

# Cours finances publiques

## Introduction

Introduction.....	2
-------------------	---

## Chapitre 1

<b>Finances publiques et politiques économiques.....</b>	<b>4</b>
<i>Les objectifs des autorités à court terme.....</i>	<i>4</i>

## Chapitre 2

<b>Importance économique croissante de l'intervention publique .....</b>	<b>9</b>
Section 1 - L'État institution capitaliste .....	9
Section 2 – Le cas de la France : la tradition d'un fort interventionnisme.....	11
Section 3 – Les explications de la progression séculaire des dépenses .....	12
3.1 <i>La loi de Wagner .....</i>	<i>12</i>
3.2 <i>L'effet de déplacement de Peacock et Wiseman.....</i>	<i>12</i>
3.3 <i>Les différences de productivité de Baumol.....</i>	<i>13</i>
3.4 <i>La concentration différentielle des bénéfices et des coûts : l'explication du courant des choix publics .....</i>	<i>13</i>

## Chapitre 3

<b>L'économie et les finances publiques dans l'histoire de l'analyse économique .....</b>	<b>14</b>
Section 1 – Les précurseurs entre le XVI <sup>e</sup> et le XIX <sup>e</sup> siècle.....	14
1.1 <i>Les Mercantilistes : l'état garant de la richesse d'un pays.....</i>	<i>14</i>
1.2 <i>La physiocratie : veiller seulement au laisser faire, laisser aller (Gournay).....</i>	<i>15</i>
1.3 <i>Quelle place pour l'Etat chez Adam Smith, dans la richesse des nations ? .....</i>	<i>15</i>
1.4 <i>L'Ecole historique allemande : une approche organique de l'état.....</i>	<i>16</i>
1.5 <i>L'Analyse Marxiste : l'Etat comme instrument de la domination capitaliste.....</i>	<i>16</i>
Section 2 – Les analystes contemporains XX <sup>e</sup> siècle.....	17
2.1 <i>Justification macroéconomique de l'intervention publique chez Keynes.....</i>	<i>17</i>
2.2 <i>L'apport de Beveridge.....</i>	<i>18</i>
2.3 <i>L'économie du bien être : une analyse libérale des défaillances de marché.....</i>	<i>18</i>
2.4 <i>L'école des choix publics, radicalisation contemporaine du projet libéral.....</i>	<i>20</i>
2.5 <i>L'école néo-institutionnelle .....</i>	<i>21</i>

## Introduction

Les finances publiques étudient l'ensemble des problèmes qui se posent au pouvoir publics dans leurs actions de perception et d'allocation des ressources financières. Ce qui singularise les pouvoirs publics c'est la capacité à prélever des ressources économiques de force à d'autres agents économiques. Mais il faut faire attention de ne pas prélever trop, que ce soit efficace, que les rentrées d'argent soient rapides et équitables. L'état est il plus efficace que le marché à couvrir les risques sociaux ?

Les pouvoirs publics sont les administrations publiques :

- administration centrale
- organismes de sécurité sociale
- collectivités territoriales

Lorsqu'on parle de chiffres de dette, ce sera le total de la dette de ces trois composants qui sera prise en compte. Le déficit budgétaire représente les recettes de ces trois organismes – leurs dépenses.

En tant qu'institution l'État (les pouvoirs publics) présente trois caractéristiques :

- Sans que cela soit son seul moyen d'action, l'État fait un usage systématique de la contrainte dans ses relations avec les autres agents. En principe cet usage est conforme à des règles clairement établies (concept de l'État de droit). La contrainte qui définit l'État est celle qui s'établit de manière légale et non désordonnée et imprévisible à la discrétion de celui qui détient le pouvoir.
- En second lieu, l'État est la seule institution qui a ce pouvoir de contrainte. Même si en pratique certains membres du groupe peuvent recourir à la force dans leurs rapports avec d'autres membres ou avec l'État lui-même, il n'en reste pas moins que par principe l'état réprime de tel comportement pour imposer à son profit l'exclusivité du droit d'exercer la contrainte. On retrouve ainsi la définition classique du sociologue et économiste Max Weber pour qui *l'État est l'organe qui dispose, sur un territoire, du monopole de la contrainte légitime.*
- Enfin il résulte des deux caractéristiques que l'État a pour fonction minimale d'assurer l'ordre dans la société, c'est à dire faire en sorte que les conflits d'intérêt entre individus soient résolus pacifiquement. Pour cela il faut que l'individu se voit reconnaître un certain nombre de droits et que ces droits soient respectés.

Pour exercer leur fonction les pouvoirs publics opèrent des prélèvements que l'on qualifie d'obligatoires. En France les prélèvements obligatoires représentent 43% du PIB, ils sont constitués des impôts plus des cotisations sociales (CSP+CSE).

Le taux de prélèvement obligatoire (PO) :  $\frac{PO}{PIB}$

Le taux de pression fiscale :  $\frac{Impôt}{PIB}$

- L'impôt : un versement monétaire requis par des personnes physiques ou morales par voie d'autorité, à titre obligatoire et définitif, sans contrepartie spécifiée et ayant pour objet la couverture des dépenses publiques ou l'intervention en matière économique. Le paiement de l'impôt n'ouvre pas un accès direct à un service ou à un droit particulier, la contrepartie existe mais elle n'est pas individualisable.
- Les cotisations sociales : versements obligatoires des individus et des employeurs à la sécurité sociale destinés à financer la protection sociale.

