public economy » *American Political Science Review* 72 (1978)

avantages en matière de redistribution fiscale. Etant donné l'affaiblissement du pouvoir syndical et la montée du chômage, on ne peut bien évidemment plus expliquer l'expansion du secteur public à l'aide de ces deux variables. D.Rodrik entend donc reprendre et prolonger le travail de cet auteur, à l'aide d'outils différents, mieux adaptés à notre époque. Il va cependant plus loin et procède différemment : il travaille sur un échantillon de pays beaucoup plus large, et exclut de son analyse les transferts de sécurité sociale ; il ne considère que les « commandes » ou grands projets publics, où les données sont à la fois plus nombreuses et plus fiables.

Un débat très vaste : la place de l'Etat dans les économies contemporaines

Le débat sous-jacent est cependant plus vaste : dans un monde où les individus peuvent échapper à la contrainte étatique à moindre coût, quel est ou quel doit être le rôle de l'Etat ? Alors que celui-ci s'est considérablement renforcé de l'intérieur pendant les Trente Glorieuses, comment réagit-il aux bouleversements de la période suivante ? En effet, et bien que D.Rodrik ne le fasse pas, on peut poser la question en termes d'évolution historique « dialectique » : face à l'ouverture synonyme de perte de souverainetés économique et politique, les anciens lieux d'expression de la souveraineté « feraient de la résistance » par une plus grande implication dans la vie des individus ; le changement de cadre (passage d'une économie fermée à une économie ouverte) provoque un attachement des individus à l'ancien cadre, plus rassurant. Il serait illusoire de penser que la globalisation progresserait sans que le monde préexistant ne réagisse selon ses règles propres. Si la dernière phase de globalisation s'est achevée dans les années 1920, c'est en grande partie parce que les Etats s'y sont opposés au nom de la souveraineté nationale. Ainsi, on pourrait envisager que la réaction de l'Etat est strictement défensive, comme le suppose D.Rodrik.

Cependant, on peut poser la question différemment ; plutôt que de croire que l'Etat adopte une position défensive face à la mondialisation, pourquoi ne pas supposer que ses dépenses accrues visent à accroître la compétitivité du territoire national ? Nous verrons que la principale faiblesse de l'analyse de Rodrik est de ne pas suffisamment s'interroger sur les objectifs qualitatifs de l'action publique, au profit d'une analyse trop quantitative, et de croire que l'Etat ne se manifeste dans l'économie que par des dépenses.

La démarche de l'auteur est la suivante : dans un premier temps, il s'attache à mettre en évidence la forte corrélation entre l'ouverture économique et l'augmentation des dépenses publiques, en insistant sur sa validité statistique (I). Puis il tente de justifier l'existence de cette corrélation, en affirmant que c'est la crainte de l'instabilité des termes de l'échange dans les pays très spécialisés qui est à l'origine de l'effet du commerce international sur les dépenses publiques (II). Nous prolongerons son analyse par une approche plus large du rôle de l'Etat dans l'économie, à la fois par des exemples

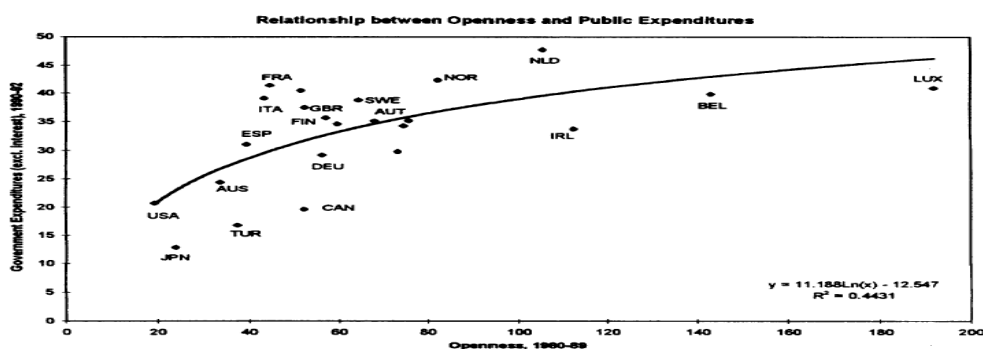
précis d'action publique, puis en utilisant quelques perspectives envisagées dans la littérature citée précédemment (III).

I- Une corrélation incontestable : plus les économies sont ouvertes, plus les dépenses publiques sont élevées

1- L'ANALYSE GRAPHIQUE SIMPLE. Naturellement, l'auteur entame l'analyse par des constats simples, à l'aide de deux graphiques montrant une corrélation quasi-linéaire entre l'ouverture et le niveau des dépenses publiques (Graphique 1). Le premier graphique ne contient que les pays de l'OCDE et tend à confirmer l'existence d'une corrélation entre l'ouverture moyenne sur la période 1980-1989 et la part des dépenses publiques dans le PIB entre 1990 et 1992. Les résultats paraissent fiables, avec un R^2 de 0,44. Néanmoins ils ne sont pas, à ce stade, véritablement satisfaisants :

