

Thème 6 : Comment l'État peut-il intervenir dans l'économie ?

SOMMAIRE

Thème 6 : Comment l'État peut-il intervenir dans l'économie ?	1
L'intervention de l'État.....	1
Les défaillances de marché et défaillances de l'Etat	5
Les politiques économiques de l'État et de l'Europe	6
Les politiques sociales	8

Mots-clés

État-gendarme, État-providence, financement public, défaillances de marché, politique économique, redistribution

L'intervention de l'État

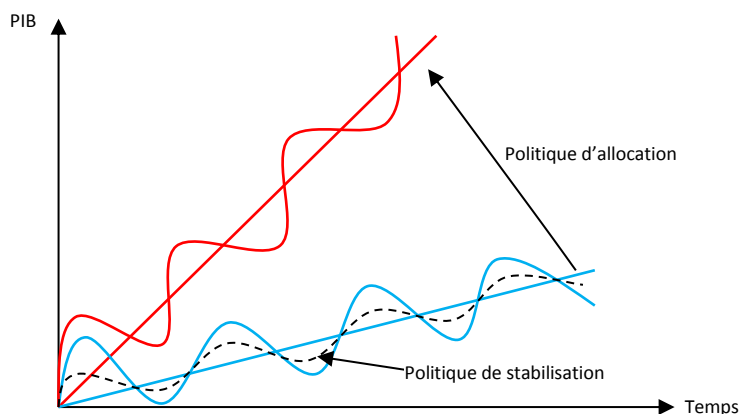
Il est d'usage de distinguer l'État-gendarme, qui prévalait dans les pays industrialisés au 19^{ème} siècle, de l'État-providence, qui a émergé au 20^{ème} siècle. Un État-gendarme désigne une organisation étatique dans laquelle l'État se limite à ses fonctions régaliennes (justice, police, défense, diplomatie). En revanche, l'intervention économique et sociale de l'État-providence est bien plus étoffée¹. Musgrave (1959) propose une approche fonctionnelle de l'État-providence. Selon lui, l'État-providence assure des fonctions d'allocation, de stabilisation et de redistribution :

- **Allocation** : les politiques d'allocation visent à modifier la quantité et/ou la qualité des facteurs de production (travail, capital physique, capital humain, ressources naturelles...) disponibles dans l'économie. Elles modifient également la répartition géographique ou sectorielle de ces facteurs de production. Exemple : développement des infrastructures de transport.
- **Stabilisation** : l'État met aussi en place des politiques contracycliques afin de stabiliser l'économie autour de son sentier équilibre.

¹ La notion d'État-providence était initialement utilisée au 19^{ème} siècle dans un sens péjoratif par des libéraux pour désigner la substitution croissante de l'État à la « providence », qui relève pourtant d'une dimension qui échappe aux Hommes.

Un graphique simple permet de distinguer ces deux premiers objectifs (graphique 1). On observe que la politique d'allocation permet d'accroître la tendance à long terme de la richesse créée par un pays. En revanche, la politique de stabilisation réduit les fluctuations économiques autour de cette tendance. Ainsi, la politique de stabilisation atténue l'ampleur des chocs qui affectent l'économie.

Graphique 1 : politique d'allocation et de stabilisation



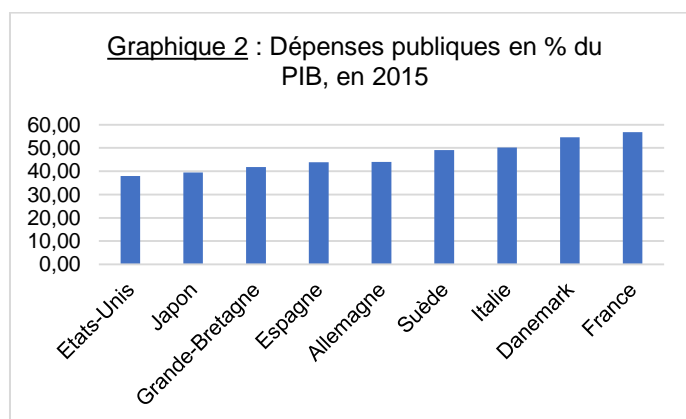
Source : à partir de l'ouvrage *Politique économique* de Benassy-Quéré et al. (2014)

- **Redistribution** : cette fonction permet à l'État de proposer une assurance aux individus contre les risques sociaux qui peuvent les affecter. Mais cette fonction de redistribution permet aussi de lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Pour pouvoir mener à bien ces trois fonctions, l'État doit disposer de ressources suffisantes. Aussi a-t-on observé une hausse significative des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques au 20^{ème} siècle.