Le budget des administrations publiques a plusieurs fonctions :

- Financement des dépenses (liée à l'exercice des fonctions régaliennes de l'État et à la fourniture de biens collectifs).
- Assurance contre certains risques de la vie via la protection sociale (chômage, vieillesse, famille).
- La mise en place de mécanismes d'incitation au niveau structurel (natalité, lutte contre la pollution, ...)
- Redistribution des revenus
- Stabilisation de l'activité économique

Représentation de Musgrave dans l'ouvrage *Theory of Public finance* (1959) :

- Fonction d'allocation (traitement des défaillances de marché par l'état)
- Fonction de redistribution (choix de politiques, de sociétés, inégalités se justifient si elles laissent des portes ouvertes à l'accès des différents métiers.)
- Fonction de stabilisation

# Chapitre 1 : Finances publiques et politiques économiques

Politiques économiques : l'ensemble des interventions des pouvoirs publics en vue de corriger des déséquilibres économiques jugés dommageables par une majorité de personnes au sein de la société.

Les corrections à opérer sont multiples :

- Corrections à long terme
  - Développement durable
  - Répartition des revenus
  - Croissance potentielle
  - Orientation sectorielle de l'économie

Ces corrections à long terme nous renvoient à des corrections de structure. Il faut se référer au tableau de vue d'ensemble à court terme :

Objectifs	Instruments	Contraintes
Croissance	Politique budgétaire	Composition sectorielle de l'économie
Emploi	Politique des revenus	Population
Stabilité des prix	Politique monétaire	Mondialisation
Équilibre externe	Politique de change	Régime de change

À court terme l'objectif d'un gouvernement est que la croissance effective soit égale à la croissance potentielle. Dans le cas de la France la croissance potentielle est de 2%, l'objectif est d'amener à court terme la France à ce stade. Pour faire mieux il faut mettre en œuvre des politiques structurelles de long terme. En matière d'emploi, le grand indicateur est le taux de chômage, le taux de chômage naturel est neutre vis à vis de l'inflation.

## Les objectifs des autorités à court terme

- Une croissance effective égale à la croissance potentielle. La croissance potentielle est la croissance qui correspond à un fonctionnement à plein régime de l'économie. À court terme les responsables politiques ne peuvent pas espérer dépasser cette croissance potentielle, cet écart entre les deux croissances est l'*output gap*.

À long terme, le niveau de capital humain doit être augmenté via des politiques structurelles et il faut dynamiser l'économie (2009 : 42 milliards € en R&D). La croissance potentielle dépend de caractéristiques structurelles comme la composition sectorielle de l'économie.

- Quel objectif pour l'emploi ? Le taux de chômage naturel (NAIRU : *Non Accelerating inflation rates of unemployment*). Le taux de chômage 0 n'est en effet pas réaliste dans une économie mais il peut être imaginé dans un système de concurrence pure et parfaite ou dans une économie de type soviétique figée et sans dynamique. L'objectif doit être plus réaliste, dans le mainstream contemporain, le taux de chômage visé correspond au NAIRU.

Le NAIRU est un taux de chômage dit d'équilibre général, ce niveau de chômage ne va pas entraîner de perturbations inflationnistes. Si on descend sous le NAIRU c'est un facteur d'inflation si on est au dessus c'est un facteur déflationniste. Aux USA on le situe à 5,5% et en France on le situe à 7,5%. Ce taux de chômage naturel dépend de caractéristiques structurelles de l'économie comme la mobilité de la main d'œuvre, des caractéristiques de l'assurance chômage.

À court terme, l'enjeu pour le gouvernement est d'amener le taux de chômage effectif vers le taux de chômage naturel.

À long terme le taux de chômage reviendrait toujours vers le taux de chômage naturel.

- Stabilité des prix, faible inflation ... Qu'est-ce que la stabilité des prix ? L'objectif visé en matière d'inflation est d'éviter un taux d'inflation négatif. La déflation a un caractère auto-entretenu de laquelle il est difficile de sortir par des outils de politiques économiques conjoncturels. En effet les deux grandes composantes de la demande globales (consommation et investissement) vont être paralysées par le mécanisme de déflation. Relation I.Fisher :  $r = i - p$

À l'inverse, il existe un consensus qui dit : pas d'inflation supérieur à 5%. Lors d'une inflation trop haute, l'information des prix devient bruitée et vis à vis des investisseurs internationaux l'intérêt à investir est faible. De plus la compétitivité des prix baisse.

Le taux d'inflation conseillé par les économistes est situé entre 0 et 5%.

- L'équilibre de la balance des paiements. La balance des paiements est un document comptable qui retrace l'ensemble des relations commerciales et financières entre une économie nationale et le reste du monde. Ce document se compose de deux blocs, le bloc commercial en haut de la balance et le bloc financier en bas de la balance.

En haut de la balance, le solde de la balance courante est très significatif, il retrace l'ensemble des flux de marchandises et de service. Une balance courante négative implique qu'il faut un excédent au niveau de la balance des capitaux pour obtenir un solde positif.

Exemple :

- Balance courante -25 milliards €
  - Balance des capitaux +24,5 milliards €
  - Erreur +0,5 milliards €
- 
- Solde : 0

Lors d'une situation de déficit il faut trouver des capitaux pour payer les importations. Pour trouver ces capitaux on se tourne vers l'épargne nationale. Mais il se peut que le taux d'épargne soit nul, dans ce cas on recourt à des capitaux étrangers qui vont financer le déficit de la balance courante. Cette situation ne peut durer que tant que les opérateurs ont confiance en le pays. Un pays en voie de développement est sujet à ce genre de problèmes et il peut devoir arrêter ses importations pour équilibrer la balance.