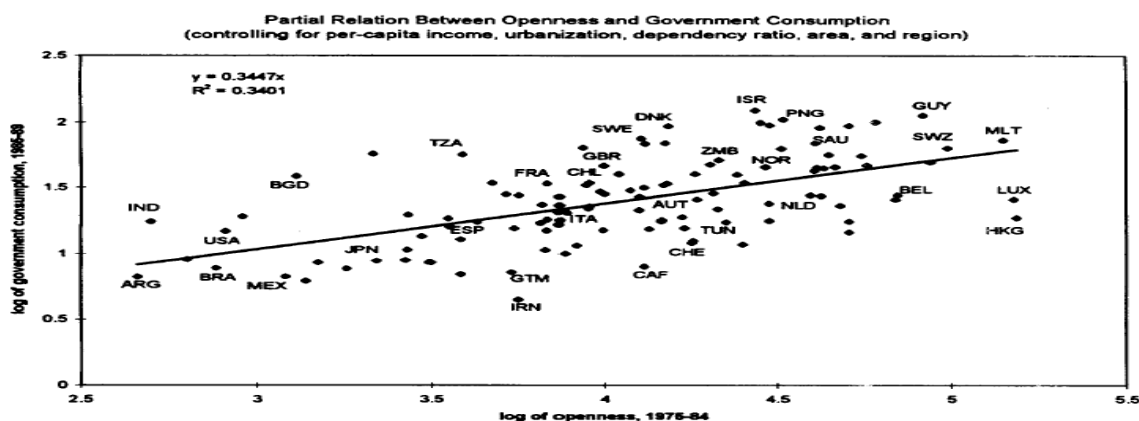
- Ils ne concernent qu'un petit nombre de pays (23).
- Ils ne tiennent pas compte d'autres facteurs, tels que la taille, et de leur impact à la fois sur l'ouverture et la dépense gouvernementale. Cela arrive dans la suite de l'étude.
- En raisonnant au cas par cas, on constate que la relation n'est absolument pas linéaire. Ainsi on voit que la France et le Luxembourg ont des dépenses publiques de niveaux comparables, malgré des taux d'ouverture incomparables.
- Cela est sans doute aussi lié à une faiblesse qui est valable pour tout le reste de l'analyse : l'indicateur d'ouverture ($X+M/PIB$) ne surestime-t-il pas l'ouverture, en rapportant des chiffres d'affaires à des valeurs ajoutées ? Au-delà de 100% on peut douter de la significativité de cet indicateur.

L'auteur propose ensuite de s'intéresser à un second échantillon, car celui-ci possède deux faiblesses majeures : il contient à peine 25 pays, et pour l'essentiel ils appartiennent à l'UE. Or on sait que ceux-ci ont de fortes dépenses publiques et commercent abondamment entre eux. C'est pourquoi D.Rodrik recourt à une autre base de données.



Graphique 1. Relation entre ouverture commerciale et place de l'Etat dans les pays de l'OCDE

Il utilise les Penn-World tables, qui présentent un avantage et un inconvénient : d'une part elles sont en données ajustées de l'inflation, ce qui facilite les comparaisons ; mais d'autre part elles ne comprennent pas, contrairement aux données de la Banque Mondiale, les dépenses de sécurité sociale. A ce stade de l'analyse, on ne considère donc plus les dépenses de sécurité sociale.



Graphique 2. La relation semble résister à l'élargissement de l'échantillon

Malgré un R^2 moins satisfaisant, les précédents résultats semblent confirmés, cette fois-ci en considérant une période différente. A ce point, l'auteur a cependant volontairement négligé tous les autres déterminants de la dépense publique : régime politique, taux de dépendance démographique, loi de Wagner selon laquelle à mesure que les économies s'enrichissent, le budget de l'Etat s'agrandit...

2- L'OUVERTURE COMMERCIALE FACE AUX AUTRES DETERMINANTS DE LA DEPENSE PUBLIQUE. L'analyse économétrique est véritablement surprenante :

independent variables	dependent variables					
	log CGAVG9092 (1)	log CGAVG8589 (2)	log GIAVG9092 (3)	log GIAVG8589 (4)	DGOV6092 (5)	DOPEN6092 (6)
constant	3.289*	3.786*	-1.778***	-4.708	6.460	4.439
log GDP/cap.	-0.030	-0.105***	-0.413*	-0.013	-0.179	-0.194
log dependency ratio	0.642*	0.630*	0.372	-0.304	0.318	0.145
log urbanization	-0.203**	-0.136***	-0.006	-0.556	-0.353	0.080
socialist	0.169	0.092	-0.559	-1.631***	0.924	0.261
OECD	-0.007	-0.014	-0.051	-0.080	0.025	0.383
Latin America	-0.171	-0.218**	-0.564**	0.122	-0.076	-0.041
East Asia	-0.206	-0.338**	-0.193	-0.206	-0.623	0.837
Sub-Saharan Africa	-0.107	-0.239**	-0.161	0.002	-0.101	0.041
log GCAVG6064					-1.328*	-0.020
log OPENAVG8089	0.223*		0.534*			
log OPENAVG7584		0.205*		0.835**		
log OPENAVG6064					0.305*	-0.510*
Adj. R ²	0.428	0.458	0.456	0.013	0.671	0.358
SE	0.317	0.313	0.558	1.931	0.510	0.469
N	103	125	75	98	98	98

Tableau 1. L'ouverture commerciale est l'un des principaux déterminants des dépenses publiques

Observons de plus près chaque résultat, colonne par colonne :

(1) et (2) La première surprise est de constater que la loi de Wagner est fautive *sur la période considérée* : la richesse d'un pays n'influe pas sur le niveau de ses dépenses publiques. De même l'existence d'un régime socialiste n'exerce pas une influence significative. Mais le fait qui prête le plus à confusion est que le second facteur explicatif le plus puissant est l'ouverture commerciale, avec des R^2 assez élevés. Les coefficients respectifs des deux périodes, 1990-92 et 1985-89, sont de 0,223 et 0,205. Cela revient à dire qu'une augmentation de 10% du degré d'ouverture suscite une augmentation de 2% des dépenses publiques.