Il sera ici possible de présenter un tableau ou un graphique représentant les dépenses ou les recettes publiques en pourcentage du PIB au 20^{ème} siècle pour un pays donné. Cela permettra notamment d'interroger les facteurs explicatifs cette évolution, et donc de revenir sur les fonctions de l'État décrites par Musgrave. Par ailleurs, les évolutions récentes peuvent marquer des paliers, voire un déclin de cette tendance, ce qui permettra aussi d'introduire la remise en cause de l'État-providence depuis les années 80-90.

En outre, le degré et les modalités d'intervention de l'État ne sont pas les mêmes dans tous les pays. Si l'on prend, par exemple, la part des dépenses publiques dans le PIB de quelques pays nous avons :



Source : données issues de l'OCDE

Il sera alors pertinent de rappeler que ce graphique n'implique pas que les dépenses publiques sont trop élevées dans certains pays, et inversement, pas assez élevées dans d'autres. En revanche, ces données indiquent que les pays adoptent des organisations économiques et sociales différentes. Ainsi, l'importance relative des dépenses publiques aux Etats-Unis est faible car l'État participe moins à l'offre de soins et au système de retraite.

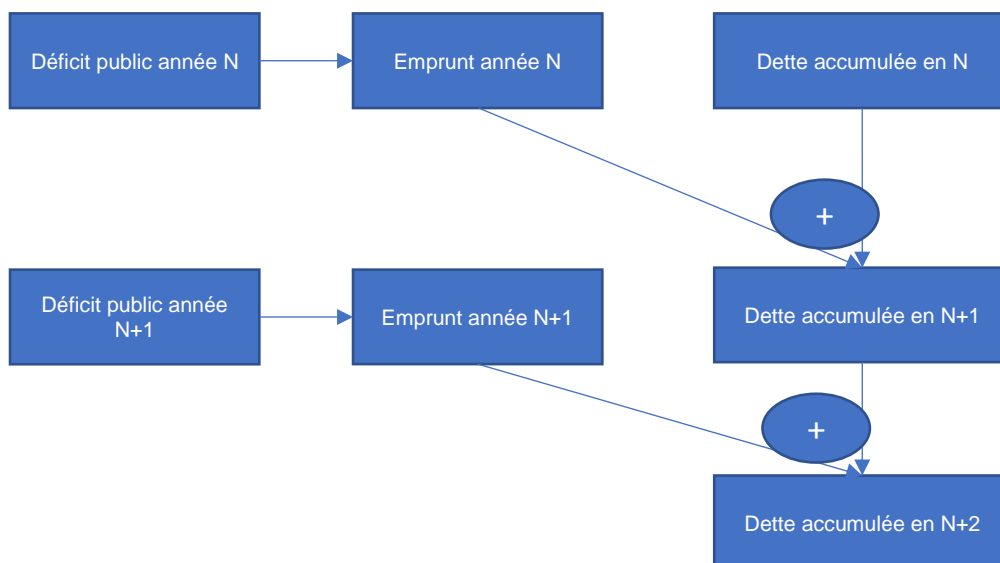
Ces différences fonctionnelles et budgétaires permettent de différencier le libéralisme, fondé sur le marché, et l'interventionnisme, où l'État se substitue partiellement ou totalement au marché. Néanmoins, comme l'indiquent les chiffres précédents, cette distinction ne saurait être binaire. Par exemple, dans le libéralisme contemporain, l'intervention de l'État existe mais elle est ciblée dans certains secteurs, et limitée dans les autres.

La hausse des dépenses publiques n'a pas toujours pu être financée par des recettes publiques suffisantes.

Les recettes publiques comprennent les prélèvements obligatoires et autres recettes publiques (revenu du patrimoine de l'État, rémunération pour services rendus comme la redevance audiovisuelle...).