Importance des arbitrages :

Il y a de nombreuses interactions entre ces 4 grands objectifs de court terme. Les 3 interactions majeures sont :

1. La loi d'Okun
2. La courbe de Phillips : Généralisation de cette relation entre inflation et chômage.
3. Le lien entre dynamique des prix internes, compétitivité et équilibre externe : Ce lien est vrai en régime de change fixe, cela l'est aussi en régime de change flottant mais on le voit moins facilement.

Le principe de cohérence de Tinbergen (ou règle) : pour qu'un ensemble d'objectifs fixes puisse être réalisés il convient que le nombre d'instruments indépendants soit au moins égal au nombre d'objectifs fixes indépendants. Les fortes exigences de ce principe en font un simple point de repère pour les autorités.

Le principe d'efficacité de Mundell : chaque instrument doit être affecté à l'objectif pour lequel il a la plus grande efficacité relative.

Malgré les exigences de ces principes on peut proposer des affectations préférentielles :

- En théorie la politique salariale va être associée à une politique d'emploi
- La politique monétaire va être associée à l'inflation
- La politique de change va être associée à la politique externe

## Les instruments de politiques économiques conjoncturelles :

- Politique budgétaire
  - Dans sa dimension conjoncturelle, la politique budgétaire consiste à utiliser les recettes et les dépenses des administrations publiques en vue de stabiliser le rythme de l'activité économique
- Politique salariale
  - La politique salariale désigne la stratégie du gouvernement en matière d'indexation salariale. Cette politique salariale est en désuétude, les gouvernements ne contrôlent plus l'indexation salariale. Le SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) peut être révisé tous les 6 mois, c'est le seul moyen du gouvernement pour influencer la politique salariale.
- Politique monétaire
  - C'est la stratégie des autorités en matière d'approvisionnement de l'économie en liquidités. Quelle quantité de monnaie est mise à la disposition des agents ? C'est un instrument puissant et efficace pendant un certain temps. Il présente l'avantage d'une extrême réactivité en opposition à la politique budgétaire.
- Politique de change
  - Cela désigne la stratégie des autorités en matière d'évolution de la valeur externe de la monnaie. Aujourd'hui cet instrument est en désuétude, les banques centrales n'ont plus les moyens d'intervenir efficacement sur le marché pour faire évoluer les cours. Chaque jour près de 2000 milliards \$ passent d'une monnaie à une autre.

La politique budgétaire et la politique monétaire sont les deux seuls instruments utilisables aujourd'hui.

Dépenses 2008 : 52,7% du PIB soit 1027 milliards €

Prélèvements obligatoires 2008 : 834,4 milliards € avec un taux de PO de 42,8%.

L'État a d'autres sources de recettes comme les dividendes de son actionnariat dans de grandes entreprises. L'État recourt aussi à l'endettement pour combler cet écart entre recettes et dépenses via l'émission de bons du trésor. On est arrivé aujourd'hui à la limite de l'endettement et il faut mettre en œuvre une stratégie de désamortissement sans mettre d'entrave à la croissance économique.

Prélèvements obligatoires des administrations publiques en 2008 :

	Montants en milliards € (en pourcentage du total)
Adm. publiques centrales	283,9 (34%)
Adm. de sécurité sociale	432,8 (51,9%)
Adm. publiques locales	112,5 (13,5%)
Institutions de l'UE	5,1 (0,6%)
TOTAL	834,4

Évolution des PO selon les destinataires (1970-2008) :

- Baisse des adm.centrales (47,3% -> 34%)
- Hausse sécurité sociale (42,7% -> 51,9%)



## Chapitre 2 : Importance économique croissante de l'intervention publique

### Section 1 - L'État institution capitaliste

Taux de prélèvements obligatoires (PO) pour l'ensemble des pays de l'OCDE :

- 1965 : 27%
- 1975 : 33%
- 1985 : 37%
- 1998 : 39%
- 2007 : 38%

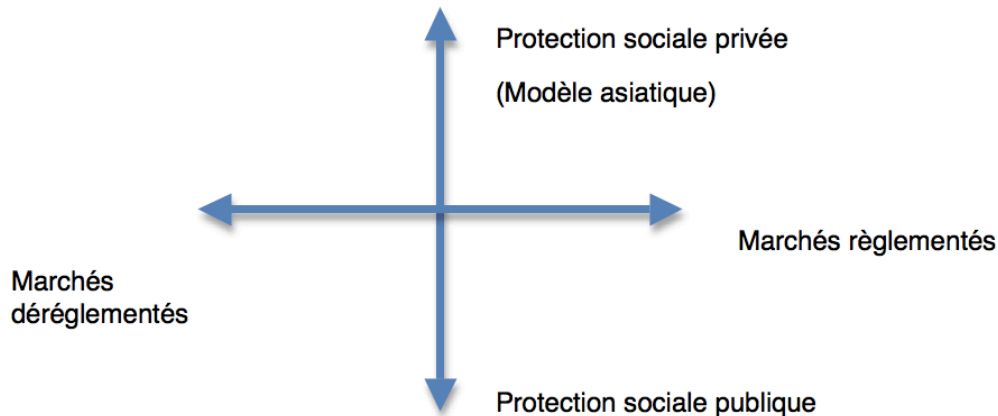
Les administrations publiques sont présentes dans tous les pays les plus avancés.

Taux de PO en Europe et dans le monde en 2007 :

- Corée du Sud : 27%
- Japon, USA : 28%
- Australie : 31%
- Irlande, Canada : 33%
- R-U, Espagne : 37%
- France : 43,6%
- Belgique, Finlande : 44%
- Danemark, Suède : 49%

Aux USA, on a confié d'avantage les retraites, les assurances ou la scolarité au marché que dans les pays européens. En France une fois les PO payés, on ne paye pas grand chose à côté contrairement aux USA.

