

HACHETTE

Suzanne Quiers-Valette

Un nouveau concept de politique économique

L'Incitation

L'INCITATION

8°R
81687
(2)

169

DL-28-12-1978-35558

ISSN 0182-6174

© Hachette, 1978.
79, boulevard Saint-Germain
F 75006 Paris

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective », et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droits ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

**UN NOUVEAU CONCEPT
DE POLITIQUE
ECONOMIQUE
L'INCITATION**

32
—
12

Suzanne
Quiers-Valette

Maitre de recherche
au Centre national
de la recherche scientifique

L'économique et le social
collection dirigée par Jean Ibanès

Directeur du Centre de sciences humaines de
l'École normale supérieure

hachette, 79 boulevard saint-germain
Paris 6^e

L'objectif de cet ouvrage est d'expliciter le sens d'un concept économique, celui d'incitation, dont l'usage, loin d'être ornemental ou accidentel, est devenu aujourd'hui envahissant et fondamental, sans jamais faire l'objet d'une définition précise.

Pour ce faire, l'auteur établit, dans une première partie, la théorie de l'incitation économique — utilisant, pour cela, tant une analyse sémiologique des textes législatifs et réglementaires que les résultats d'enquêtes psycho-sociologiques ou des séries statistiques permettant d'évaluer les effets quantitatifs des mesures édictées.

La deuxième partie s'attache à des études de cas, qui mettent en évidence des prototypes de l'incitation (comme l'indemnité viagère de départ des agriculteurs âgés et la déductibilité fiscale des primes d'assurance sur la vie), mais aussi les difficultés et les limites d'application du concept, en particulier dans le cas des exportations et des investissements directs à l'étranger.

La troisième partie présente une typologie générale des incitations, en fonction des agents et des domaines d'intervention. Le contenu et le sens de la politique incitatrice se trouvant dès lors précisés, il devient possible de situer celle-ci dans la gamme des interventions publiques et de formuler des propositions méthodologiques destinées à guider l'action économique de l'État, actuellement à la recherche de nouvelles stratégies.



En préparation :

Praxis pour un autre développement, sous la direction d'Ignacy Sachs, Directeur du Centre international de Recherche sur l'environnement et le développement (C.I.R.E.D.).

La Réforme des économies socialistes, par Jean-Charles Asselain, Maître de conférences agrégé de sciences économiques.

La France déménagée, par Marcel Roncayolo, Sous-directeur de l'École normale supérieure, et Jean Ibanès, Directeur du Centre de sciences humaines de l'École normale supérieure.

Je tiens à remercier ici tous ceux, nombreux, qui m'ont successivement aidée, de diverses manières, au cours de mon travail.

A M. Raymond Barre, qui s'est intéressé dès le départ (1972-1973) à mon projet et m'a encouragée depuis à le poursuivre, j'exprime ma profonde gratitude.

Plusieurs jeunes collaborateurs — Mlle Marion de Labrusse, MM. Jean-Claude Norre, Claude Stzenberg, Jean-Yves Barbillon — ont participé aux enquêtes et aux calculs. C'est à eux que je dois les meilleurs moments de cette recherche.

Mlle Jeanine Morice et M. Patrick Dubarle m'ont permis de franchir certaines étapes particulièrement difficiles.

MM. Alain Bienaymé, professeur à l'université Paris-IX, Pierre Llau, professeur à l'université Paris-X, Gilbert Abraham-Frois, professeur à l'université Paris-X, et Guy Triolaire, professeur à l'université Paris-I, ont été des lecteurs attentifs du manuscrit : leurs conseils avisés et leur appui amical m'ont conduite à améliorer considérablement de nombreux passages.

Grâce à M. Jean Ibanès, directeur de la collection « L'économie et le social », qui m'« incita » à procéder à une dernière et minutieuse révision, cet ouvrage se trouve être plus clair et moins austère. Cette phase finale s'est déroulée alors que j'étais occupée à d'autres travaux au sein du Centre de recherche sur l'entreprise multinationale, dirigé par M. Charles-Albert Michalet, professeur à l'université Paris-X, qui mit aimablement à ma disposition les moyens nécessaires. Mes remerciements s'adressent aussi aux personnes qui ont accepté de répondre aux interviews (leur liste figure à la page 11) et à tous ceux qui ont bien voulu fournir des renseignements dont l'utilité transparaît tout au long de l'analyse.

La dactylographie a été faite par Mme Simone Goutx ; les graphiques, par M. A. Deveugle. Je n'oublie pas les services rendus par ces deux collaborateurs de mon ancien « Centre » (le Service d'étude de l'activité économique), ainsi que par Mlle Madeleine Lecler, secrétaire générale, Mmes Geneviève Rey et Gisèle Bon, bibliothécaires.

Mme Françoise Jacqué a aimablement mis la dernière main à la présentation du manuscrit.

Envers chacun, ma reconnaissance est grande.

Qu'il me soit permis, enfin, de rendre hommage à ma mère et à mon mari. Sans leur patience et leur aide, ce livre n'aurait pu être achevé. Toutes les imperfections et erreurs qui pourraient y subsister me sont, bien entendu, exclusivement imputables.

Et c'est de mon propre chef que j'ai renoncé à écrire un avant-propos, où j'aurais expliqué ce que cette recherche a représenté pour moi et les raisons qui me la feraient, aujourd'hui, mener un peu différemment. Car ceci est une autre — et longue — histoire...