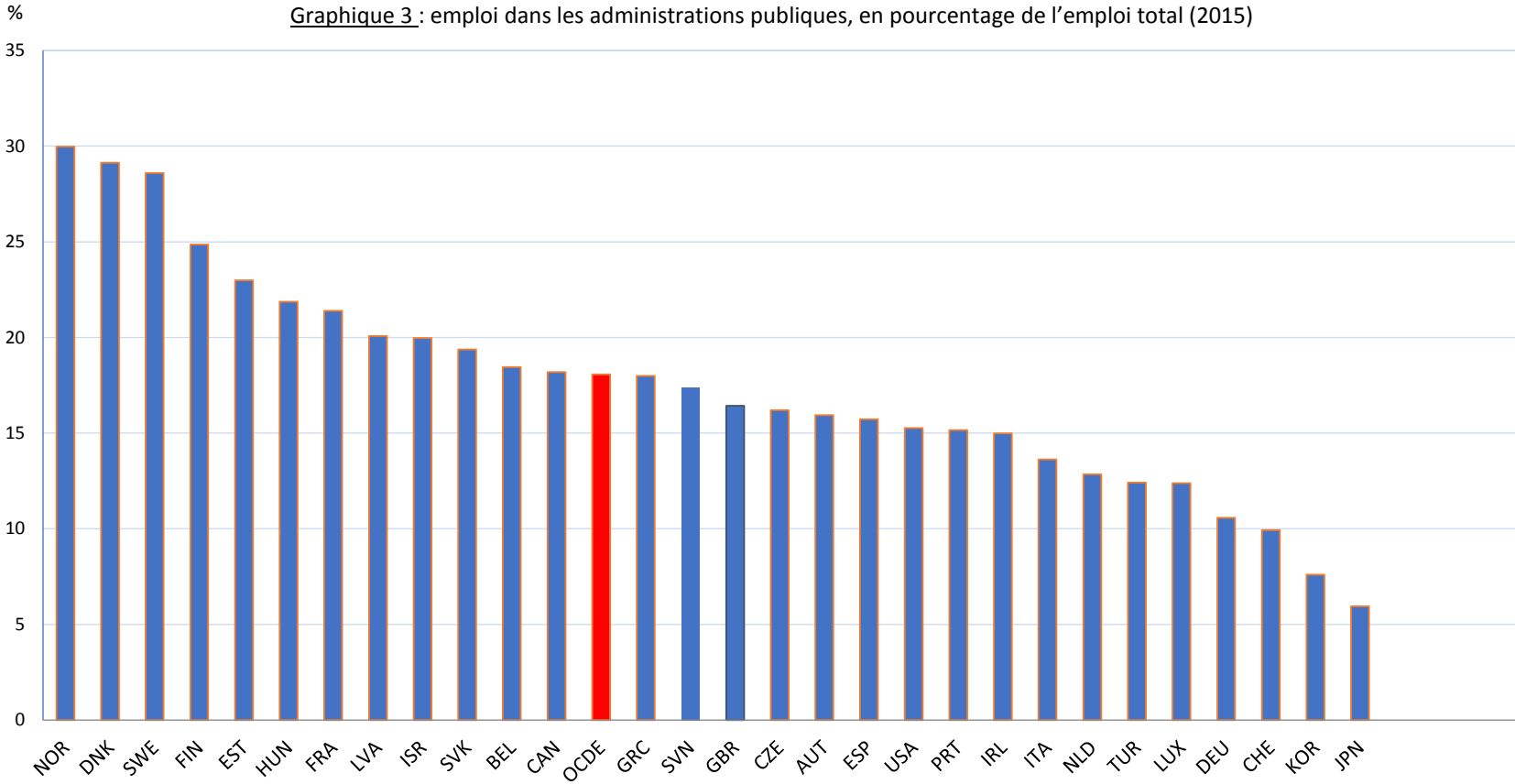
- Le **déficit public** est égal à la différence entre les dépenses publiques et les recettes publiques à une date donnée. Ce déficit doit être financé par l'emprunt qui vient s'ajouter à la dette existante d'un pays.
- La **dette publique** représente l'ensemble des emprunts émis ou garantis par les administrations publiques aux périodes précédentes et qu'il leur reste à rembourser. La dette publique résulte de l'accumulation de déficits antérieurs.

Le **déficit public** est donc un **flux**, tandis que la **dette publique** est un **stock** (un compte d'accumulation).



L'État joue également un rôle important et direct en matière d'emploi comme l'indique le graphique 3. En France, l'emploi public représente un peu plus de 20% de l'emploi total.

Graphique 3 : emploi dans les administrations publiques, en pourcentage de l'emploi total (2015)



Source : OCDE, Panorama des administrations publiques 2017

Enfin, l'État peut être amené à prendre part directement à des activités productives. Cela s'explique notamment par :

- Un intérêt spécifique qu'il s'agisse d'un intérêt stratégique (économique ou lié à la défense nationale) et/ou répondant à un objectif de redistribution (dimension sociale).
- L'existence d'un monopole naturel. La notion de monopole a été abordée dans le thème V.2 de la classe de première. Un monopole naturel apparaît si une seule entreprise peut produire une certaine quantité à un coût plus faible que si cette production était réalisée par plusieurs entreprises. Cela peut notamment provenir de la présence de coûts fixes élevés. Il en est ainsi dans les principales industries de réseau (énergie, transport...).