- Michel Albert, auteur de *capitalisme contre capitalisme* : il a proposé cette typologie, capitalisme rhénan versus capitalisme anglo saxon. Il y aurait un modèle de capitalisme qui serait commun aux pays du bord du rhin. L'ensemble de ces économies rhénanes se caractériserait par des PO élevés. Au contraire les économies comme le RU, les USA, l'Espagne appartiendraient à un modèle moins interventionniste et des PO moins élevés (de 10 points environ).
- Bruno Amable : il identifie plusieurs modèles de capitalisme en identifiant deux choses, la protection sociale est elle publique ou privée ? Et le degré de réglementation des marchés.



Le modèle asiatique est avec une protection sociale privée.

Le modèle méditerranéen est avec une protection sociale privée et des marchés règlementés.(Grèce, Espagne, ...)

Modèle libéral de marché avec une protection sociale privée et des marchés dérèglementés. (USA, RU,...)

Modèle européen continental avec une protection sociale publique et des marchés règlementés.(France, Allemagne, Italie ...).

Modèle social avec une protection sociale publique et des marchés dérèglementés.(Danemark, Finlande).

- Gosta Esping-Andersen dans *les Trois Mondes de l'Etat providence* : L'auteur parle ici des trois mondes de l'état providence et l'état providence démarchandise les individus (éducation, retraite, indemnité en cas d'arrêt maladie). Un régime d'État Providence est un arrangement spécifique entre marché, famille et Etat.
  - Trois régimes :
    - Régime anglo saxon qui met l'accent sur le marché et marchandise beaucoup de choses. (RU, USA, Australie ...).
    - Régime Nordique (Suède, Norvège, ...) secteur public développé et universaliste et une démarchandisation très poussée.
    - Régime européen continental qui combine état et famille (rôle clef en matière d'éducation).

## Section 2 – Le cas de la France : la tradition d'un fort interventionnisme

Données de la France :

	1900	1920	1929	1933
<b>Dépenses/PIB</b>	14%	33%	20%	26%
<b>Taux de PO</b>	11%	12%	15%	19%

	1950	1965	1979	1985	1996	2003
<b>Dépenses/PIB</b>	40%	49%	52%	52,2%	55,4%	54,7%
<b>Taux de PO</b>	30%	34%	39%	44,5%	44,8%	43,9%

À long terme la hausse des prélèvements obligatoires est le seul moyen de financer la hausse des dépenses publiques.

Il existe 3 moyens pour financer les dépenses publiques : l'inflation, l'endettement et les PO mais à très long terme le seul moyen reste les PO. À très court terme l'inflation peut être une solution mais elle doit rester exceptionnelle, la création monétaire engendre de l'inflation et assez vite cette inflation se retourne contre la croissance économique. L'endettement peut être utilisé pendant des dizaines d'années mais il a lui aussi des limites comptables et on se retrouve rapidement face à une question de la soutenabilité de la dette.

Les explications factuelles de la montée des pouvoirs publics : les nouveaux rôles reconnus au budget.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il ya eu des débat à l'assemblée nationale pour savoir si les budgets devaient avoir un rôle de redistribution. On a instauré les droits de succession en 1901 : c'est un impôt progressif sur le patrimoine lors d'une succession. En 1913, on a instauré l'impôt sur le revenu (Joseph Caillaud, président du conseil, appartenant au parti radical), il a été au XX<sup>e</sup> siècle le principal impôt progressif du système français.

La société française a décidé que les budgets devaient couvrir les risques sociaux (ordonnances de 1945), avec depuis des évolutions structurelles lourdes. Ce système avait été paramétré à un moment où les capacités structurelles étaient : coût de santé faible, espérance de vie réduite, fort taux emploi chez les jeunes. Aujourd'hui on se trouve dans la nécessité de reparamétrer les retraites : soit on baisse les pensions, soit on allonge la durée de cotisation, soit on augmente les cotisations.

On a vu apparaître de nouvelles dépenses (éducation, politique de l'emploi,...) et tout cela a coûté à l'état. Depuis le milieu des années 1970 il y a eu des dépenses au niveau de l'emploi.

## Section 3 – Les explications de la progression séculaire des dépenses

### 3.1 La loi de Wagner

La loi de Wagner constitue la plus célèbre explication de la croissance des dépenses publiques. L'idée est simple : l'industrialisation conduit à l'augmentation de l'intervention de l'état et à l'accroissement de la part des dépenses publiques dans le revenu national. En effet, au XIX<sup>e</sup> siècle nous assistons à l'industrialisation et l'urbanisation qui l'accompagne et entraîne une multiplication des dépenses d'administration général, d'infrastructure, d'éducation et d'aide sociale. Les transformations structurelles impliqueraient que les dépenses publiques augmentent plus vite que le PIB.

Soit  $G$  les dépenses publiques,  $Y$  le revenu national et  $N$  le nombre d'habitants :  $\frac{G}{Y} = f\left(\frac{Y}{N}\right)$  avec  $\frac{dG}{dY} > 0$  l'élasticité des dépenses publiques par rapport au revenu national est supérieure à l'unité. Les dépenses publiques augmentent donc plus vite que le PIB en volume.