(3) et (4) En utilisant les données de la Banque Mondiale, les résultats sont globalement comparables, même s'ils permettent de dire qu'ils sont tout de même influencés par le choix des sources. Soulignons qu'il y a ici moins d'observations. En effet, dès que l'on change de données, l'ouverture commerciale devient un facteur explicatif beaucoup plus puissant que ne l'est le taux de dépendance démographique, avec un taux de 0,534 et de 0,835. Ces résultats ne sont pas vraiment exploitables, dans la mesure où l'indice de fiabilité économétrique « tombe » à 0,013. L'auteur ne commente pas ce dernier point.

(5) Cette colonne permet de voir que le degré d'ouverture initial (début des années 1960) explique particulièrement bien l'augmentation – et non le niveau à un instant donné – des dépenses publiques au cours des 40 dernières années. Le coefficient est alors proche de celui du taux de dépendance démographique.

(6) Pour s'assurer de l'indépendance de la variable « commerce extérieur », on procède à un test pour savoir si ce n'est pas le niveau de dépense publique qui l'explique, et non l'inverse. Le test s'avère probant, puisque ce sont bien davantage des facteurs de développement économique (pays de l'OCDE) ou de stratégie de développement (Asie du Sud-Est) qui expliquent le degré d'ouverture. On ne pourrait donc pas objecter à D.Rodrik son choix de variable exogène. Soulignons toutefois une erreur surprenante : dans ce dernier test, nulle part n'apparaît la taille du pays comme variable expliquant l'ouverture commerciale ; or on sait bien que la plupart des petits pays sont très ouverts.

3- OUVERTURE ET DEPENSES SPECIFIQUES. Dans un deuxième temps, l'auteur s'intéresse à l'impact de l'ouverture non plus sur la dépense publique agrégée, mais sur la dépense par catégories : éducation, recherche, sécurité sociale, armée, services publics... pour la période 1985-1989. Notons que les R^2 sont tous très bas, mis à part ceux de la relation ouverture-politiques industrielles. Prenons néanmoins les résultats tels qu'ils sont :

On constate que l'intégration commerciale impacte positivement tous les postes de dépenses budgétaires, en particulier : le logement, la culture, l'éducation, les services publics. Elle a en revanche moins d'influence sur les dépenses de sécurité sociale, la défense et la charge de la dette.

On peut, devant ce tableau, s'étonner de ce que Rodrik ne pousse pas plus loin l'analyse en restant « attaché » à son hypothèse que l'Etat joue un rôle protecteur face aux risques de l'ouverture. En effet, en voyant que l'ouverture a une influence non négligeable sur les dépenses d'éducation, de culture, de recherche et d'infrastructures, on peut raisonnablement supposer que l'Etat cherche moins à « défendre » les agents qu'à leur donner les moyens d'être compétitifs pour « attaquer » : il vise à renforcer la compétitivité de son espace productif. Par conséquent le constat de Rodrik ne prouverait nullement que l'Etat est un facteur de résistance aux effets pervers de l'ouverture, mais bien au contraire que son action vise à favoriser l'immersion dans la compétition internationale. Cette hypothèse est sans doute plus cohérente avec la réalité suivante : la libéralisation commerciale a été voulue par les gouvernements, et non subie. Prisonnier de son hypothèse de départ, l'auteur n'analyse pas le véritable rôle de l'Etat dans l'économie moderne, en ne l'envisageant que comme un bouclier, non comme une arme. Nous y reviendrons en **III**.

Independent variables	Dependent variables (all in % of GDP):									
	all govt spending (excl. "other")	public services	defense	education	health	social security & welfare	housing	culture, etc.	economic affairs & services	other (incl. interest payments)
log OPENAVG7584	0.300*	0.397*	0.267***	0.532*	0.349**	0.256	0.616*	0.618*	0.496*	0.097
N	81	83	82	84	84	80	81	81	83	81
Adj. R ²	0.244	0.132	0.154	0.085	0.099	0.273	0.127	0.079	0.333	0.120

Tableau 2. Sur quels postes l'influence est-elle la plus forte ?

4- LA RELATION EST INCONTESTABLE. Pour assurer de la fiabilité des résultats obtenus, Rodrik souligne tout d'abord que l'utilisation de n'importe quelle base de données donne les mêmes résultats. Il ne s'agit donc pas d'un résultat suspect en raison du choix des variables. Dans le tableau suivant la variable expliquée est le niveau des dépenses publiques entre 1985 et 1989. On y voit que le coefficient de corrélation résiste à l'introduction de nouvelles variables : revenu par tête, taille du pays, financement externe, niveau d'inflation et droits de douane.