Mai 1978

Table des matières

Introduction	7
Première partie : Théorie de l'incitation économique	13
<i>Chapitre 1 : A la recherche du concept d'incitation</i>	14
1 — Élucidation du concept d'incitation	18
2 — Éléments de discussion du concept d'incitation	23
3 — Remarques méthodologiques	29
Annexe	32
<i>Chapitre 2 : Métamorphoses et dualité des incitations</i>	38
1 — Dynamique de l'incitation : ses métamorphoses et leurs conséquences	39
2 — La dualité des incitations	45
Deuxième partie : Pratique de l'incitation : Études de cas	51
<i>Chapitre 3 : L'indemnité viagère de départ des agriculteurs</i>	53
1 — Identification de l'I.V.D.	55
2 — Les effets de l'I.V.D.	65
Annexes	83
<i>Chapitre 4 : La déductibilité fiscale des primes d'assurance sur la vie</i> 1 — Identification de la déductibilité des primes d'assurance- vie comme incitation	97
2 — Les effets de la déductibilité fiscale des primes d'assurance- vie	99
Annexes	103
Propos d'étape	125
<i>Chapitre 5 : Difficultés et limites d'application du concept d'incitation</i> 1 — Un terrain propice au développement des incitations ...	135
2 — L'État utilise-t-il ce terrain favorable à une politique inci- tatrice?	137
Annexes	139
147	147
152	152
Troisième partie : Des incitations à une méthodologie de politique économique	152
<i>Chapitre 6 : Panorama des incitations</i>	159
1 — Les incitations réputées « incontestables »	160
2 — Les domaines « obscurs » de l'incitation	161
Annexe	177
189	189
<i>Chapitre 7 : Typologie des incitations et méthodologie de politique économique</i>	191
1 — Contenu et sens de la politique incitatrice	192
2 — Propositions pour une méthodologie de politique économique	201
Annexes	209
Conclusion : Avenir de la politique incitatrice et nouvelles stratégies	235

Introduction

La politique économique n'échappe ni au rituel, ni à la magie. A quelque chose près, elle est dans l'état où se trouvait la chimie du XVIII^e siècle. Selon Lavoisier¹, certaines expressions introduites par les alchimistes avaient, à cette époque, un caractère énigmatique dont le sens n'était perceptible qu'aux adeptes. D'autres avaient été attribuées aux corps, non en fonction de leurs propriétés, mais au hasard des circonstances : les chimistes maniaient ainsi « l'huile de tartre par défaillance », le « beurre d'arsenic », les « fleurs de zinc »...

Moins pittoresque que celui de l'ancienne chimie, le vocabulaire de la politique économique reste un domaine où les mots tiennent lieu de concepts et sont utilisés au hasard des circonstances, en dépit des efforts et des progrès réalisés par de trop rares chercheurs. Mais les sciences humaines ont cela de différent des sciences exactes et de la nature, que le langage n'y est jamais neutre, même lorsqu'il est canalisé par des modèles mathématiques. La rationalité ne dominera sans doute jamais entièrement la politique économique, où les maîtres-mots sont les premiers outils de l'action.

Les termes « incitations », « politique incitatrice » sont de ceux-là. Que signifient-ils ? Quel type d'intervention de l'État désignent-ils ? La théorie économique est sur ce point muette. Les vocabulaires d'économie n'en portent pas trace. Ceux des sciences sociales montrent que seules la sociologie et la psychologie ont scientifiquement appréhendé et utilisé le terme d'incitation, dans l'analyse des relations de travail et des problèmes de l'emploi.

Mais pourquoi cet emprunt à des disciplines voisines ? Comment a-t-il été assimilé, transformé peut-être, et pour quels besoins ?

Ces questions ne sont pas de pure forme. Dire qu'une expression est commode explique mal son intrusion dans le vocabulaire. On pourrait passer outre si l'emploi du terme était accidentel et ornemental. Or, il n'est rien de tout cela. Il est, au contraire, envahissant et fondamental. Il revient constamment dans les textes, les discours officiels et la presse, la plupart des domaines de l'activité économique étant apparemment et fréquemment touchés par des mesures baptisées « incitations ». La notion acquiert peu à peu un caractère de généralité, au point qu'elle a été associée à celle de modèle². La littérature économique en fait un usage plus modéré, mais perceptible, sans l'assortir pour autant de définitions précises. Certains auteurs se bornent à la qualifier de « technique d'exécution du Plan ». D'autres, comme S.-C. Kolm, J.-J. Bonnaud ou J.-P. Courthéoux ouvrent des perspectives

1. Cité par François Jacob, *La Logique du vivant. Une histoire de l'hérédité*, N.R.F., Gallimard, 1971, p. 51.

2. « Un Modèle d'économie incitée » proposé par M.J. Baretz au Comité d'étude pour un Nouveau Contrat social. Cf. *Le Monde*, 4 nov. 1972, pp. 1 et 10.

L'incitation

intéressantes¹, mais sans en tirer d'indications pour l'élucidation du concept. Nombreux sont les exemples de textes faisant état des incitations « au hasard des circonstances »...

Ainsi se dégage l'impression que l'action incitatrice est devenue un des axes essentiels de l'intervention de l'État. Dès lors, il n'est plus possible de se contenter de l'imprécision de son contenu.

Celle-ci est grande. Il n'est, pour s'en convaincre, que de parcourir les interviews menées auprès de vingt personnes qualifiées², qui ont été priées de donner une définition de l'incitation : toutes acceptent de la faire à un moment quelconque de l'interview, mais peu s'en déclarent satisfaites. Fort diverses, la plupart des réponses tournent cependant autour de l'idée que, par l'incitation, l'État oriente, infléchit, corrige, dirige... l'action des agents économiques en vue de certaines fins. De l'extensibilité de ces formules, qui peuvent s'appliquer à n'importe quelle intervention de l'État, naît leur unité. Les divergences et les hésitations apparaissent au moment où il s'agit de citer des exemples d'incitations et, plus loin, d'en identifier d'autres. L'idée générale précédente devient alors insuffisante et le besoin d'une explicitation du concept, pressant. Faute de ce moyen d'investigation et d'analyse, les réponses hésitantes, vagues et parfois contradictoires entre elles se multiplient.

