

Chapitre 1 L'intervention de l'État dans l'économie

Les fonctions de l'État ont progressivement évolué d'un État exerçant une intervention minimale (ordre public, protection du pays, prélèvement des impôts) à un État-Providence combinant des fonctions de régulation et de stabilisation, d'allocation des ressources et de redistribution, ces fonctions étant le plus souvent concomitantes.

La place de l'État peut être appréciée notamment à travers l'importance relative des prélèvements obligatoires dans l'économie (prélèvements obligatoires/PIB), à travers l'identification des domaines et des modalités d'intervention de l'État (par exemple, la protection sociale), et à travers le volume de ses dépenses. Le degré d'intervention de l'État dépend des choix de société réalisés (interventionnisme ou libéralisme).

1. Distinguer les notions d'État-gendarme et d'État-providence

Le rôle de l'État a progressivement évolué, d'un État exerçant une intervention minimale, dit État-gendarme, à un État intervenant largement dans l'activité économique et sociale, l'État-providence.

A. L'État-gendarme

L'État-gendarme désigne le rôle minimal de l'État à travers les fonctions dites « régaliennes » de l'État : la police, la défense et la justice. Elles visent à maintenir l'ordre public, à protéger le pays et à prélever les impôts.

On a longtemps considéré que le rôle de l'État consistait à intervenir de façon minimale, mais, face aux crises et aux guerres, les interventions publiques ont été de plus en plus nombreuses et le rôle de l'État s'est transformé.

B. L'État-providence

Depuis le XX^e siècle, dans des contextes économiques incertains, l'intervention de l'État s'est élargie. On a ainsi eu recours à l'État pour garantir l'intérêt général et protéger les populations, avec en particulier la protection sociale (création de la Sécurité sociale en 1945).

L'État devient alors un État-providence qui intervient de façon importante dans la vie sociale et économique au nom d'impératifs sociaux.

L'État-Providence combine plusieurs fonctions qui correspondent à des objectifs poursuivis par l'intervention publique :

- **fonction de régulation et de stabilisation** : maintien de l'activité économique à un niveau satisfaisant (ex. : mesures de relance de la croissance économique, fixation de règles pour le bon fonctionnement de l'économie...);
- **fonction d'allocation des ressources** : l'État utilise les ressources (humaines, matérielles et financières) pour produire des biens et services non marchands au service de la collectivité (ex. :

construction d'un pont, d'un hôpital...)

- **fonction de redistribution** : l'intervention de l'État vise à réduire les inégalités de revenus en opérant des transferts sociaux entre les ménages. Pour illustration, les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) sont redistribués sous forme de prestations sociales à ceux qui en ont besoin.

Ces trois fonctions de l'État ne sont pas exclusives et sont le plus souvent concomitantes.

2. Apprécier le degré d'intervention de l'État dans l'économie

La place de l'État et son poids dans l'économie peuvent être appréciés au regard de différents critères : qualitatifs comme les choix de société et les domaines d'intervention, et quantitatifs comme l'importance des prélèvements obligatoires et le volume des dépenses publiques.

A. L'intervention de l'État selon des critères qualitatifs

Le secteur public, par opposition au secteur privé, désigne l'État au sens large et comprend les entreprises publiques. Depuis le milieu des années 1980, le nombre d'entreprises publiques, de même que leurs effectifs salariés, a été réduit de plus de moitié, signe d'un désengagement de l'État dans l'activité économique.

De plus, certains monopoles publics gérés par l'État ont connu une ouverture à la concurrence : c'est notamment le cas du transport ferroviaire et des télécommunications après la vente des réseaux hertziens. Par ailleurs, la protection sociale est un axe majeur de l'action publique en France qui se traduit par un poids important des dépenses sociales au sein de la dépense publique en France.

B. L'intervention de l'État selon des critères quantitatifs

Les tenants du **libéralisme** sont partisans d'une **intervention limitée de l'État** dans l'économie car il fausse le jeu du marché (rigidités liées aux réglementations, salaire minimum...), décourage les ménages et les entrepreneurs par une fiscalité excessive. D'où une méfiance ou hostilité à l'égard de l'intervention de l'État.