Dans un second temps, il s'agit de régler le problème de l'indépendance de la variable « ouverture », en la confrontant à d'autres variables explicatives qui ôteraient son pouvoir explicatif. Dans le tableau suivant, la variable expliquée est toujours le niveau des dépenses publiques entre 1985 et 1989, mais la spécification diffère dans chaque colonne, par l'introduction d'une nouvelle variable lié à l'ouverture commerciale. On y voit que le coefficient de corrélation obtenu précédemment (rappelé dans la première colonne) résiste à l'introduction de nouvelles variables : revenu par tête, taille du pays, financement externe, niveau d'inflation et droits de douane. Expliquons le choix de ces variables, selon leur ordre d'apparition dans le tableau :

2. et 3. Quel que soit le niveau de développement économique, selon le revenu par tête, les résultats restent inchangés. En divisant son échantillon en deux groupes de pays, l'auteur obtient des

résultats comparables. Notons toutefois que le R^2 est faible en ce qui concerne la variable « pays en développement »

4. et 5. La taille du pays, envisagée soit par la superficie ou la population, n'enlève en rien le pouvoir explicatif de l'ouverture

6. On suppose ici que l'ouverture influencerait la dépense publique par le biais d'une autre variable : la capacité d'endettement externe. En effet, l'ouverture entraîne est synonyme de recettes de devises, donc de capacité à rembourser la dette contractée auprès de créanciers étrangers. On pourrait donc s'attendre à ce que ce soit la qualité de bon payeur, et non l'ouverture en tant que telle, qui favorise la dépense de l'Etat grâce à un financement plus confortable. En conséquence, on peut introduire dans un nouveau modèle la variable « endettement externe » ; toutefois, celle-ci ne modifie en rien le pouvoir explicatif de l'ouverture.

Nous reviendrons sur l'intérêt d'évoquer le rôle de l'accès aux marchés financiers internationaux dans l'augmentation des dépenses publiques. Cependant, notons pour l'instant qu'il y aurait eu lieu de distinguer ici les pays riches des pays moins riches, car ils n'ont pas la même capacité d'endettement international.

7. Le commerce extérieur pourrait expliquer la relation par son effet favorable sur l'inflation, et donc sur les recettes fiscales. Autrement dit : l'inflation, en allongeant les délais de paiement, compromet le recouvrement des dettes fiscales (effet « Olivera-Tanzi »). En outre l'inflation accroît la tentation pour l'économie souterraine, au détriment du secteur légal, et donc de l'assiette fiscale. Mais là aussi cet effet est inexistant.

8. et 9. Enfin, est-ce le montant des recettes douanières permis par l'ouverture qui stimule les dépenses publiques ? En introduisant les variables recettes douanières/PIB et recettes douanières/ensemble des recettes fiscales, les résultats ne changent pourtant pas ; l'impact du commerce international est d'ailleurs plus renforcé (de 0,205 à 0,385 et 0,355). Il s'agit là d'un résultat conforme à l'intuition : les pays dont l'essentiel des recettes fiscales provient des droits de douanes sont précisément ceux dont l'assise financière est limitée, ce qui ne les autorise pas à mettre en œuvre des politiques ambitieuses. C'est au stade « initial » de son développement que l'Etat prélève ses ressources sur le commerce. Par la suite, avec l'extension de ses prérogatives, il élargit son assiette fiscale.

Independent variables	benchmark	splitting the sample by income		controlling for:					
		< \$2500	> \$2500	country size		external borrowing	inflation	trade taxes	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
log OPENAVG7584	0.205*	0.266*	0.230*	0.345*	0.221**	0.229*	0.223*	0.385*	0.355*
log AREA				0.065*					
log POP85					0.005				
log DETGNP85						0.088***			
log XR85/XR70							0.012		
log INTL8688								-0.098***	
INTL8688/ TOTAL8688									-0.617*
Adj. R ²	0.458	0.273	0.447	0.547	0.483	0.429	0.464	0.491	0.521
N	125	64	61	115	120	89	119	79	79

Tableau 3. L'indépendance de la variable « ouverture commerciale »

II- Une explication : l'instabilité des termes de l'échange

1- L'ECONOMIE : TROIS SOURCES DE REVENUS. Une chose est de constater la robustesse de ce lien, une autre est de l'expliquer. La réponse qu'apporte D.Rodrik est sans ambiguïté : l'Etat agit comme un assureur contre le risque externe généré par l'ouverture commerciale. Il suppose pour cela que l'économie est un ménage représentatif à trois sources de revenu : les biens privés échangeables, les biens privés non-échangeables, et les biens consommés par le gouvernement. Cette dernière composante du revenu total devrait selon l'hypothèse de D.Rodrik, augmenter en compensation de l'incertitude pesant sur la première source suite à l'ouverture commerciale. Par conséquent, plus l'incertitude pesant sur les recettes des biens privés échangeables est grande, plus les biens consommés par le gouvernement devraient augmenter. La variable-clé est donc la volatilité du revenu entraînée par l'ouverture à la concurrence étrangère.

2- DEUX NOUVELLES VARIABLES EXPLICATIVES. Le mécanisme est simple : un pays dont les exportations sont très concentrées sur quelques produits dont les prix sont désavantageux connaît un risque non diversifiable que seul l'Etat peut minimiser. En ajoutant à la régression des indicateurs relatifs à la concentration des exportations et la variance des termes de l'échange, on devrait donc parvenir à éliminer le coefficient de l'ouverture. Pour mesurer le risque de variation des termes de l'échange, l'auteur emploie pour chaque la mesure suivante, faite de la variance des termes de l'échange et d'un indice de concentration des exportations tirés des enquêtes du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD). La variance des termes de l'échange est donnée par la formule $\frac{1}{2}[(x+m)/y][d\pi-\alpha]$, où y , m et x sont le PIB, les exportations et les importations ; π le logarithme des termes de l'échange et α leur tendance. En ajoutant ces variables au modèle précédent, il obtient des résultats très satisfaisants, que nous commentons colonne après colonne. Notons tout d'abord que le degré de significativité est supérieur aux précédents.