Il reste que le terme est, aujourd'hui, trop fréquemment employé pour échapper plus longtemps à l'analyse. Si la politique économique prétend à quelque rigueur, elle doit renoncer à ses « fleurs de zinc ». Elle doit passer de la magie du verbe au vocabulaire scientifique. Il faut y introduire l'esprit d'analyse et (c'est encore Lavoisier qui parle) « c'est seulement par le perfectionnement du langage que peut se réaliser cette opération ».

Il n'est pas dans notre propos, ni en notre pouvoir, de faire ici une analyse sémantique des termes d'incitation et de politique incitatrice. L'étude reste à entreprendre de leur apparition et de leur évolution en politique économique. Il est visible, toutefois, que c'est vers les années 60 que commence leur fortune³. Pourquoi? Ici, une constatation : l'idée

1. J.-J. Bonnaud propose une liste des mesures incitatrices touchant les entreprises dans un article intitulé « Les instruments d'exécution du Plan utilisés par l'État à l'égard des entreprises », *Revue économique*, n° 4, juillet 1970, pp. 554-596. S.-C. Kolm écrit, de son côté, dans *L'État et le système des prix*, C.N.R.S., Dunod, 1971, p. 89 : « Le problème de l'incitation est que, malgré leurs raisons très différentes d'agir, les membres d'une administration servent leur fonction sociale. » J.-P. Courthéoux, enfin, analyse plus généralement les « facteurs d'adhésion et les points de friction dans un régime d'économie incitée » in *Attitudes collectives et croissance économique*, Rivière, 1969, pp. 73-129.

2. Ces interviews, dites « expérimentales », ont eu pour objectif de vérifier le bien-fondé théorique et le caractère opératoire du concept d'incitation préalablement élucidé. On en trouvera trace tout au long de cet ouvrage.

Le guide d'interview figure à la page 10. Il invite le lecteur à interrompre un moment sa lecture pour « jouer le jeu » en tentant de répondre aux questions posées. C'est là, en effet, un des meilleurs moyens de comprendre les buts et d'apprécier les résultats de cette recherche — et le seul moyen pour en faire une analyse critique.

Pour des raisons matérielles, ces interviews ne sont pas publiées. Elles sont à la disposition du lecteur à l'adresse suivante : Centre de recherche économique de l'École normale supérieure, 45 rue d'Ulm, 75005 Paris.

3. Un des interviewés avance que ces expressions ont été induites par la littérature suscitée par le IV^e Plan. Cf. également S. Quiers-Valette, « Le concept d'incitation et la politique incitatrice française », *VIII^e Colloque international de l'Association française des sciences économiques*, Ermenonville, sept. 1972.

d'incitation prend force au moment où s'amorce un relatif déclin de l'idée de planification. D'où l'hypothèse suivante : la politique incitatrice, à l'origine technique d'exécution du Plan, n'en est-elle pas venue à le concurrencer, voire à le suppléer? Ce problème relève plus de la politologie que de l'économie : aussi a-t-il été éliminé du guide ayant servi aux interviews. Mais des observations spontanées ont surgi, qui montrent que la politique incitatrice tire sa légitimité de la planification, tout en étant perçue comme une forme déviante de celle-ci. Toutefois, une minorité d'interviewés (quatre hauts fonctionnaires et trois universitaires) ont totalement ignoré le problème, en excluant de leurs réponses toute référence au Plan¹.

Cet exemple montre que l'étude de la politique incitatrice n'est pas (est-ce, d'ailleurs, un cas exceptionnel?) un domaine réservé aux seuls économistes. Au fil des recherches, le besoin d'une coopération avec des sciences voisines (politique, sociologique, juridique, psychologique...) complémentaires, ou même apparemment éloignées (mathématiques, biologie), est plusieurs fois apparu, mais le cloisonnement des disciplines rend cette coopération problématique...

Ici, c'est la nature et les effets économiques des incitations qui seront étudiés. Le projet initial était plus limité : supposant les incitations aisément identifiables, il s'agissait de les recenser et de quantifier, autant que possible, l'impact de certaines d'entre elles. Assez vite, sa réalisation s'est heurtée à des problèmes conceptuels et de méthode que reflète la structure de cet ouvrage :

- Théorie de l'incitation économique (1^{re} partie);
- Pratique de l'incitation : études de cas (2^e partie);
- Typologie des incitations et propositions pour une méthodologie de politique économique (3^e partie).

Le premier et le troisième thèmes marquent un dépassement du projet initial.

Dans la première partie, divisée en deux chapitres, il est presque entièrement attribuable à une phase préliminaire d'observation des faits, conforme à la méthode inductive. Apparaît d'emblée l'importance accordée à l'analyse d'inspiration sémiologique des textes, à la collecte statistique et à l'effort de quantification de certains effets, sans lesquels le concept d'incitation n'aurait pu être élucidé.

Bien qu'étayé par les faits, il a paru nécessaire de tester ce concept *in vivo*. De là les interviews semi-directives auxquelles il a été déjà fait allusion. Elles ont visé à suppléer l'impossibilité de recourir, en sciences humaines, à l'expérimentation, le « jeu » de l'interview consistant à faire retrouver à des spécialistes de politique économique, théoriciens ou praticiens, le concept d'incitation précédemment mis au point.

Parallèlement s'est déroulée la phase d'application du concept (chapitres 3, 4 et 5). De ces diverses expériences ont surgi des enseignements, certains inattendus, d'autres venant vérifier des hypothèses de travail. Il a semblé commode de les présenter au chapitre 2. Le lecteur intéressé y trouvera les fils conducteurs qui lui faciliteront la compréhension des chapitres suivants. Le lecteur pressé (ou peu friand d'économie

1. Pour plus de détail, cf. S. Quiers-Valette, « Politique incitatrice et planification : le cas français », *Colloque sur « La Planification dans la société française »*, 9-12 oct. 1973, P.U.G., 1974. Cf. également tableau n° 2, p. 24 de cet ouvrage.