Pour les **interventionnistes**, l'État doit corriger les inégalités de revenus liées au fonctionnement du marché (par la fiscalité par exemple), offrir une protection égalitaire aux individus (rôle de la Sécurité sociale), mais aussi intervenir directement sur l'économie pour soutenir la demande (dépenses publiques) parfois insuffisante pour faire reculer le chômage.

Deux indicateurs permettent de mesurer le poids de l'État dans l'économie et d'apprécier le degré de l'intervention publique :

1. Les prélèvements obligatoires

- **Les prélèvements obligatoires (PO)** : Taux de PO = $(\text{Montant des PO} / \text{PIB}) \times 100$

Les **prélèvements obligatoires** désignent tous les **versements (impôts + cotisations sociales)** effectués par des **personnes physiques (particuliers) ou morales (entreprises) aux administrations publiques (l'État, la Sécurité sociale, les collectivités locales et divers organismes)** pour financer leurs dépenses.

Le taux de prélèvement obligatoire se définit par le rapport :

$$\frac{\text{Prélèvements obligatoires}}{\text{PIB}} \times 100.$$

Il est l'indicateur le plus utilisé dans les comparaisons internationales pour mesurer le **degré d'intervention de l'État**.

Le taux de prélèvements obligatoires, en France, est passé de 30 % en 1960 à **45 % en 2022**. Le taux de prélèvements obligatoires est, en 2022, en France, le **plus élevé des pays développés**. Ce taux élevé s'explique en particulier par le poids des cotisations sociales.

2. Les dépenses publiques

- *Les dépenses publiques* (DP) : Taux de DP = $(\text{Montant des DP} / \text{PIB}) \times 100$.

Au sens strict, les dépenses publiques sont les **dépenses financées par l'État** (dépenses budgétaires). **Au sens large**, on prend aussi en compte les **dépenses des collectivités territoriales** (régions, départements, communes) et des **administrations de sécurité sociale** (sens du traité de Maastricht et du Pacte de croissance et de stabilité).

Le niveau élevé de la dépense publique en France, le plus élevé des pays de l'Union européenne, s'explique par un poids important des prestations sociales et des transferts sociaux (62 % du PIB en 2022).

3. Comprendre le budget de l'État

Le budget de l'État est un document établi par le Gouvernement, appelé « loi de finances » et voté par le Parlement chaque année. Il traduit des choix de politiques publiques dans les domaines économique et social. Le budget prévoit les dépenses et les recettes que l'État a le droit d'engager et de percevoir pour l'année à venir.

A. Les dépenses publiques

Les dépenses publiques correspondent à l'ensemble des dépenses des administrations publiques (APU). Les APU comprennent les administrations centrales (ministères, Pôle Emploi, universités...), les administrations locales (mairies, lycées...) et des administrations de Sécurité sociale (hôpitaux, Urssaf, CAF...). Plus de la moitié des dépenses publiques correspond aux versements de prestations sociales par les APU pour couvrir les risques sociaux : maladie, vieillesse, chômage, précarité...

B. Les recettes publiques

L'essentiel des recettes publiques provient des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire de l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les différentes administrations publiques.

Un impôt est un versement obligatoire et sans contrepartie aux administrations publiques. Il sert principalement à financer les dépenses publiques liées à la production de services non marchands (ex. : impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés). Une cotisation sociale, quant à elle, ouvre droit à une prestation sociale (ex. : les pensions de retraite sont la contrepartie des cotisations vieillesse).

4. Distinguer le déficit public et la dette publique

A. Le déficit public

Lorsque les recettes publiques sont insuffisantes pour couvrir les dépenses publiques, le solde public est négatif : cela correspond à un déficit public. Deux situations peuvent se présenter :

- **Recettes publiques > Dépenses publiques** → Excédent public (solde positif)

➤ **Recettes publiques < Dépenses publiques** → Déficit public (solde négatif)

Depuis 40 ans, les recettes publiques sont insuffisantes pour couvrir les dépenses : la France est en situation de déficit public. Depuis 2017, le déficit est passé légèrement sous la barre des 3 % de PIB.

Avec la crise sanitaire du coronavirus, le déficit risque de se creuser en 2020. / Le solde public (ensemble des administrations publiques) ne doit pas être confondu avec le solde budgétaire (administrations centrales).

Solde budgétaire = Recettes de l'État – Dépenses de l'État.