Cette participation directe de l'État aux activités productives de l'économie peut évoluer. Ainsi, l'État peut **nationaliser** ou **privatiser** des entreprises. Il pourra ici être pertinent de mentionner des exemples de nationalisation comme celles intervenues au lendemain de la seconde guerre mondiale. Au contraire, il sera possible d'illustrer les privatisations avec l'exemple de la Française des Jeux.

Outre cette participation au capital social d'une entreprise, l'État intervient aussi directement sur le **niveau de concurrence** dans certains marchés. Par exemple, à partir de 2021, des opérateurs privés pourront proposer leurs propres offres de transport sur les grandes lignes. Il s'agit d'un développement de la concurrence dans le secteur ferroviaire. Cet exemple permettra aussi de distinguer les notions de privatisation d'une entreprise (ce qui n'est pas le cas de la SNCF), de celle de la mise en concurrence d'un marché (nouveaux concurrents à la SNCF).

Les défaillances de marché et défaillances de l'État

La concurrence a déjà été abordée dans la section V.1 en classe de première. Pour que cette concurrence sur les marchés assure une allocation efficace des ressources (revenus, facteurs de production...), certaines hypothèses doivent être vérifiées. Les économistes qualifient cette situation de **concurrence pure et parfaite (CPP)**. Un marché est en situation de CPP si 5 conditions sont vérifiées : atomisticité des offreurs et des demandeurs, homogénéité des produits, transparence de l'information notamment des prix, libre entrée et sortie sur le marché, et parfaite mobilité des facteurs de production.

Les marchés concurrentiels assurent que les ressources sont utilisées efficacement. Il n'y a **pas de gaspillage** et elles n'auraient pu trouver une utilisation plus efficace (proposer ici aux élèves un lien avec le concept de **coût d'opportunité** vu dans la section I.2 du programme de première).

Néanmoins, les conditions de la CPP ne sont pas toujours respectées. Il existe notamment quatre principales formes de défaillances de marché :

- Les **asymétries d'information** : l'antisélection (asymétrie d'information *ex ante*, i.e. avant la signature d'un contrat) et l'aléa moral (asymétrie d'information *ex post*, i.e. après la signature d'un contrat). Il s'agit d'une situation dans laquelle l'une des parties dispose de plus d'informations que son co-contractant. La partie la plus informée peut ainsi augmenter sa satisfaction au détriment de l'autre. Exemple : difficulté à évaluer la flânerie sur son lieu de travail avec les possibilités d'accéder aux réseaux sociaux.
- La **concurrence imparfaite** : l'hypothèse d'atomisticité n'est pas toujours respectée. Comme vu dans le programme de première, cela peut conduire à une hausse des prix lorsque la concurrence est insuffisante du côté de l'offre ; et à une baisse des prix lorsque la concurrence entre les demandeurs est insuffisante.
- Les **externalités** : il y a externalités si l'action d'un agent a un impact sur la satisfaction d'un autre agent sans que cela donne lieu à une compensation monétaire. Exemple : une entreprise qui déverse des eaux usées dans une rivière sans être inquiétée, génère une externalité négative car elle détériore l'environnement, et car elle peut affecter tous les autres agents qui bénéficient de ce cours d'eau que ce soit pour leurs loisirs, ou pour leur activité professionnelle. Notons qu'il peut aussi y avoir des externalités positives. Exemple : la vaccination qui limite les propagations épidémiques au profit des autres agents aussi.
- Les **biens publics et les biens communs** :
 - les biens publics sont **non-rivaux** et **non-exclusifs**. La non-rivalité signifie que la consommation de ce bien par un agent, ne réduit pas la possibilité d'usage par un

autre agent. La non-exclusion signifie qu'une fois produit, un bien public est disponible pour tous. Il n'est donc pas possible pour un producteur de proposer un système de prix qui réserverait l'usage du produit aux seules personnes qui paieraient un certain prix. La défense nationale est un exemple de service public.

- Les **biens communs** sont **rivaux** mais **non-exclusifs**. Autrement dit, ces biens sont gratuits (pas de prix) mais leur consommation par un agent réduit la quantité disponible pour les autres agents. Par exemple, les ressources halieutiques (poissons, coquille Saint-Jacques...) sont des biens communs car leur pêche réduit les ressources disponibles pour les autres marins. Chacun a ici intérêt à s'accaparer cette ressource gratuite et commune. Ce problème est aussi appelé la **tragédie des communs**.