GUIDE D'INTERVIEW

Au lecteur : avant d'aller plus loin, essayez de répondre aux questions posées.

Généralités

- 1 / Que représentent pour vous les mots « incitation », « politique incitatrice » ?
- 2 / Donnez-vous à ces termes un sens précis et restrictif ou, au contraire, un sens large ?
- 3 / Quelle définition pourriez-vous formuler, *a priori*, de la politique incitatrice ?
- 4 / Considérez-vous que la politique du crédit et spécialement les actions sur le taux d'intérêt font partie de l'action incitatrice ?
- 5 / L'action incitatrice, telle que vous la définissez, vous semble-t-elle avoir été :
 - originale, par rapport au passé et à l'étranger,
 - a) par son contenu,
 - b) par ses modalités;
 - efficace;
 - bien diffusée auprès des agents économiques ?

1. Définition de la politique incitatrice

Définition que nous donnons, pour notre part, des *incitations* : mesures non autoritaires, laissant le libre choix à l'agent économique concerné, et lui procurant un ou des avantages, moyennant une contrepartie sous forme d'un acte économique déterminé.

- 6 / Êtes-vous d'accord avec cette définition ?
- 7 / Sinon, pourquoi ?
- 8 / Pouvez-vous citer des incitations ayant eu, au cours des dix dernières années, une particulière importance ?

2. Contenu de la politique incitatrice

- 9 / Les mesures suivantes sont-elles des incitations ?
 - a) primes et allègements fiscaux en faveur de la décentralisation des activités industrielles et/ou tertiaires;
 - b) amortissement dégressif;
 - c) déductions fiscales pour l'investissement;
 - d) crédit de mobilisation des créances commerciales (C.M.C.C.);
 - e) modifications des formes d'épargne, visant à rendre l'épargne moins liquide;
 - f) création de la C.O.B.;
 - g) création de l'I.D.I.;
 - h) mesures en faveur des exportations et de la prospection des marchés étrangers (lesquelles?) ;

- i) formule des sociétés conventionnées;
- j) formule des groupements d'intérêt économique;
- k) formule du crédit-bail;
- l) législation sur les fusions et les scissions de sociétés;
- m) contrats de programme-prix.

10 / Éventuellement, qu'ajouteriez-vous à cette liste?

11 / Y a-t-il, à votre avis, en dehors des mesures officielles, une action incitatrice de l'État?

LISTE DES INTERVIEWÉS, PAR CATÉGORIE ET PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE¹

1. Universitaires

H. AUJAC	Conseiller scientifique du B.I.P.E.,
A. BABEAU	Professeur de sciences économiques,
M. BEAUD	Professeur de sciences économiques,
J. BENARD	Professeur de sciences économiques,
M. CASTAGNE	Maitre de conférences à l'E.N.A.,
P. DUBARLE	Chercheur de la F.N.S.P.,
H. GUITTON	Professeur de sciences économiques,
P. LLAU	Professeur de sciences économiques,
A. NICOLAÏ	Professeur de sciences économiques,
R. PEREZ	Professeur de sciences économiques.

2. Hauts fonctionnaires

R. BARRE	Vice-Président de la Commission des Communautés européennes,
J. DELORS	Secrétaire général du Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale,
F. ESSIG	Délégué adjoint, D.A.T.A.R.,
R. GORSE	Directeur général du Centre français du commerce extérieur,
D. DE LA MARTINIÈRE	Directeur général des Impôts, ministère de l'Économie et des Finances,
J. PELLETIER	Directeur du Service « Financement », Commissariat général au Plan,
J. RIPERT	Directeur général de l'I.N.S.E.E.,
P. SARRAZIN	Secrétaire général adjoint à la Caisse nationale des marchés de l'État,
J. SAINT-GEOURS	Directeur général du Crédit Lyonnais,
Y. VIDAL	Adjoint au directeur du Budget, ministère de l'Économie et des Finances.

1. Dans le cas où l'appartenance entre universitaires et hauts fonctionnaires pouvait être discutée, les interviewés ont choisi eux-mêmes la catégorie où ils désiraient figurer. Les titres des interviewés sont ceux qui existaient au moment de l'interview. Cet ordre ne représente pas celui des interviews, qui sont anonymes.

L'incitation

appliquée et de technique) aura, avec ce chapitre, une idée générale de la nature et du fonctionnement de la politique incitatrice. Les exemples qu'il contient montrent que les incitations obéissent à une logique propre, qui commande leur évolution et transforme les rapports entre les agents économiques et l'État. Ils montrent aussi que les inégalités entre agents et l'hétérogénéité des groupes socio-économiques font des incitations des mesures à caractère ambivalent.

Plus concrets sont les chapitres 3 et 4, où figurent deux exemples d'application du concept : ils portent sur l'indemnité viagère de départ pour les exploitants agricoles âgés et sur la déductibilité fiscale des primes d'assurance sur la vie. Chacune d'elles donne lieu, d'une part à la mise en œuvre des procédés d'identification décrits au chapitre 1, d'autre part à l'étude de ses effets. Tout au long de l'ouvrage — et, notamment, dans le dernier chapitre —, on trouvera des éléments d'application relatifs à d'autres mesures. Mais l'indemnité viagère de départ et la déductibilité fiscale des primes d'assurance sur la vie constituent des prototypes de l'incitation économique, justifiant une étude détaillée.

A l'inverse, le chapitre 5 met en évidence les difficultés et les limites de l'application du concept. Au regard de la politique incitatrice, les mesures édictées en matière d'exportations et d'investissements directs à l'étranger représentent un cas particulier. Là, plus qu'ailleurs, les nomenclatures actuelles (secteurs et branches) sous lesquelles on regroupe les entreprises apparaissent insuffisantes pour guider une politique qui se voudrait sélective. Ce qui est vrai pour les entreprises l'est également pour les ménages, regroupés sous des nomenclatures impropres à fonder des actions de ce type. C'est là une des causes des faiblesses et des effets pervers de certaines incitations.