Cette loi de Wagner ne rend pas compte de ces discontinuités et de ces longues phases de stabilité. Wagner ne fait que décrire une tendance qui se développe sous ses yeux en Allemagne, plus qu'il ne propose une véritable loi économique. Si l'histoire de l'industrialisation des pays les plus avancés tend à corroborer ses vues, l'entrée dans l'économie post-industrielle et le fait que la croissance des dépenses publiques tende à se stabiliser depuis les années 1980 montre que cette loi n'a sans doute rien d'invariable.

### 3.2 L'effet de déplacement de Peacock et Wiseman

Les deux auteurs tentent de compléter l'analyse de Wagner pour expliquer les discontinuités dans la hausse des dépenses. Au sein d'une société la demande d'intervention est latente qu'elle porte sur la redistribution de richesse, la santé, l'éducation, la culture, la protection de l'environnement... À l'encontre de cette demande s'oppose *a priori* une forte résistance à la hausse des prélèvements obligatoires pour financer ces dépenses. La demande est rationnée et rien ne se passe jusqu'à ce qu'un accident historique survienne.

Certaines circonstances exceptionnelles permettent de cristalliser une hausse des dépenses publiques. Les guerres obligent à mettre en place une économie de circuit, la part des dépenses publiques augmente, la pression fiscale augmente. Au lendemain des guerres le maintien de la pression fiscale est admis et les citoyens acceptent de voir des dépenses civiles se substituer aux dépenses militaires.

### 3.3 Les différences de productivité de Baumol

L'idée de base est la suivante : si certaines activités ne peuvent économiser du travail autant que les autres, et s'il est nécessaire de rémunérer ce travail à peu près de la même manière que dans le reste de l'économie, le coût des activités en question va inévitablement augmenter.

Cette thèse renvoie aux travaux de Baumol sur les difficultés de gestion de certains secteurs. Dans la société, il existe deux grands types d'activités : celles où il est possible en permanence de capter des gains de productivité relativement important et d'autres où c'est impossible (on peut opposer ici l'automobile et la coiffure). Les secteurs de l'économie qui captent les gains de productivité en font bénéficier leurs salariés, les rémunérations augmentent. Les gestionnaires des secteurs où la productivité n'augmente pas n'ont pas d'autres solutions que d'accroître les rémunérations dans ces secteurs. Il est impossible d'imaginer en effet que les rémunérations soient durablement divergentes entre les secteurs.

Une question reste en suspens, le gestionnaire doit pour équilibrer les comptes augmenter le prix de vente : quelle va être la réaction des consommateurs, acceptent-ils la hausse ? Baumol nous dit que oui à long terme. En effet le prix de la coupe de cheveux a augmenté alors que le service est le même.

On peut transposer assez facilement l'analyse de Baumol à l'administration qui par nature est un secteur qui a des difficultés à faire des gains de productivité et comprendre les raisons de la hausse des dépenses publiques à qualité de service public identique. On sait que dans l'administration la part des dépenses de fonctionnement et de la rémunération des salariés est importante.

### 3.4 La concentration différentielle des bénéfices et des coûts : l'explication du courant des choix publics

Il s'agit de l'explication proposée par l'Ecole des choix publics, on la trouve notamment chez Tullock et chez Stigler.

Constat de départ : l'état taxe quasi uniformément les agents mais la mise en œuvre de la production de biens par l'état répond à certaines demandes particulières, profitent à certains plus qu'à d'autres. Certains agents vont donc s'organiser nous dit Tullock en groupe de pression afin que l'Etat produise des biens qui vont leur profiter. Les investissements en temps, en information, en persuasion font valoir leur poids électoral, pour que le vote des élus se fasse à leur profit et pour capter un gain net (la mesure leur rapporte plus qu'elle ne leur coûte).

Finalement rien n'arrête ce mouvement des lobbies, ces gens qui cherchent à capter une rente, détourner à leur profit une décision. Lors d'une élection le responsable politique peut être sanctionné pour avoir augmenté les prélèvements.

# Chapitre 3 : L'économie et les finances publiques dans l'histoire de l'analyse économique

Le débat état/marché est un clivage fondamental qui traverse l'histoire de l'analyse économique depuis les origines, au même titre que la place de la monnaie.

## Section 1 – Les précurseurs entre le XVI<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle

La notion d'état n'a pas de sens avant l'apparition des *états nations*, les états notions sont indissociables du courant mercantiliste.

### 1.1 Les Mercantilistes : l'état garant de la richesse d'un pays

Avec les mercantilistes nous avons un premier courant dirigiste qui va être structuré. Bodin, Montchrestien, Richelieu, Colbert, Sully sont des praticiens et théoriciens du mercantiliste. Au XVI<sup>e</sup> siècle on voit affluer vers l'Europe des métaux précieux en provenance du nouveau monde, conduit à définir la richesse d'un pays en fonction de sa capacité à accumuler ces métaux. Les relations économiques internationales s'apparentent à une guerre commerciale pour s'approprier l'or et l'argent de l'Espagne et du Portugal. Pour les mercantilistes l'échange international est un jeu à somme nulle, si l'un gagne à l'échange l'autre perd. Dans ce jeu l'état se voit attribuer un rôle clé : l'enjeu pour le pays est de dégager un solde commercial positif donc l'état doit tout faire pour favoriser l'apparition de ce solde.

Deux façons :

1. Freiner les importations par les droits de douane
2. Le système des prohibitions (interdiction d'importer ces produits)

Les économies européennes seront longtemps imprégnées par ces idées mercantilistes et le monde apparaîtra comme un océan protectionniste dans la lignée de ces courants mercantilistes. Les états sont enclins à taxer les importations car cela constitue l'essentiel de leurs recettes budgétaires. Les grandes avancées dans la comptabilisation et les statistiques ont été faites par les douanes.