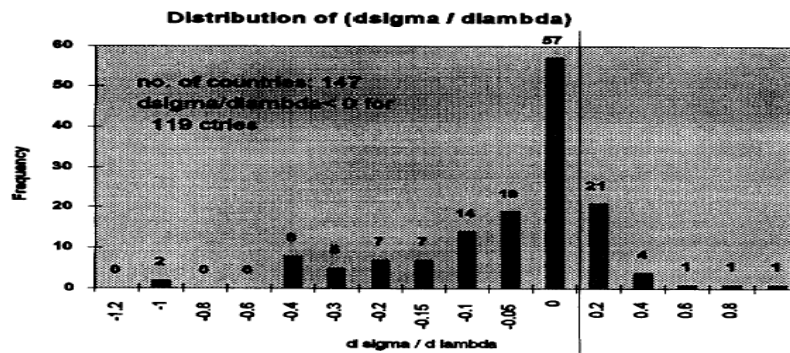
Independent variables	Dependent variable: log of Real Government Consumption as % of GDP (log CGAVG9092)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
OPENAVG8089	0.004*	0.000	-0.004	-0.004	-0.002	-0.005
CI90		-0.610		0.429	-0.768***	
OPENAVG8089 x CI90		0.011**		-0.004	0.013**	
TOTDLOGSTD			-3.146*	-4.155**		-3.397*
OPENAVG8089 x TOTDLOGSTD			0.054*	0.064**		0.059*
OPENAVG8089 x GDP589					2.82E-07	2.36E-07
N	92	92	92	92	92	92
Adjusted R ²	0.396	0.410	0.445	0.436	0.410	0.443

Tableau 4. L'origine de la corrélation expliquée

2. Plus les pays sont spécialisés, plus l'ouverture se traduit par des dépenses publiques élevées. Le coefficient de l'ouverture diminue jusqu'à devenir insignifiant, on peut donc conclure de la concentration des exportations qu'elle est un facteur explicatif essentiel.
3. et 4. De même pour l'inclusion de la variance des termes de l'échange. En confrontant les deux nouvelles variables, on voit que celle-ci est la plus significative.
5. et 6. En raison de la concentration de leurs exportations sur des matières premières, les pays à bas revenu devraient subir une plus grande instabilité des termes de l'échange. En conséquence l'introduction d'une variable relative à la richesse devrait avoir un pouvoir explicatif fort. Mais de façon surprenante, on ne constate pas cela. La relation vaut donc à tous les stades du développement économique.

Au total, on pourrait conclure qu'une augmentation de l'ouverture de 10% est susceptible d'entraîner une augmentation de 6% des dépenses publiques, dans le cas d'un pays soumis à une variance moyenne des termes de l'échange.

3- L'ETAT PEUT-IL REDUIRE LA VOLATILITE DU REVENU ? Afin que l'étude soit entièrement convaincante, il reste à démontrer que le commerce international a bien un impact sur la volatilité du revenu tiré des biens privés échangeables, et que le revenu des consommations publiques diminue bien la volatilité du revenu total. En d'autres termes, il s'agit de savoir si les dépenses publiques sont justifiées *et* efficaces. C'est ce que constate Rodrik. Il met en évidence le lien positif (0,0012) entre l'ouverture et le niveau de consommation réelle. Par ailleurs, dans la majeure partie des cas (119/147) la dépense publique λ réduit la volatilité du revenu σ . D'après le graphique qu'il donne (Graphique 3), on observe cependant que cette réduction est nulle ou quasi-nulle dans 57 cas. Cela n'invalide pas forcément son hypothèse selon laquelle l'Etat agit pour réduire le risque : on peut dire qu'il réussit à diminuer le risque *perçu*, faute de l'éliminer véritablement.



Graphique 3. L'impact des dépenses publiques sur la volatilité du revenu

III- Les faiblesses de l'analyse

1- LE CHOIX DES VARIABLES. Les défauts de l'analyse présentée sont tout d'abord d'ordre méthodologique. Ainsi que nous l'avons dit en I au sujet des premiers graphiques, l'indicateur retenu pour l'ouverture présente des inconvénients notables : il surestime l'ouverture, en particulier pour les pays ré-exportateurs d'Asie (Chine, Hongkong, Singapour), puisqu'en raison de la division internationale du travail, la valeur ajoutée contenue dans les exportations est plus réduite (Hummels, 1998). Mais il a aussi pour effet de la sous-estimer : comme le remarque Bordo (1999), la part des biens non-échangeables dans le PIB est aujourd'hui plus importante que par le passé ; cela a pour effet d'augmenter le numérateur de produits n'ayant pas vocation à l'échange international. Il est dès lors hasardeux d'utiliser le PIB comme outil de l'indicateur d'ouverture internationale.

Par ailleurs, il est regrettable de ne pas disposer, à l'issue de l'étude, d'une « ventilation » des dépenses budgétaires par poste. Ceci s'explique par les lacunes des bases de données. Néanmoins, dans la mesure où D.Rodrik démontre que l'intervention de l'Etat est la manifestation d'une fonction d'assurance, il aurait été utile d'essayer de relier l'évolution de l'ouverture commerciale à celle des dépenses purement sociales. En effet, ce qu'il appelle dépense publique dans ce texte est assimilable aux « commandes publiques », dont les déterminants ne sont pas forcément liés au souci de protéger les agents économiques des risques relatifs aux termes de l'échange. Par exemple, si l'on pense aux grands projets de recherche, militaires ou nucléaires menés par les gouvernements, il ne s'agit pas à proprement de dépenses « défensives » ou assurantielles, sauf à ne considérer que leur impact sur le revenu des agents. C'est ce que fait l'auteur. Or ces dépenses ont, ainsi que nous l'avons mentionné en I, un effet sur la compétitivité du territoire ; il est donc réducteur de croire que leur fonction est strictement défensive, sans chercher à analyser les ressorts de l'action étatique dans les économies contemporaines. Rien n'autorise à croire qu'il s'agit uniquement d'assurer les individus.