La seconde partie, largement inspirée par une démarche déductive, doit être considérée comme un essai pratique pour dépasser le stade de l'empirisme, mettre en relief les lacunes les plus criantes et réfléchir aux meilleurs moyens de les combler.

Justifier le choix des mesures figurant dans la typologie, en faciliter la critique, tel est l'objet du chapitre 6. Plusieurs politiques économiques sont, à cette fin, « relues » à travers la grille de décryptage qu'est le concept d'incitation. Certaines (la politique de l'épargne, celle de l'aménagement du territoire) constituent des domaines réputés « incontestables » de l'incitation. Ils coexistent avec des domaines « obscurs » (investissements dans les D.O.M. et les T.O.M.; mobilité de la main-d'œuvre et formation permanente; politique agricole; fusion de communes), peu cités par les interviewés et pourtant révélateurs de caractéristiques intéressantes.

Cette relecture préfigure le chapitre 7. Il synthétise et ordonne, sous forme d'une typologie, les choix préliminaires. L'aspect de prime abord disparate des incitations s'efface, la politique incitatrice se révélant comme un sous-ensemble homogène au sein de la politique économique, et cohérent avec elle. Son analyse permet, dans une dernière étape, d'imaginer quelques voies de recherches méthodologiques pour analyser et guider l'intervention économique de l'État, actuellement à la recherche de nouvelles stratégies.

Première partie

*Théorie de l'incitation
économique*

Chapitre 1

A la recherche du concept d'incitation

L'élucidation du concept d'incitation n'a pas présidé aux débuts de cette recherche.

De quoi s'agissait-il au départ ? De dresser d'abord la typologie des incitations, c'est-à-dire de recenser celles-ci et de les classer selon plusieurs critères : agents, domaines d'intervention, durée, degré de nouveauté, techniques d'intervention. De tenter ensuite de mesurer le coût et l'efficacité des incitations jugées les plus intéressantes.

Ce projet reposait sur l'idée implicite que la politique incitatrice a une existence spécifique et un statut particulier au sein de la politique économique et qu'elle y joue un rôle suffisamment important pour qu'on en fasse le bilan. En même temps, ce projet reconnaissait l'imprécision du contenu de la politique incitatrice et la nécessité d'extraire, ici et là, les incitations éparses dans l'ensemble des interventions de l'État pour les regrouper dans un sous-ensemble cohérent.

Cette façon d'envisager le problème, outre qu'elle a été partagée par notre entourage scientifique, est perceptible dans les interviews qui, précisons-le encore, ont suivi la mise au point du concept d'incitation. Il est significatif que, à deux exceptions près, les interviewés ébauchent d'emblée une définition de la politique incitatrice perçue comme un sous-ensemble de la politique économique et non confondue avec elle. Les deux « refus », l'un explicite, l'autre implicite, traduisent un doute, non sur l'existence de la politique incitatrice en tant que telle, mais sur ses possibilités d'identification. Il est non moins significatif que la plupart

des interviewés donnent à leur définition un « sens large », la reconnaissance de la politique incitatrice s'accompagnant d'une perception imprécise de son contenu¹.

Plus révélatrice encore est la partie semi-fermée de l'interview (cf. le point II du Guide d'interview), où il est demandé d'identifier un certain nombre de mesures choisies au hasard. On voit, d'après le tableau n°1, que deux groupes de mesures seulement sont classés unanimement comme étant des incitations : mesures en faveur de la décentralisation et du développement régional, d'une part ; mesures visant à modifier les formes d'épargne, d'autre part. Les déductions fiscales pour investissement, l'amortissement dégressif, les mesures en faveur des exportations sont fréquemment classés comme incitations. À l'inverse, la création de la C.O.B. et le crédit-bail sont nettement exclus du domaine de l'incitation. Au total, la moitié environ des mesures s'avèrent facilement identifiables, ce qui est peu si l'on tient compte de la nature de l'échantillon couvert par les interviews qui, à défaut d'être quantitativement représentatif, apparaît qualitativement fiable.

Ce qu'il importe de retenir ici — et d'imaginer — est ce que donne cette expérience, dès lors qu'elle n'est pas limitée à treize mesures et qu'elle se trouve transposée à la presque totalité des mesures de politique économique. Moins favorisée que les interviewés — à qui était proposée, au point I du guide d'interview, une définition partielle de l'incitation —, nous ne disposons, pour déceler les incitations, que de deux points de repère constitués par deux *hypothèses* a priori raisonnables : le caractère *non obligatoire* des incitations et leur caractère *sélectif* vis-à-vis des agents. Seul, le premier critère a résisté à l'usage. En revanche, l'idée de sélectivité a dû être abandonnée.

La prise en compte du critère de sélectivité restreint, en effet, considérablement le champ de l'étude : il y a, en définitive, très peu de mesures sélectives en France, même lorsque l'intention existe, de la part des pouvoirs publics, de les rendre telles. Un des meilleurs exemples est, à cet égard, les déductions fiscales pour investissement (cf. p. 46). La sélectivité, au moins affichée, est d'application difficile. Elle va à l'encontre, notamment, du principe de « neutralité » de l'impôt, notion à vrai dire assez mal définie, mais qui justifie les critiques adressées parfois aux régimes d'exemption. Elle se heurte surtout à un obstacle socio-politique : les membres d'un groupe désirent être traités également et les avantages accordés à certains entraînent la revendication des autres. Le manque d'information sur les situations respectives des uns et des autres ne permet guère de s'opposer à ce genre de réactions. La sélectivité s'opère presque uniquement par examen au coup par coup des dossiers : c'est, par exemple, le cas pour les demandes d'octroi de primes de développement régional à la D.A.T.A.R. La sélectivité est donc avant tout une pratique administrative, dont les critères d'application restent mal connus. Elle ne saurait fonder l'ensemble de la politique incitatrice.