Comment favoriser les exportations ?

1. Baisser les coûts de transaction internes (coût de déplacement d'une marchandise d'un point A à un point B). Pour cela on améliore la qualité des infrastructures de transport et on supprime les douanes internes. Le rôle des états, sous l'impulsion de la pensée mercantiliste, a été de mettre en place des dynamiques de marchés intérieurs. Marché intégré : un seul prix pour un même bien (Kindleberger).

2. L'état prend en charge lui même les exportations, en France des manufactures royales sont créées au service de l'exportation. L'état prend en charge l'exportation (Tapisseries, cristal, ...) via des entreprises d'état.

### 1.2 La physiocratie : veiller seulement au *laissez faire, laisser aller* (Gournay)

La physiocratie incarne une réaction structurelle au mercantilisme, les physiocrates prennent aux philosophes de la première moitié du XVIII<sup>e</sup> les concepts d'ordre social, de lois naturelles, de libertés économiques mais ils rejettent la vertu des philosophes. Cette vertu conduisait à réintroduire un rôle social de l'état. Le mot d'ordre de la physiocratie est bien connu : laissez faire, laissez aller. Les physiocrates parlent peu de l'état et leur analyse préfigure la manière dont les classiques et les néo classiques percevront les interventions de l'état, cela va être interprété comme un facteur de rigidité. Pour François Quesnay la richesse est essentiellement agricole et le bien être de la population va dépendre de la capacité de la richesse à bien circuler dans le pays. L'état n'a aucun rôle à jouer dans la constitution de la richesse, l'état doit simplement garantir l'ordre social et supprimer les éventuels entraves à la circulation des richesses. Les physiocrates reconnaissent que pour jouer ce rôle de régulateurs il faut des moyens et ils prônent l'impôt unique sur la rente.

### 1.3 Quelle place pour l'Etat chez Adam Smith, dans la richesse des nations ?

L'étude de l'état contenue dans son ouvrage est fondamentale car elle est totalement intégrée au sein de l'analyse d'une économie de marché et contient les fondements modernes de l'économie publique. Smith pose les fondements de l'économie libérale, la concurrence la plus pure et la liberté la plus grande laissée aux individus assure le meilleur environnement pour le développement de l'activité. Quelle place pour l'état ? Smith souligne que certaines fonctions nécessaires au bon fonctionnement de l'économie de marché peuvent ne pas être assurées de manière spontanée par le marché.

De manière plus originale et analytique, Smith qu'il revient également à l'état de prendre en charge la fourniture de biens publics. Il y a un certains nombres de projets d'infrastructures dont le coût initial est tellement important qu'aucun individu ne va financer car il est impossible d'obtenir un rendement positif sur les capitaux engagés à l'échelle d'une vie. L'état doit intervenir car ces investissements sont indispensables au bon fonctionnement de la société. Smith vise ici deux types de situations :

1. Celles de biens et services qu'il est impossible de produire dans les conditions du marché (routes, ponts, travaux publics ...)
2. Celles de situation où les individus n'entendent pas porter leur consommation au niveau socialement requis faute de pouvoir prévoir les effets positifs qu'ils en retireront à terme.

Adam Smith est favorable au libre échange, il met en avant les vertus de la spécialisation des économies. Une spécialisation fondée sur la notion d'avantages absolus en terme de coûts de production. Il affirme qu'en certaines circonstances, l'instauration de droits de douane peut se justifier :

1. En présence d'industries stratégiques pour le pays, en particulier en matière de défense nationale.
2. Pour compenser d'éventuelles taxes à l'exportation et rétablir une compétition équitable entre industrie nationale et industrie étrangère

Outre les droits de douane, pour financer ses dépenses l'état doit lever des impôts. Adam Smith étend son analyse aux ressources fiscales et au budget. Il montre qu'il existe deux modalités d'assiettes de l'impôt :

1. Un impôt adossé aux bénéfices retirés par l'agent profitant des dépenses publiques
2. Un impôt fonction de la capacité contributive de l'agent

On peut retenir de Smith que comme beaucoup de ses prédécesseurs il prône un strict équilibre du budget de l'état. Cette idée de strict équilibre sera reprise par la suite par David Ricardo.

#### **1.4 L'Ecole historique allemande : une approche organique de l'état**

L'état personnifie la société et doit satisfaire les besoins qu'elle ressent et qu'elle exprime. Ce courant est représenté par : List, Wagner, Sombart, Weber...

Analyse de List (1841) dans *Système national d'économie politique* : il systématise la théorie de la protection des industries dans l'enfance (protectionnisme éducateur). L'état doit accompagner le développement de l'économie. Le Zollverein peut être considéré comme l'ancêtre de l'Allemagne. Lorsqu'un état comme le Zollverein est en retard de développement, il est justifié que le pays protège le marché intérieur et taxe les importations. Cela laisse le temps que les industriels locaux acquièrent un savoir faire, deviennent compétitif et réalisent des économies d'échelle.

La protection est :

- Sélective
- Dégressive
- Temporaire

#### **1.5 L'Analyse Marxiste : l'Etat comme instrument de la domination capitaliste**

L'œuvre de Marx ne porte pas a priori sur l'état, il étudie avant tout le capitalisme et ses contradictions. Pour lui l'état est l'instrument de l'exploitation de la classe ouvrière par la classe capitaliste. L'état est ce qu'il appelle l'outil de la défense interne des capitalistes.