Dans toutes ces situations, le marché n'assure pas une allocation efficace des ressources. Les rentes sont trop importantes en monopole, les externalités négatives sont trop élevées... L'État peut alors intervenir sur ces marchés, comme l'indique le tableau suivant qui en fournit quelques exemples :

ASYMETRIES D'INFORMATIONS	CONCURRENCE IMPARFAITE	EXTERNALITES	BIENS PUBLICS ET BIENS COMMUNS
Création de labels de qualité (AOP) Obligation d'information sur les marchés financiers	Mise en concurrence de marchés avec la politique de la concurrence Régulation de certains prix	Taxes sur les externalités négatives et subventions sur les externalités positives Création de marché des permis d'émission	L'état produit lui-même les biens publics qui ne peuvent être proposés par le marché Mise en place de quotas pour l'exploitation des biens communs

Il pourra ici être proposé aux élèves une activité autour de ces outils de gestion des défaillances de marché. Comme l'indique le tableau précédent, les exemples ne manquent pas.

Il faut néanmoins nuancer la qualité et la pertinence de l'intervention publique. Celle-ci peut donner lieu à des comportements opportunistes de la part des décideurs publics et les choix publics sont parfois économiquement discutables :

- mise en œuvre de projets qui ne sont pas toujours socialement souhaitables pour capter un électorat plus conséquent ;
- maximisation du prestige personnel du décideur public au détriment de l'intérêt collectif ;
- manque de concurrence sur certains marchés en monopole public ;
- ...

Les politiques économiques de l'État et de l'Europe

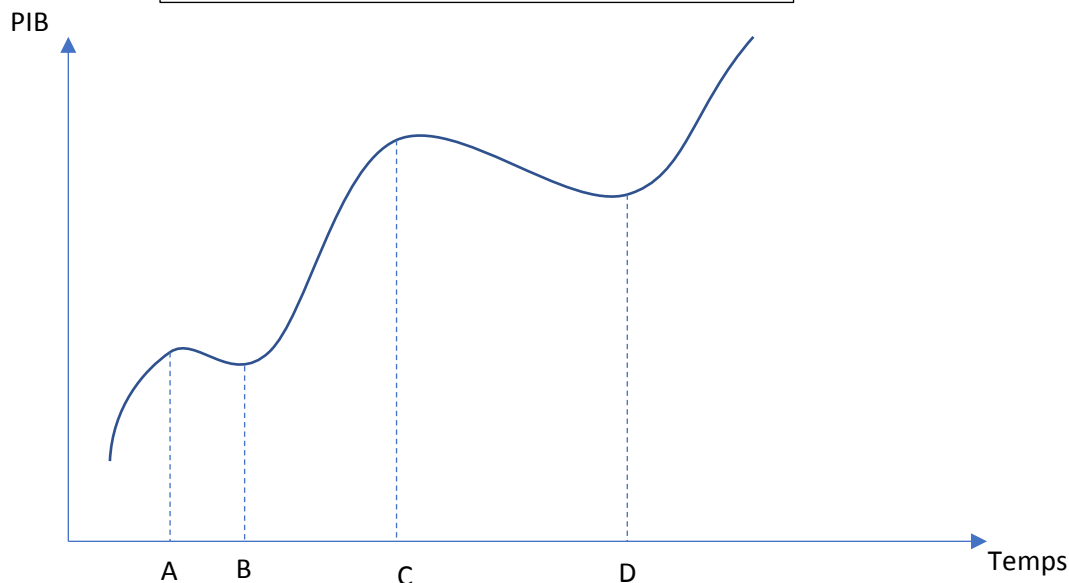
L'activité économique (PIB, inflation, chômage ou encore la balance extérieure) est caractérisée par sa **tendance**, et par les **fluctuations** autour de cette tendance :

- La tendance représente l'évolution moyenne de l'économie sur le long terme. En économie, à **long terme**, les économies sont supposées utiliser pleinement leur **potentiel de production**.
- Les fluctuations représentent l'évolution à **court terme** des variables autour de cette tendance. Ces fluctuations sont issues de chocs qui affectent l'économie.

La **politique conjoncturelle** a un objectif **contracyclique** (de stabilisation au sens de Musgrave). Elle vise à limiter l'ampleur des fluctuations économiques. Cette évolution à court terme de l'activité est caractérisée par des phases plus ou moins violentes et plus ou moins longues.