B. La dette publique

Les administrations publiques financent chaque année leur déficit public grâce à des emprunts. Le cumul de ces emprunts forme la dette publique. Les administrations publiques doivent donc rembourser leurs emprunts et payer des intérêts, appelés « charge de la dette ». Chaque déficit public annuel engendre donc un nouveau flux d'emprunts qui vient nourrir le stock de dette publique. **La dette publique** française progresse chaque année et atteignait presque **115 % du PIB en 2022**.

L'endettement est un instrument de politique publique. La dette permet de stimuler la croissance en période de crise (ex : crise de 2008). Si l'activité repart les entreprises paieront plus d'impôts et l'État pourra accroître ses recettes. Mais une dette élevée constitue une charge budgétaire plus ou moins importante (selon le niveau des taux d'intérêt). De plus, la dette constitue un problème lorsque cette dette est détenue par des créanciers étrangers.

5. L'État est également un employeur et gère des monopoles publics (SNCF, RATP par exemple).

A. Les effectifs du service public

L'État occupe dans l'emploi une place significative en France. Si l'on prend la fonction publique (d'État, collectivités territoriales, hospitalière) on obtient près de 5,5 millions d'agents. À ces agents il faut ajouter les effectifs des entreprises publiques qui s'élèvent à près de 800 000.

B. Les monopoles publics

Dans les transports ferroviaires, les télécommunications, la production et la distribution de certaines sources d'énergie (gaz, électricité), l'ampleur des infrastructures nécessaires avant même toute production implique que l'on ne peut tirer le meilleur parti qu'à partir d'un volume de production considérable. Pour tous les services publics en réseaux, l'entreprise se retrouve rapidement en situation de monopole (appelé monopole naturel) qui peut être confié à un acteur privé et doit être pris en charge par l'État.

C. Déréglementation et régulation des monopoles publics.

Certaines analyses économiques montrent les limites du rôle de l'État dans l'économie car il n'y a pas de concurrence, qui seule peut faire progresser la productivité, faire baisser les prix et inciter à l'innovation.

D'où une ouverture à la concurrence des monopoles publics. Il ne s'agit pas de privatiser la totalité des monopoles publics mais seulement les services et non les infrastructures qui constituent des monopoles naturels (situations de rendements croissants et durables). On sépare infrastructures et services (cas de la SNCF : réseau ferré de France, infrastructures en monopole et concurrence pour le transport par train). Pour les services on pratique la **déréglementation** qui consiste en la suppression des règles qui encadraient la production de ces services afin de favoriser le marché et l'offre privée.

Des autorités de régulation assurent l'intervention de l'État (la régulation). Une **autorité de régulation** est une autorité administrative indépendante (exemple de l'ARCEP) chargée d'organiser la fourniture d'un service public et de veiller au respect des règles de concurrence.

D. Les formes d'entreprises

- Les **entreprises publiques** sont des sociétés détenues majoritairement par l'État ou appartenant à des groupes dont la tête est détenue majoritairement par l'État (1 702 sociétés françaises, 778 100 salariés). Elles comprennent : EDF, SNCF, France télévisions, Radio France, Naval Group...
- Les **entreprises semi-publiques** sont des sociétés détenues par les pouvoirs publics mais avec des personnes privées qui participent au financement ou à la gestion. On distingue les **sociétés anonymes à capitaux partiellement publics**, les **sociétés d'économie mixte (SEM)**, les **concessions** et les **régies intéressées**. Elles comprennent : PSA, Engie, Renault, Orange, Air France-KLM, Safran...
- Les **sociétés privées** sont des entreprises dont les capitaux nécessaires sont apportés par des personnes privées, qui détiennent le pouvoir et supportent les risques de leurs activités.

E. L'évolution du nombre d'entreprises publiques

Lorsque l'État prend le contrôle direct d'une entreprise, lorsqu'il détient plus de 50 % de son capital, il s'agit d'une **nationalisation**. Lorsque l'État perd le contrôle direct d'une entreprise au profit du secteur privé, il s'agit d'une **privatisation**.

Le secteur public a connu des mouvements de nationalisations et de privatisations en fonction des alternances politiques. Depuis 1995, on a connu un mouvement continu de privatisations après les nationalisations de 1982.