Dans l'esprit de Marx, le passage du capitalisme au socialisme puis au communisme édénique va de paire avec le maintien d'un appareil de décision centralisée mais il ne s'agit plus selon lui du même état puisque l'on est maintenant dans une société sans classe.

## Section 2 – Les analystes contemporains XX<sup>e</sup> siècle

### 2.1 Justification macroéconomique de l'intervention publique chez Keynes

La force de Keynes et l'intérêt de son apport réside dans la dimension théorique et très englobant de la démonstration. Nous sommes dans le cadre d'une économie de marché, Keynes démontre les possibles dysfonctionnement qui justifient la nécessité d'une action publique correctrice notamment à l'aide de la redistribution des ressources. Si on laisse le marché livré à lui même, la situation la plus probable est l'apparition d'un équilibre dit de sous emploi avec son corolaire, un chômage involontaire et un écart déflationniste qui apparaît. Il y a une rupture avec la pensée classique et la pensée néo-classique, avec l'idée que les marchés conduisaient forcément à l'équilibre.

La rupture avec la loi de Say est la plus évidente :

Elle indique que toute offre crée sa propre demande, durant le processus de production des revenus sont distribués, suivant le niveau du taux d'intérêt ( $r$ ) ces revenus se répartissent entre consommation et épargne. La partie des revenus consommés revient entièrement constituer une demande, la partie épargnée, par hypothèse, revient entièrement financer de l'investissement qui vient lui constituer une demande. La réalisation de l'équilibre macroéconomique ne rencontre pas d'obstacles du côté de la demande. La loi des débouchés constitue la matrice de la pensée classique, de l'analyse libérale. La conséquence de la loi de Say est que le seul enjeu pour les responsables politiques est de maximiser la production par la politique d'offre. Il faut engager le plus de facteurs possibles dans la production et mettre en œuvre une libéralisation qui permettra de se rapprocher le plus possible de la concurrence pure et parfaite.

Keynes ne pense pas que l'on est dans un environnement de risque, on est dans un environnement d'incertitudes. À cause de cette incertitude la monnaie devient non neutre car en certaines circonstances il vaut mieux détenir son épargne sous forme liquide que de détenir des actifs boursiers. La liquidité de la monnaie permet de lutter contre l'incertitude. Une insuffisance de la demande et un excès d'épargne fait apparaître un équilibre de sous-emploi. Si il y a équilibre de sous-emploi, cela ouvre la porte à une intervention de l'état pour soutenir une ou plusieurs composantes de la demande.

Il existe 4 variables soutenues :

1. Investissement
2. Dépenses publiques
3. Transferts
4. Impôts

C'est la responsabilité de l'état de soutenir la demande en actionnant plusieurs levier : la politique monétaire, la politique budgétaire ...

Chez Keynes l'état va jouer un rôle clé de soutien permanent de la demande globale. Les travaux de Keynes ont des conséquences sociales et politiques très importantes. On peut régler les deux problèmes en même temps en menant une politique de redistribution des revenus. Les structures du monde qui s'est installé depuis les années 80 ne sont plus en phase avec les hypothèses de l'analyse keynésienne. C'est pourquoi c'est politiques keynésiennes ont progressivement diminué.

## 2.2 L'apport de Beveridge

William Beveridge était un administrateur des services sociaux britanniques se demande en 1941 : *ce que nous faisons pour la guerre pourquoi ne pas le faire pour le bien être?*

C'est cette question qui va sous tendre son rapport de 1942 et qui va réformer le système social britannique.

Interrogation de Beveridge :

*Comment satisfaire les besoins fondamentaux des individus de la naissance à la mort en matière de santé, d'éducation, de chômage, de retraites ?*

Après la publication de la théorie générale, la redistribution des revenus semble être la réponse. Il propose une protection sociale financée par l'impôt et gérée par l'état. S'ouvre ici pour l'état une nouvelle fonction, une fonction d'assureur contre un certain nombre de risques sociaux. Ce système est pensé à un moment où les structures de l'économie sont différentes de celle d'aujourd'hui, néanmoins Beveridge essaie d'anticiper un certain nombre de problèmes : l'irresponsabilité de certains individus qui voudraient profiter du système, pas d'effet désincitatif au travail lié au filet de sécurité de social.

## 2.3 L'économie du bien être : une analyse libérale des défaillances de marché.

En référence à un livre de Pigou, *Economic of welfare (1919)* celui ci écrit un livre qui va étudier les défaillances de marché et voir les conséquences en matière d'intervention de l'état. Les économistes sont très attachés à l'efficacité de l'économie de marché mais il peut y avoir des situations dans lesquels des défaillances sont observées.

Des économistes comme Arrow, Samuelson, Musgrave vont s'efforcer d'intégrer l'état dans le schéma traditionnel de l'économie néo-classique sur la base de l'individualisme méthodologique et dans un cadre d'équilibre général. L'économie du bien être est une branche néo classique qui étudie les différents états de l'économie sous l'angle du bien être social. Ce courant montre que concurrence et efficacité ne coïncident pas systématiquement et il existe des défaillances de marché:

1. Un bien indivisible et un bien non rival sont les caractéristiques d'un bien collectif.
2. Notion d'externalité : l'action d'un individu qui a des conséquences sur les autres agents sans que ces conséquences ne soient prises en charge par le marché.
3. La question du monopole naturel, du fait de l'importance des coûts fixes (infrastructures de réseaux) ou du fait de la présence d'économie d'échelles le coût moyen est supérieur au coût marginal.