Enfin, la variable expliquée peut également être perçue comme biaisée : par nature, les dépenses de l'Etat, en particulier ses dépenses d'investissement, ont tendance à s'étaler dans le temps. L'Etat, dans le cas de la France mais cela est valable pour les principaux pays industrialisés, prend en charge les dépenses les plus lourdes, comme l'installation ou l'entretien des infrastructures de transports, avant de les privatiser, éventuellement. Par conséquent, en raison de cet horizon plus lointain, les dépenses publiques ont une certaine « inertie ».

2- QUEL ROLE POUR L'ETAT EN ECONOMIE OUVERTE ? Au terme de l'article de Rodrik, on ne dispose pas d'un instrument satisfaisant permettant d'affirmer que l'ouverture renforce le rôle de l'Etat ; en effet, une chose est de démontrer que la présence de l'Etat est manifeste par le biais de la dépense publique, une autre est d'apprécier le rôle de l'*action* publique. Pour connaître le rôle qu'un Etat joue véritablement dans l'économie, il ne suffit pas de mesurer le poids de sa dépense : d'autres leviers d'action existent, bien plus efficaces.

A la lumière de ce qu'affirme Rodrik on pourrait conclure que l'Etat ne joue qu'un rôle défensif au profit des salariés les plus exposés aux risques de la mondialisation. Cependant affirmer cela revient à négliger totalement l'implication de l'Etat dans les politiques structurelles de compétitivité qui continuent pourtant de donner le « la » de l'action publique, au moins dans les pays de l'OCDE. Comme le souligne Philippe Delmas², l'Etat est, face à la rapidité des marchés (manifestée par exemple par le raccourcissement des durées d'amortissement), le « pourvoyeur de la lenteur nécessaire » ; son rôle est d'assurer le maintien de la compétitivité du territoire à long terme en prenant en charge des investissements générateurs d'externalités positives (éducation, recherche, infrastructures...) et à l'horizon de rentabilité beaucoup plus long. Face à la rapidité des marchés, l'Etat est le « maître des horloges », puisque lui seul a l'autorité et la surface financière nécessaire pour prendre en charge des investissements lourds. Contrairement à l'idée reçue, l'Etat interventionniste ne dissuade pas les investisseurs internationaux, puisque ses dépenses (d'infrastructures, par exemple) favorise la rentabilité du capital et renforcent l'attractivité du territoire³. L'investissement n'est cependant pas son seul moyen d'action.

Prenons l'exemple du Japon : depuis les années 1960, l'Etat y a joué *un rôle de premier plan, sans que cela se traduise par des dépenses publiques élevés* : c'est le MITI, qui en encourageant la collaboration entre entreprises ou en les orientant vers les secteurs à forte valeur ajoutée, s'est révélé être un atout pour le commerce extérieur japonais. Au plan du financement de la Recherche et Développement des entreprises, un tiers seulement du financement était assuré par l'Etat, un autre tiers par les entreprises, et le reste par l'octroi de prêts bonifiés. Cela n'apparaît pas dans les données utilisées ici. De même aux Etats-Unis, les politiques de compétitivité, même si elles ont consisté un temps à subventionner massivement la recherche fondamentale appliquée, se sont appuyées bien

² Dans *Le Maître des horloges* (1991)

³ Assaf Razin, Efraim Sadka, Yoana Rubinstein- *Which countries export FDI, and how much ?*, Nber, wp n°10145 (2003)

davantage sur le soutien à la coopération entreprises-universités, via les *Cooperative Research Centers* ou les *Engineering Cooperative Research Centers*. En encourageant la coordination entre secteurs-clé de l'économie, l'Etat se révèle omniprésent et déterminant dans la compétitivité de l'économie. L'étude de Rodrik ne permet pas d'envisager cet aspect incitatif.

Par conséquent, la position de ces deux pays sur le premier graphique ne prouve nullement un lien entre faible ouverture commerciale et dépense publique moins importante. Cette dernière est d'abord le reflet de pratiques nationales de l'action gouvernementale, plus prompte au conseil et à l'accompagnement qu'aux subventions massives.

3- PAR QUELS MECANISMES LES AGENTS OBTIENNENT-ILS CETTE PROTECTION ? D.Rodrik reste flou sur la façon dont les agents expriment l'aversion au risque qui débouche sur l'activation de la dépense publique. Alors que dans le texte de Cameron dont il se réclame, le mécanisme politique est clairement exposé, Rodrik se contente de souligner la disparition du mécanisme revendicatif que ce dernier décrivait (les syndicats), sans en proposer un nouveau. Si ce n'est par le biais des syndicats, est-ce par le vote ? Dans ce cas, il faudrait s'attendre à une relation significative entre la variable « régime socialiste » (tableau 1) et dépenses publiques. Or il n'en est rien. Serait-ce par la crainte des mouvements populistes, dans les pays européens, dont l'hostilité au commerce international et l'audience auprès des couches sociales exposées aux risques de revenu sont très marquées ? Le soutien apporté aux couches vulnérables serait alors un moyen utilisé par les partis de gouvernement pour « couper l'herbe sous les pieds » des populistes.