Au critère de sélectivité a été substitué celui, plus général, de *spécificité*. Il désigne des mesures ponctuelles, dirigées vers des groupes

1. Trois expériences parallèles, l'une effectuée auprès d'un groupe de cinq économistes enseignants, les autres lors de deux séminaires de doctorat de Sciences économiques, révèlent les mêmes tendances.

L'incitation

d'agents différenciés, sans impliquer nécessairement l'existence de traitements différentiels à l'intérieur d'un groupe. En outre, les mesures cherchent à agir sur une grandeur économique donnée et sont parfois circonscrites dans l'espace et/ou le temps.

L'application de ces critères, liberté de choix des agents et spécificité, revient à éliminer de la masse des mesures de politique économique, les mesures autoritaires de réglementation et les mesures d'ordre général qui touchent l'ensemble du corps économique dans un but de régulation globale.

Après cette opération, le nombre des mesures restant à identifier demeure, cependant, considérable et le choix à opérer entre elles, difficile et empirique. La typologie initiale, non présentée ici, reflétait ces difficultés : elle s'est, en effet, avérée anormalement gonflée et disparate, posant ainsi de façon péremptoire le problème de l'élucidation du concept d'incitation.

TABLEAU .N° 1

IDENTIFICATION DES MESURES PROPOSÉES AUX INTERVIEWÉS
(RÉPONSES A LA QUESTION 9 :
LES MESURES SUIVANTES SONT-ELLES DES INCITATIONS?)

	Oui	Non	Refus de répondre ou hésitation
a) Primes et avantages fiscaux pour la décentralisation des activités industrielles ou tertiaires	20	—	—
b) Amortissement dégressif	15	1	4
c) Déductions fiscales pour investissement	18	—	2
d) Crédit de mobilisation des créances commerciales	6	7	7
e) Modifications des formes d'épargne .	20	—	—
f) Création de la Commission des opérations de Bourse	2	16	2
g) Création de l'Institut de développement industriel	6	9	5
h) Mesures en faveur des exportations ..	16	1	3
i) Formule des sociétés conventionnées.	11	1	8
j) Formule des groupements d'intérêt économique	7	5	8
k) Formule du crédit-bail	4	12	4
l) Législation sur les fusions des sociétés	13	3	4
m) Contrats de programme-prix	10	8	2

Deux voies étaient ouvertes, que résume cette phrase de F. Machlup : « Un terme qui possède tant de significations qu'on ne sait jamais ce que veut dire celui qui s'en sert, doit être écarté du vocabulaire spécialisé ou purifié de toutes connotations confuses »¹.

Une autre « anomalie » a contribué à poser ce problème : les premières tentatives pour mesurer les effets de certaines mesures aboutissaient à des résultats que les seules différences de conjoncture expliquaient imparfaitement.

Deux méthodes ont donc été utilisées², dont on ne pouvait savoir a priori si elles révéleraient le contenu réel de l'incitation économique ou conduiraient à rejeter celle-ci au rang des commodités de langage, sans signification précise.

La première méthode est une analyse de type sémiologique, qui consiste à réexaminer la typologie primitive (fondée sur les critères de liberté de choix des agents et de spécificité) en fonction de nouveaux critères. Menée à partir de *textes de première main*, essentiellement Journal Officiel et rapports du Conseil national du Crédit, elle a permis de dégager deux indicateurs : les mesures non assorties de date limite et les mesures « greffées », c'est-à-dire découlant d'une mesure antérieure. Au terme de cette démarche, émerge un groupe de mesures dont le caractère répétitif révèle les difficultés que rencontrent diverses politiques à s'implanter et tend à prouver au minimum l'existence d'un décalage entre les objectifs de l'État et les comportements des agents économiques.

Plus classique que la précédente, la seconde méthode a consisté à observer l'évolution de certaines grandeurs visées par les mesures de politique économique³. Elle démontre que l'étude des effets ex-post des mesures est inséparable d'une analyse des comportements. La mesure des « délais de réponse » des agents est, à cet égard, particulièrement significative. En général, on constate un développement lent ou sporadique des réactions. Les départs en flèche sont rares et leur maintien exceptionnel. Tout se passe comme si les agents observaient une période de latence, d'incubation, vis-à-vis de certaines mesures de politique économique.

1. F. Machlup, *Essais de sémantique économique*, Calmann-Lévy, 1971, p. 13.

2. On en trouve l'exposé détaillé en annexe de ce chapitre.

3. Trois séries de mesures, qui ont constitué avec d'autres, lors des investigations préliminaires, le banc d'essai pour la quantification des effets, ont été étudiées : il s'agit des déductions fiscales pour investissement, des mesures concernant l'épargne et de l'indemnité viagère de départ des agriculteurs.

L'incitation

SECTION I - ÉLUCIDATION DU CONCEPT D'INCITATION

1.1 Définition

Quels que soient la méthode choisie et le domaine d'intervention exploré, la notion de « terrain défavorable » surgit et le décalage entre les objectifs de l'État et ceux des agents économiques apparaît avec régularité. Étranger d'abord à la recherche, celui-ci devient la ligne de partage des mesures mêlées au sein de la typologie initiale.