Sur le graphique 4, on observe que le PIB connaît une période de forte **expansion** jusqu'en A. Puis, une phase de **récession** entre A et B car la baisse du PIB n'est que temporaire et de faible amplitude. En B, l'économie repart et connaît à nouveau une période forte expansion. En revanche, à la date C, l'économie subit une crise importante qui conduit à une baisse durable et significative du PIB que l'on qualifie de **dépression**. Jusqu'à ce que la croissance reparte à partir de D.

Graphique 4 : évolution de l'activité économique



La politique contracyclique s'appuie notamment sur la politique budgétaire et la politique monétaire.

- La **politique budgétaire conjoncturelle** mobilise les recettes et les dépenses publiques afin de stabiliser l'économie. Ainsi, lors des crises déflationnistes (baisse des prix car demande insuffisante), les politiques de relance par la hausse des dépenses publiques et la baisse des prélèvements obligatoires sont pertinentes. Elles engendrent des **effets multiplicateurs** qui permettent de créer de nouveaux débouchés pour les entreprises, et limiter ainsi le chômage.
- Les **politiques monétaires conjoncturelles** relèvent des banques centrales. Celles-ci vont utiliser leurs outils de politique monétaire pour limiter les fluctuations de l'activité économique. Ainsi, en période de surchauffe, caractérisée par une forte inflation, les banques centrales cherchent à limiter les crédits. Inversement, en période de crise déflationniste, la politique monétaire vise à relancer le crédit qui s'était tari. Cette hausse des crédits crée des débouchés pour les entreprises, et donc un effet multiplicateur dans l'économie.

Les **politiques structurelles** sont des politiques de long terme. Elles visent à modifier durablement les structures de l'économie. Parmi les politiques structurelles on trouve notamment :

- La **politique de la concurrence** : elle ambitionne de permettre aux consommateurs d'obtenir les produits aux meilleurs prix et pour un niveau de qualité suffisant. Les abus de position dominante, les accords entre entreprises qui restreignent la concurrence, les fusions, les aides d'Etats aux entreprises... font partie des situations regardées avec attention par les autorités de la concurrence. Pour évaluer la concurrence sur un marché, il est nécessaire de définir les frontières de ce marché. La notion de « **marché pertinent** » étudiée dans le thème V de première sera ici mobilisée.

Pour aborder ce point avec les élèves, le professeur pourra notamment se baser sur des exemples de décisions prises en matière de politique de la concurrence sur le site Internet de la commission européenne.

- La **politique industrielle** vise à accroître la compétitivité de l'économie nationale, notamment par la spécialisation dans certains secteurs industriels, ou par l'amélioration de la compétitivité prix et hors-prix des industries. Le degré d'intervention de l'État dans l'industrie est plus ou moins important (exemple : colbertisme industriel).

- **L'économie de la connaissance.** Celle-ci est fondée sur la politique de formation (formation initiale et formation continue) qui contribue à accroître le nombre de personnes disposant d'un haut niveau de capital humain. Cette politique génère de la croissance, mais elle est aussi à relier aux politiques de redistribution via l'accès à l'éducation.
- La **politique d'innovation et de recherche** : les politiques d'innovation et de recherche sont complémentaires avec les politiques industrielles et l'économie de la connaissance. Mais, à ces éléments il faut ajouter la possibilité de créer des pôles de compétitivité, le rôle des brevets dans la protection des innovations, les subventions et crédits d'impôts pour la recherche...

Il pourra ici être question avec les élèves de la durée des brevets, ou de l'arrivée à terme de certains d'entre eux et de l'entrée de nouveaux concurrents sur un marché.

- La **politique d'aménagement du territoire** : il s'agit ici de mener une politique qui modifie la répartition géographique de l'activité économique. Par exemple, en favorisant les territoires en difficulté économique, comme dans les Zones Franches Urbaines (ZFU).

En **Europe**, la répartition des compétences en matière des politiques économiques est la suivante :

- La **politique monétaire** relève de la Banque Centrale Européenne. Celle-ci est indépendante et possède comme objectif principal la stabilité des prix.
- La **politique budgétaire** est une compétence partagée :
 - Il existe un **budget européen** essentiellement dédié aux politiques structurelles européennes (politique agricole, politique de cohésion et d'aménagement du territoire, politique de recherche et d'innovation...). Il faut néanmoins relativiser l'importance de ce budget européen qui ne représente qu'un peu plus de 1% de la somme des PIB des pays membres.
 - Les **budgets nationaux** sont beaucoup plus conséquents (graphique 2 précédent). Ces politiques budgétaires ne sont pas totalement libres puisqu'elles doivent respecter des critères de soutenabilité dont le critère du déficit public qui ne doit pas être supérieur à 3% du PIB, tandis que la dette publique doit être inférieure à 60% du PIB. Depuis peu (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union Économique et Monétaire) les pays s'engagent à avoir sur le long terme un déficit inférieur à 0,5% du PIB (appelé déficit structurel). Des mesures récentes (le six pack) cherchent aussi à améliorer la coordination des politiques budgétaires entre les pays.