L'état doit traiter la question des externalité négatives en taxant les agents, par la réglementation ou par le droit de propriété. Hotelling, dans les années 1930 propose d'imposer aux entreprises en situation de monopole la tarification au coût marginal et de subventionner les entreprises qui, ayant un coût moyen décroissant, subiraient de ce fait des pertes. C'est l'état qui doit gérer les monopoles naturels.

Outre le traitement des défaillances de marché, le programme de l'économie du bien être passe par la définition d'une fonction collective de bien être. Bergson propose que cette fonction collective de bien être soit une combinaison des fonctions d'utilité individuelle respectant la règle selon laquelle une variation de la satisfaction d'un individu entraîne toute chose étant égale par ailleurs une variation de même sens du bien être social. Musgrave écrit en 1959 le livre *Theory of public finance* propose une synthèse des apports de l'économie du bien être et de l'économie keynésienne. Le budget de l'état à selon lui trois fonctions :

1. Une fonction d'affectation : elle consiste à satisfaire les besoins collectifs, internaliser les effets externes et corriger les effets de la concurrence imparfaite.
2. Une fonction de redistribution: À partir d'un jugement normatif sur la redistribution des revenus doit chercher à redistribuer les revenus en préservant l'efficacité économique.
3. Une fonction de stabilisation: Qui consiste à réguler la demande globale pour avoir le plein emploi sans l'inflation.

Le problème du passager clandestin : Peu de gens vont accepter de payer des impôts pour consommer des biens collectifs si ils savent pouvoir en profiter gratuitement car leur voisin aurait accepté de payer pour financer ce genre de bien. La théorie part du constat que tous les individus n'attachent pas la même utilité pour la consommation de tel ou tel bien collectif (Armée, ...). L'efficacité économique pose que la charge fiscale soit fonction de l'utilité que chacun attache à la consommation de tel ou tel bien collectif. Dans le processus de révélation des préférences, chaque individu va être incité à se comporter en passager clandestin. C'est à dire à sous estimer l'intérêt qu'il porte à la consommation d'un bien collectif afin de reporter sur les autres la charge de l'ajustement, le poids du financement.

Partant du paradoxe électoral de Condorcet, Arrow en 1950 montre que même si les préférences individuelles des agents sont toutes cohérentes on ne peut pas en déduire les procédures de vote démocratique.

Paradoxe :

- Soient A,B,C trois situations possibles, trois choix possibles pour l'électeur.
- Soient 1,2,3 trois individus de la collectivité

Supposons que :

- 1 préfère A à B, B à C et par suite A à C
- 2 préfère B à C, C à A et par suite B à A
- 3 préfère C à A, A à B et par suite C à B

Dans ce cas une majorité préfère A à B et une majorité préfère B à C. Par suite, nous pouvons dire que la collectivité préfère A à B et B à C.

Si l'on considère que la société est rationnelle, nous devons dire qu'elle préfère A à C. Mais en fait, une majorité préfère C à A.

On a donc un gros problème dans ce courant de l'économie du bien être pour identifier les préférences en matière d'individu.

## **2.4 L'école des choix publics, radicalisation contemporaine du projet libéral**

L'école des choix publics naît de la nécessité pour les libéraux de comprendre l'épaisseur croissante des administrations publiques qui deviennent des acteurs majeurs de l'économie: dans certains pays les dépenses dépassent 50% du PIB.

L'école des choix publics admet que le marché connaît des défaillances, il ne conduit pas forcément à l'optimum.

Pour ce courant, cela n'implique pas automatiquement que l'état soit plus efficace, cela n'implique pas automatiquement que son intervention améliore la situation. Le message fondamentale est le suivant : *admettre que le marché est imparfait ne justifie pas forcément l'intervention publique car cette intervention n'est pas collectivement optimale, elle est génératrice de biais*. Il ne sert à rien de combattre des phénomènes tels que les externalités ou les monopoles si d'autres effets négatifs plus préjudiciables encore apparaissent du fait de l'intervention de l'état. Les interventions de l'état sont contre-productives, elles résultent d'un processus de lobbying, elles sont analysées en terme de capture de rente. L'individu qui participe aux choix collectifs est analysé comme rationnel et poursuivant son propre intérêt privé. C'est une sorte d'entrepreneur public. Cette rationalité engendre des biais pour la collectivité, c'est le terme de *biais bureaucratique* qui rassemble l'ensemble des effets pervers. Ce courant débouche sur une condamnation systématique de l'intervention de l'état. Le problème de cohérence c'est que ces auteurs postulent que lorsqu'on est dans le champ du public on sera à la recherche de notre propre intérêt et lorsqu'on est dans le domaine privé on sera tourné vers l'intérêt de l'entreprise. Le responsable privé a ses contraintes, le responsable public a ses contraintes aussi : il vient se présenter devant ses électeurs et se fait sanctionner en cas de débordement.

## 2.5 L'école néo-institutionnelle

Cette école, dans la lignée de North, a permis de poser le problème de l'état de manière plus englobante avec moins d'a priori négatifs que ne pouvait le faire les choix publics. À partir du moment où le développement des richesses dépend de la manière dont les droits de propriétés sont définis, distribués et garantis et que l'état est chargé de les valider et de les sanctionner, son rôle devient déterminant. En tant qu'institution, l'état se retrouve au cœur des enjeux d'allocation des ressources qu'il structure tout en prélevant la part de richesse nécessaire à son fonctionnement.

En fonction de quels facteurs l'état peut-il contribuer à maximiser son apport net à la création de richesses au sein d'une économie?

Deux grands éléments de réponse :

- D'une part en fonction de sa capacité à aménager la loi le mieux possible afin de l'adapter aux mutations de l'environnement.
- De la manière dont il saura résister aux groupes de pression.