D'autre part, la chute des taux de syndicalisation ne signifie pas forcément un affaiblissement du pouvoir politique et de négociation des confédération syndicales, comme en témoigne la France. Ces questions ne sont pas abordées par Rodrik, ce qui rend son étude quelque peu « abstraite ». Toutefois, cela nécessiterait de se limiter à un groupe de pays restreint (ceux de l'OCDE), puisqu'on ne pourrait comparer les mécanismes de la décision politique en Grande-Bretagne et en Tanzanie.

4- POURQUOI NE PAS ENVISAGER UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE ET SOCIOLOGIQUE ? Celle-ci permettrait de mieux comprendre, en même temps que d'étayer les arguments de l'auteur. Le fait de constater conjointement de fortes dépenses publiques et une ouverture commerciale accrue peut signifier que deux formes de régulation, appartenant à deux époques différentes, se font concurrence. De fait il est tout à fait possible que l'Etat évolue moins vite que la société. Il n'est pas rare de constater, à certains moments de l'Histoire, l'expression de tendances contradictoires. En Europe, les thèmes souverainistes et interventionnistes ne se sont-ils pas manifestés en même temps que la signature du Traité de Maastricht ?

Est-il véritablement surprenant de constater une telle corrélation entre expansion de l'Etat en expansion du commerce ? Au regard de l'Histoire, il est clair que non : c'est grâce au commerce et à la

libre circulation des biens que l'Etat s'est renforcé, en France, mais aussi et surtout en Grande-Bretagne. D'autre part, dans l'esprit même des premiers libéraux du XVIII^{ème} siècle, il n'était pas évident que l'établissement d'une économie de marché déboucherait sur l'effacement complet de l'Etat. Les deux se sont développés conjointement⁴, et les Etats ont favorisé l'ouverture bien souvent lorsque cela allait dans le sens de leurs intérêts. Thomas Paine écrivait ainsi en 1776 dans *Common Sense* : « *La société est le produit de nos besoins, le gouvernement de nos faiblesses* ». En d'autres termes, au plan sociologique, il est rationnel de voir qu'à mesure que le marché international se développe, on demande plus d'Etat : le marché a pour conséquence d'arracher l'individu à ses cadres « naturels » de solidarité ; il déracine l'individu ; l'Etat apparaît comme une compensation légitime de ce déracinement⁵. Comme le remarquait Michel Crozier il y a plus de dix ans : « *Nous resterons partagés entre l'espoir d'un accroissement d'humanité et la peur de perdre notre identité trop liée à [l'] Etat national, qui est la clé de voûte de toutes nos appartenances collectives* ». En quelque sorte, face au marché international qui marginalise certains groupes sociaux, l'Etat demeure un lieu d'identification ; il n'est donc pas appelé à disparaître avec le développement des marchés mondiaux, mais à perdurer⁶, coûte que coûte.

En outre, à la lumière des analyses d'Esping et Andersen, on sait que l'Etat se développe selon un processus largement autonome : il n'est pas rare de voir des administrations survivre à la disparition de leurs missions. En France, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) en fournit un bon exemple ; créée dans les années 1960, elle ne devait pas rester en place. Pourtant elle existe toujours. Dans son livre *l'Etat brancardier* (1989), Elie Cohen énumère les nombreuses administrations « de mission » qui ont survécu à la disparition des problèmes qui leur avait donné naissance.

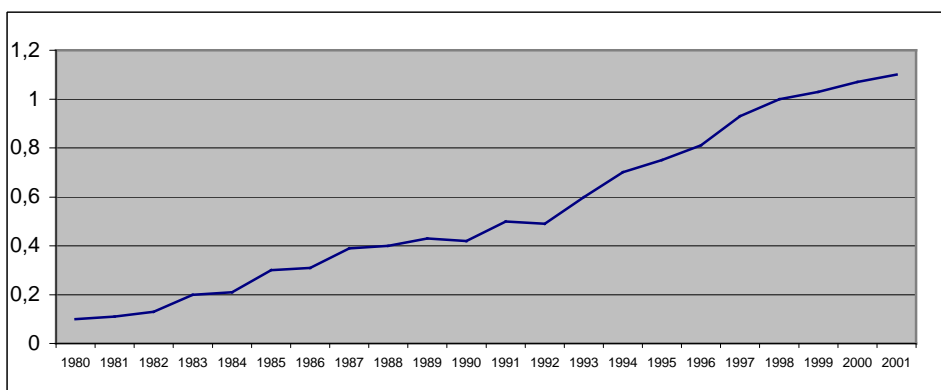
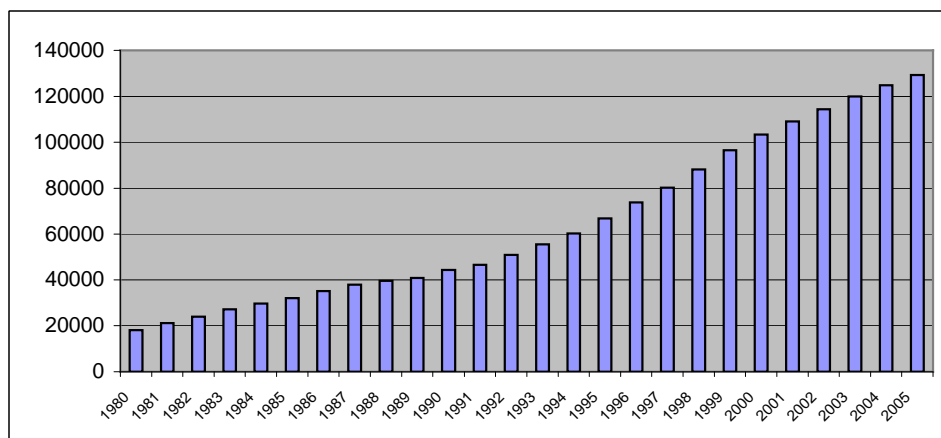
5- UNE HYPOTHESE ALTERNATIVE. Bien que la question abordée par Rodrik soit particulièrement intéressante, on voit mal *a priori* pourquoi il existerait un lien positif entre ouverture commerciale et dépenses publiques. Ce lien est véritablement paradoxal. En revanche on peut supposer qu'il y a un lien entre ouverture *financière* et expansion de l'Etat dans l'économie. Il se pourrait parfaitement qu'il existe un lien direct : celui du financement. On ne peut écarter l'hypothèse selon laquelle les Etats auraient orchestré la libéralisation financière de façon à financer leur déficit grâce à l'épargne étrangère. Evaluer le lien dette publique ou déficits publics – ouverture financière semblerait de ce point de vue intéressant. Toutefois cette hypothèse ne serait probablement intéressante que dans le cas des pays de l'OCDE, dans la mesure où ils sont les seuls à jouir d'un accès privilégié aux marchés internationaux de capitaux. Elle ne se prêterait pas à un large échantillonnage, comme l'auteur souhaitait la faire. Peut-être est-ce pour cela qu'il évacue cette problématique.