Le professeur pourra expliquer aux élèves pourquoi les règles budgétaires sont si difficilement respectées en période de crise. Mais il faudra aussi veiller à présenter les justifications de ces règles, notamment quant à la soutenabilité de la dette publique.

Une autre piste de réflexion avec les élèves serait de les amener à se demander pourquoi un État peut être en déficit sur une très longue période sans pour autant être en défaut de paiement.

Les politiques sociales

La **politique sociale** est caractérisée par :

- ses objectifs : les politiques sociales visent à répondre aux besoins humains pour augmenter le bien-être social et pour accroître la satisfaction individuelle ;
- son organisation : elle s'appuie sur des organisations supranationales (comme l'OIT), l'administration publique nationale, mais aussi sur le marché (par exemple avec le système d'assurance santé aux États-Unis) ;
- ses domaines d'intervention : la santé, l'éducation, le logement, la famille, le travail, les retraites, la baisse de la pauvreté...

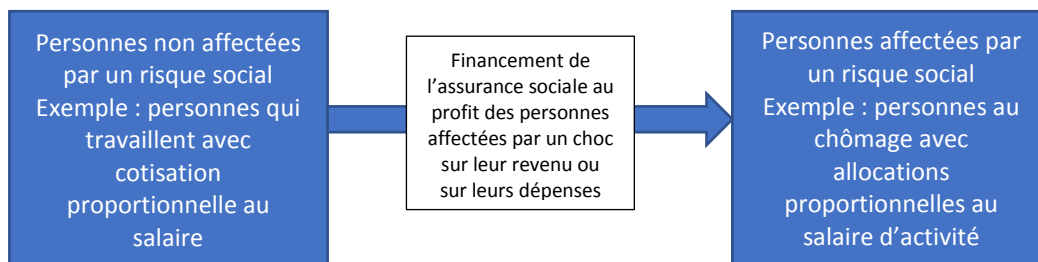
La politique sociale ne se limite donc pas à la protection sociale. Cette dernière n'est qu'un sous-ensemble de la politique sociale. La **protection sociale** regroupe l'ensemble des mécanismes de prévoyance collective qui visent à prémunir les individus des conséquences économiques (baisse des

revenus et/ou hausse des dépenses) et sociales (exclusion notamment) de certains risques sociaux (vieillesse, maladie, invalidité, chômage, maternité, charges de famille...).

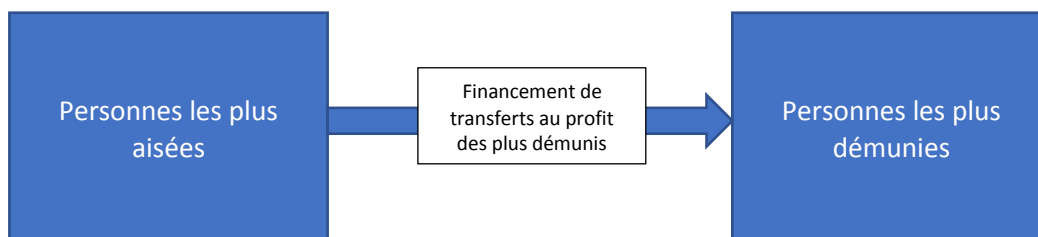
La protection sociale répond à une logique d'assurance et/ou d'assistance et/ou de protection universelle :

- La **logique d'assurance** repose sur un système par cotisation. Les personnes ne bénéficient d'une protection contre les risques sociaux que si elles ont, au préalable, cotisé pour ce système. Par ailleurs, le montant des prestations obtenues est fonction des cotisations versées antérieurement. Ce système d'assurance exclut du dispositif toutes les personnes qui ne participent pas au marché du travail.
- La **logique d'assistance** vise à lutter contre la pauvreté. Elle permet aux personnes les plus démunies d'avoir accès à des conditions de vie moins précaires.
- La **logique de protection universelle** permet à tous (et pas seulement aux plus démunis comme dans la logique d'assistance) de bénéficier de services publics gratuits et de prestations sociales identiques (forfaitaires). L'accès à ces prestations n'est pas conditionné par des cotisations préalables.