Ainsi, l'observation des faits conduit à définir l'incitation économique comme *une mesure spécifique de politique économique, non obligatoire, cherchant à obtenir des agents qu'elle vise, un comportement déterminé, non souhaité par eux ou qu'ils n'ont pas idée d'adopter, au moins au départ, en échange d'un ou plusieurs avantages déterminés.*

Quatre critères fondent donc l'incitation :

c.1) *la spécificité* : l'incitation est ponctuelle, elle vise telle catégorie d'agents, elle cherche à agir sur telle grandeur, parfois dans telle région et tel délai;

c.2) *l'absence de sanction* : par nature, l'incitation ne revêt pas de caractère d'obligation; les agents peuvent s'abstenir de répondre à l'incitation sans encourir de pénalisation : ils ont une *liberté de choix*;

c.3) l'existence d'un *couple avantage(s)-contrepartie(s) : avantage(s)*, qui peuvent être la perspective d'un gain ou d'une économie monétaire (prime, dégrèvement fiscal, subvention, etc.); *contrepartie(s)* émanant de l'agent qui doit, pour bénéficier des avantages, effectuer telle opération économique significative de tel comportement;

c.4) le *comportement* que l'incitation cherche à susciter *n'est pas souhaité ou même imaginé* par les agents; autrement dit, par l'incitation, l'État cherche à « faire faire » aux agents quelque chose qu'ils ne feraient pas par eux-mêmes.

L'intervention du quatrième critère est décisive : c'est lui qui marque l'existence de décalages entre les objectifs de l'État et ceux des agents. Il ne suffit cependant pas à fonder l'incitation. Les trois autres sont également nécessaires. Ce qui est vrai, c'est que ceux-ci ne permettent pas, à eux seuls, de départager les différentes mesures de façon décisive. Il existe, en effet, des mesures qui répondent à chacun des trois critères, sans pour autant former un ensemble cohérent. Le quatrième garantit cette nécessaire homogénéité. Pris isolément, il perd cette vertu. En effet, d'autres interventions de l'État peuvent chercher à aller à l'encontre des comportements spontanés des agents, notamment en se substituant à eux. Certaines actions directes n'ont pas d'autre raison d'être. Cette substitution n'existe pas dans l'action incitatrice, qui cherche au contraire à faire agir les agents. Moyen plus subtil et, théoriquement, plus typique du système néo-libéral que l'action directe. Moyen plus révélateur aussi des décalages ex-ante entre les objectifs de l'État et des agents. Les actions directes ont rarement ce pouvoir, car la plupart des agents les ignorent¹, quitte à les critiquer après qu'elles sont accomplies.

1. Les réactions contre l'implantation de centrales nucléaires constituent une exception récente.

1.2 Conséquences de l'adoption de cette définition pour l'analyse économique

Il est évident que le quatrième critère est plus lourd de conséquences que les trois autres pour l'analyse économique. Les agents n'étant pas portés naturellement à faire ce que leur propose l'incitation, *la politique incitatrice apparaît comme un des moyens d'action contre des résistances, actives ou passives, aux changements.*

Le terme « changement » est pris ici au sens littéral de « modification d'une situation existante », purgé de tout jugement de valeur. La réalité politique est autre : presque toutes les incitations, lorsqu'elles évoquent le changement, l'assimilent au progrès économique et social, qu'il s'agisse de créer un comportement nouveau (retraite de l'exploitant agricole âgé) ou de recréer un comportement ancien (épargner à long terme).

En second lieu, l'incitation apparaît comme le moyen, pour l'État, *de pallier la limitation de l'horizon économique des agents.* Faute d'informations et faute d'une démarche prospective, les agents ne perçoivent pas certaines possibilités d'action : littéralement, ils n'ont pas idée de les accomplir. Dans le même temps, l'État, dont l'horizon économique est à plus long terme, tente de réaliser des préférences de structures. Il le fait de diverses manières et, notamment, par l'incitation qui pousse les agents à agir. Ce moyen a l'avantage d'intégrer de façon directe, par une participation effective, les agents au processus de changement. Il présente a contrario le risque de les rendre plus rapidement conscients du changement projeté et, par là même, il peut induire plus facilement un comportement de résistance.

Dans tous les cas, l'État exerce, par l'incitation, une action à contre-courant du comportement spontané des agents. En ce sens, l'action incitatrice est un des éléments constitutifs de la *marge de manœuvre économique et financière de l'État.* Il n'est pas question d'élucider ici cette notion couramment employée, mais encore très imprécise. Au sens large, elle se définit intuitivement comme l'ensemble des décisions que l'État peut prendre et des dépenses qu'il peut engager sans rupture grave du consensus social. Plus restrictivement, on peut la définir comme la « plage » délimitée par les différentes contraintes que rencontre l'action de l'État en matière économique et sociale. La marge de manœuvre semble, en effet, conditionnée par plusieurs éléments :

- par la capacité de résistance de l'État aux contraintes émanant de centres de décision intérieurs et extérieurs, qu'il a acceptés ou reconus; durant la période étudiée, l'émergence de centres « supranationaux » comme la C.E.E. a contribué à restreindre la marge;
- par sa capacité à effectuer un prélèvement sur le surplus dégagé par l'activité économique; cette capacité constitue la marge financière de l'État qui apparaît limitée : par les dépenses de souveraineté liées à l'existence de la Nation (Justice, Défense nationale...); par le poids, dans le budget, des décisions passées.

L'action incitatrice se situe au sein de cette marge financière, elle-même partie de l'ensemble plus vaste qu'est la marge économique.

L'incitation

Tout en démentant le caractère non conflictuel de la théorie classique, il est — grâce à la liberté de choix laissée aux agents de fournir, ou non, cette contrepartie — compatible avec une politique néo-libérale dérivée du classicisme. Si, dans la controverse entre tenants de l'économie de marché et tenants de l'économie planifiée, il n'a jamais été question jusque-là de l'incitation (sauf sous une forme vague, et non au sens précis où nous l'entendons dans cet ouvrage), en revanche, l'intervention de l'État, son opportunité, ses effets sont au centre de bien des débats. C'est que, là-même où règne la doctrine libérale de l'économie de marché, l'État intervient.