⁴ comme le souligne le politologue Daniel Gaxie, « *Comme le marché, la démocratie apparaît l'universel et indépassable horizon de notre temps* »

⁵ idée que résume P.Rosanvallon dans *Le libéralisme économique*

⁶ C'est d'ailleurs la signification de son étymologie

Essayons cependant une première approche de cette hypothèse en observant les évolutions, d'une part de l'ouverture financière, d'autre part de l'endettement public des pays du G7 :



Graphiques 4 et 5. Une simple coïncidence entre ouverture financière et endettement public ?
(somme des flux d'actifs et de passifs extérieurs/PIB, données du FMI, World Economic Outlook 2000)

Comme en témoignent les graphiques ci-dessus, il est frappant de voir que le niveau d'ouverture et l'endettement des Etats ont augmenté dans des proportions presque comparables (+600% et + 500%). A titre indicatif, dans les pays en voie de développement, le taux d'ouverture financière est resté en dessous de 0,4, et l'endettement public n'y a sans doute pas progressé de telle manière. Une exception notable est le Japon, qui finance ses déficits par un recours à l'épargne domestique. Néanmoins, à la lumière de ces informations, on peut supposer que la question mériterait une analyse tout aussi approfondie que celle proposée par D.Rodrik⁷.

⁷ Nous en proposons une première approche dans un projet de thèse soutenu pour l'obtention du DEA « diagnostic et prospective de l'économie mondiale » en juin 2004 (*Les Etats ont-ils favorisé l'ouverture financière afin de financer leur déficit ?*).

Conclusion

Loin de déboucher sur l'effacement de l'Etat, le libre-échangisme international entraîne son renforcement : les économies les plus ouvertes ont des Etats plus dépensiers. On peut expliquer cela, avec Dani Rodrik, par la capacité de l'Etat à réduire la volatilité du revenu résultant de l'instabilité des termes de l'échange. Toutefois on ne peut comprendre et analyser le rôle de l'Etat en économie ouverte sous le seul angle de la « protection » des plus vulnérables. Ce dernier peut au contraire chercher à favoriser l'insertion dans l'économie mondiale et la participation à la division des processus productifs, en augmentant la compétitivité du territoire non seulement par les dépenses élevées que le marché ne pourrait prendre en charge mais par l'incitation. Son action en faveur de la compétitivité nationale ne se traduit donc pas forcément par des dépenses élevées. Ce dernier indicateur semble donc frêler pour comprendre à la fois le sens de l'interventionnisme dans les économies contemporaines, et la modernité de l'action publique.

Annexe :Données utilisées pour la construction du graphique 5 : Endettement moyen des pays du G7 en milliards de dollars (World economic outlook database, 2004)

1980	18098,73
1981	21237,74
1982	23901,70
1983	27210,96
1984	29618,08
1985	31994,84
1986	35137,74
1987	37878,27
1988	39567,45
1989	40804,74
1990	44255,62
1991	46592,97

1992	50823,02
1993	55450,89
1994	60317,57
1995	66827,48
1996	73779,12
1997	80266,34
1998	88115,26
1999	96516,22
2000	103317,61
2001	109104,45
2002	114356,60
2003	119988,55

Bibliographie

- Livres :

Elie Cohen, *l'Etat brancardier* (1989)

Elie Cohen, *La tentation hexagonale. La souveraineté économique à l'épreuve de la mondialisation*, 1996

Pierre Rosanvallon, *Le libéralisme économique*, 1979

Philippe Auberger, *La démocratie à l'épreuve des marchés*, 2003

Philippe Delmas, *Le Maître des horloges. Modernité de l'action publique*, 1991

Christian Stoffaës et Christian Saint-Etienne, *Où va l'Etat ?*, 1991

G.Esping-Andersen, *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, 1990

- Articles :

Dani Rodrik, "Why do more open economies have bigger governments ?" NBER working papers, n° 5537, 1996

Torben Andersen, "International integration and the Welfare State" University of Aarhus Working papers n°2002-2

Wildasin D.E., *Factor mobility, Risk and Redistribution in the Welfare State* , Scandinavian Journal of Economics, 97, 2000