La logique assurantielle pure, i.e. avec cotisations et des prestations proportionnelles à celles-ci, permet une **redistribution horizontale** des ressources. Cette redistribution s'opère au profit des personnes affectées par un risque social.



Néanmoins, dès lors que la politique sociale redistribue les ressources entre les personnes les plus riches et les personnes les moins aisées, on dit qu'elle assure une **redistribution verticale** des ressources.



La redistribution verticale peut être opérée par :

- Des **transferts monétaires** (RSA, aides au logement...)
- Des **prestations en nature** (remboursement de certains soins) et via l'accès à des **services sociaux** (hôpitaux, crèches...)

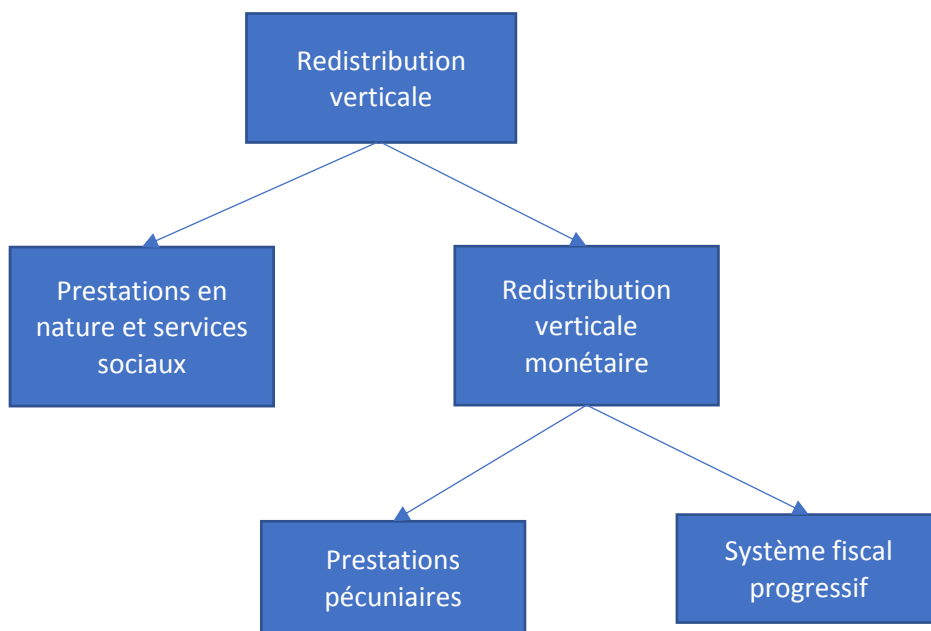
Parmi les transferts monétaires on distingue :

- Les **prestations pécuniaires** dont le RSA, l'aide au logement, des prestations familiales...
- Le rôle de la fiscalité par la mise en place d'un **système fiscal progressif**. Un système fiscal est dit progressif si le taux de prélèvement est d'autant plus élevé qu'une personne dispose

d'un revenu² plus important. L'impôt sur le revenu, avec son système par tranches, assure cette fonction redistributive. En revanche, les cotisations sociales étant largement proportionnelles aux revenus, celles-ci ne contribuent que très peu à la redistribution verticale des revenus.

Les travaux de l'INSEE pour la France montrent que les prestations pécuniaires contribuent plus à la réduction des inégalités monétaires que la progressivité du système fiscal (voir étude annuelle de l'INSEE intitulée France, « Portrait social »).

Le professeur pourra ici expliquer simplement aux élèves le système par tranches de l'impôt sur le revenu et montrer qu'il assure une progressivité de cet impôt. Il sera par exemple possible de raisonner avec deux tranches d'imposition avec deux revenus différents.



Les politiques sociales sont assurées par l'administration publique (comme les hôpitaux publics français) et par des entités privées (comme les assurances maladies aux Etats-Unis). La connaissance de ces modes d'organisation permet de mieux appréhender les différences :

- de taux de prélèvements obligatoires entre les pays
- d'inégalités et de précarité entre les pays

Une administration publique qui prélève moins n'est donc pas nécessairement plus vertueuse. Cela peut aussi s'expliquer par une politique sociale davantage fondée sur le marché.

Depuis les années 80, on parle de « crise de l'État providence » (Rosanvallon, 1981). L'État providence subirait une crise financière, une crise d'efficacité et une crise de légitimité. Le financement, les domaines d'intervention et la générosité de la politique sociale sont interrogés dans les pays industrialisés.

Auteur : Christophe Hachon

² Ou d'un patrimoine plus élevé, pour la fiscalité sur le patrimoine.