Cette situation est-elle destinée à durer? Sans grands risques d'erreur, on peut le supposer : les économies modernes sont entrées dans une phase de ralentissement, contrastant avec le régime de croissance accélérée des deux décennies précédentes. Or, il est connu que tous les acteurs de la vie économique et sociale, à commencer par ceux qui contestent le plus le bien-fondé de l'intervention de l'État, se tournent plus volontiers vers lui en période de difficultés.

L'hypothèse d'une perpétuation, voire d'une amplification du rôle de l'État est donc justifiée et, du même coup, les analyses qui tentent de l'explicitier et d'en mesurer la portée.

Il convient de prendre conscience, à ce titre, des limitations que connaît et connaîtra le rôle des États nationaux du fait de l'internationalisation des phénomènes économiques. L'analyse de ce processus constitue un thème majeur de la science économique moderne. Il s'en faut, toutefois, qu'il ait été totalement élucidé. En termes simples, il s'analyse comme une des conséquences des interdépendances (technologiques, commerciales, financières) qui lient les nations concurrentes du monde capitaliste. Concrètement, il se manifeste par des imitations et des transpositions des techniques, des niveaux et des modes de vie; par des propagations plus amples et plus rapides des déséquilibres induits par les économies dominantes, dont le plus grave est le déséquilibre monétaire; par l'émergence, tantôt voulue (C.E.E.), tantôt plus ou moins subie (firmes, en général puissantes, à vocation multinationale), de centres de décision supranationaux. L'ensemble du processus met en cause la notion même d'économie nationale; il est impossible que l'intervention des États nationaux n'en soit pas affectée. Mais on ne mesure pas encore avec exactitude les moyens de cette influence et son impact réel.

Si la perspective d'une limitation des pouvoirs des États nationaux doit être retenue, il est évident qu'elle n'exclut pas le maintien des appareils étatiques et des visées nationales. Pour combien de temps et avec quelle efficacité, c'est ce qu'on ne saurait prévoir. Toutefois, la pesanteur qui caractérise la plupart des évolutions, rend peu probable l'avènement rapide d'un ordre supranational qui rendrait inutiles les recherches sur les interventions de l'État.

Il reste donc opportun de conduire une réflexion sur l'avenir de ce mode d'intervention, longtemps privilégié de France, qu'est la politique incitatrice. L'est-il encore? Le restera-t-il dans un contexte national et international dominé par le ralentissement de l'activité, l'inflation non maîtrisée et le chômage?

Répondre suppose qu'on examine d'abord s'il a été lié de façon spécifique à un moment de l'histoire et de la croissance économiques françaises, ou s'il en est indépendant.

I / Le contexte de la politique incitatrice

Sans être entièrement nouvelle dans l'histoire de l'intervention de l'État, ni propre à la dernière décennie, la politique incitatrice s'est surtout développée à partir des années 60.

L'économie française est alors marquée par l'amorce ou l'apparition de profonds changements. Le changement le plus fondamental est l'ouverture sur l'extérieur, avec la signature, le 25 mars 1957, du Traité de Rome, instituant la Communauté économique européenne. Abandonnant une longue tradition protectionniste, la France s'engage dans un processus de croissance concurrencée, confirmée par la réalisation de l'union douanière entre les Six en juillet 1968.

A peu près à la même époque, l'impact effectif de la planification française s'affaiblit. Le phénomène est d'abord peu visible car, paradoxalement, l'idée de planification connaît une sorte d'apogée, grâce probablement à l'intérêt que lui porte le général de Gaulle (arrivé au pouvoir en 1958) et certains observateurs étrangers. Mais, dès 1964, veille du V^e Plan, il devient manifeste que ni l'État, ni les industriels ne se conforment aux objectifs des planificateurs¹.

Ces deux phénomènes recouvrent, en fait, un seul et même choix : celui de redonner la prédominance à l'économie de marché. Cette volonté est, du reste, déjà nettement perceptible dans les recommandations du « Comité Armand-Rueff », créé en 1958.

Replacée dans ce contexte, la politique incitatrice pourrait schématiquement être décrite comme l'indice du passage d'un système « fermé-planifié » à un système « ouvert-libéral ». La réalité, complexe, dément quelque peu cette figure trop simple : la planification a été — et reste — en France seulement indicative, si bien que *le développement de l'incitation* ne marque pas une rupture franche entre deux systèmes à l'état pur, mais *coïncide avec un renforcement de la doctrine et de la politique de l'économie de marché*.

De même, elle coïncide avec une accélération de la croissance : au lieu de 5 % entre 1949-1961, celle-ci atteint 5,7 % l'an entre 1962-1968, puis 6,2 % entre 1968-1973. C'est un fait connu que l'augmentation des rythmes de croissance s'accompagne d'un accroissement du rythme des changements de toutes sortes. Comme nous l'avions pressenti dès le départ, la politique incitatrice contribue à réduire les décalages qui en résultent. La dispersion des mesures incitatrices dans de nombreux domaines économiques, leur caractère ponctuel tendent à prouver qu'elles ont, sur ce point, joué un rôle d'accompagnement.

L'incitation serait donc, non pas tant — comme on l'a souvent prétendu (sans trop savoir, il est vrai, de quoi on parlait) — *un facteur d'induction qu'une manifestation quasi obligée d'un certain type de croissance*.

Ainsi, de même que le développement de la politique incitatrice marquerait un renforcement du rôle du marché, de même elle serait rendue, à la fois, nécessaire et possible par l'accélération du rythme de croissance.

Des deux propositions, la seconde semble la plus sûre. Une analyse comparative le montrera, faisant référence non seulement aux économies occidentales comparables à la France, mais aussi à l'économie soviétique.

1. Cf. John H. Mc Arthur et Bruce R. Scott, *L'Industrie française face aux Plans*, Éditions d'organisation, Paris, 1970.