



# COOPERATIVE DES SAVOIRS

12 DECEMBRE 2014

CYCLE :

## L'ECONOMIE, C'EST NOUS !

Episode 3 : QUEL ROLE POUR L'ETAT ?

Bernard POIX-SESTER

*A quoi sert l'économie ? Si l'on s'en tient à la définition la plus consensuelle, elle constitue une discipline scientifique qui a pour objet de fournir des orientations pour gérer des ressources relativement rares dans le but de satisfaire des besoins quasi illimités. Partant de là, l'économie est-elle autonome, imposant des contraintes universelles et permanentes ou est-elle au service d'individus, socialement organisés de façon à participer à la production, en percevoir un revenu et donc pouvoir procéder à des échanges ?*

*Ce cycle débute en creusant les implications de cette définition, ce qui imposera une approche ouverte à d'autres considérations, sociales avant tout, mais aussi historiques, sociologiques, écologiques, philosophiques... L'économie a provoqué tant de développements et de commentaires qu'il est impossible de prétendre tout explorer. Il s'agira donc d'un simple survol qui devrait plus en montrer la complexité qu'en disséquer les rouages. Cependant, ce cycle sur l'économie a pour ambition de fournir l'information citoyenne qui fait cruellement défaut alors que nous en sommes les principaux acteurs. Que ce soit en tant que citoyens, contribuables, consommateurs, producteurs, éléments de la nature... L'économie, c'est nous !*

Note : ce document reprend les principaux points abordés durant les rencontres pour alléger la prise de notes des participants. Il ne constitue pas un "manuel", aussi des orientations de lectures sont données au fil du propos.

Contact : Coopération des savoirs - 14 rue du Villars – BP 28 – 58140 LORMES - Tél. : 03 86 20 08 57 / 06 48 67 07 15 - Mail : [coopdessavoirs@nivernaismorvan.net](mailto:coopdessavoirs@nivernaismorvan.net) –

[www.cooperativedessavoirs.org](http://www.cooperativedessavoirs.org)

[www.facebook.com/coopdessavoirs](http://www.facebook.com/coopdessavoirs)

**Contact** : [bpoixcoop@orange.fr](mailto:bpoixcoop@orange.fr)

# QUEL RÔLE POUR L'ETAT ?

Trop d'Etat par rapport aux besoins de l'économie ? Pas assez d'Etat par rapport à l'équilibre social ? Telles sont les deux questions qui résument les points de vue qui se dégagent des débats sur le rôle et la place des services publics dans l'économie, en France comme ailleurs.

Mais de quoi parle-t-on pour définir le rôle de l'Etat : De la mise en œuvre de la loi de finance ? De celle des budgets locaux ? De la gestion de la protection sociale ? Des activités de l'Etat-entrepreneur ? De l'Etat-régulateur ? De l'Etat-régalien ?

Les diverses missions de service public sont en fait très différentes entre elles (selon leur mode de gestion, de financement...). D'un pays à l'autre, les mêmes intitulés ne recouvrent pas les mêmes champs, ce qui rend les comparaisons internationales particulièrement délicates.

La France revendique souvent un « modèle spécifique » que la montée conjuguée de la mondialisation et des idées libérales mettrait en péril voire provoquerait sa disparition inéluctable.

Les prises de position sur le rôle et la place de l'Etat dans l'économie et la société ont toutes une origine théorique et partent de deux grands courants difficiles à concilier<sup>1</sup> :

- le premier considère l'individualisme comme moteur et finalité de l'activité économique et confère au marché un rôle primordial ;
- le second introduit des fonctions collectives au regard desquelles l'Etat cherche soit à influencer les marchés (politiques économiques incitatives) soit à se substituer partiellement ou totalement à eux.

Cependant, les pratiques actuelles de gestion publique (partenariats, délégations, appels d'offre...) rendent plus floue la frontière entre ce qui serait purement du domaine privé et purement du domaine public.

La méthode utilisée pour mesurer leurs domaines respectifs demeure marquée par ces approches théoriques et conduit à une distinction entre « sphère marchande et sphère non marchande ». Cette distinction, typiquement française, n'est toutefois pas toujours aisée à cerner.

## « Des dépenses publiques à la production non marchande »

Les dépenses publiques sont une notion trop étroite pour rendre compte du rôle de l'Etat dans l'économie et la société. La notion plus large de « production non marchande » ou celle de « consommation socialisée » de création récente, va plus loin en permettant de distinguer entre l'effort budgétaire et l'effort social de la nation. Cependant, ces notions, si elles apportent une précision plus grande du point de vue comptable, ne rendent compte qu'imparfaitement les aspects qualitatifs de l'action publique. Les actions publiques ne sont mesurés que sous leur aspect quantitatif et les aspects plus qualitatifs sont négligés ou, au mieux, considérés « à part ». En particulier, l'impact social qui accompagne les politiques économiques n'est que peu pris en compte : une dimension qualitative doit entrer dans l'analyse.

Si la gestion des services publics doit se moderniser, elle doit continuer à répondre à la « demande sociale ». La question ici, toujours débattue, demeure de savoir qui, du marché ou de l'Etat (et désormais de l'Union européenne), est le mieux apte à satisfaire les besoins exprimés : il n'y a pas de réponses uniques. La voie du partenariat ouvre des perspectives qui conduisent à redéfinir « l'économie mixte » et distinguer entre les différentes fonctions de l'Etat.

### « L'Etat-actionnaire, l'Etat-stratège, l'Etat-régulateur »

- Il serait plus juste de parler « des » plutôt que « du » rôle de l'Etat. Affirmer le rôle de l'Etat, c'est aujourd'hui reconnaître que certaines de ses activités doivent évoluer, s'adapter à l'environnement dans lequel il agit mais aussi face auquel il réagit.
- La question posée de manière récurrente en France est de savoir comment l'Etat, garant de la cohésion sociale, peut continuer d'agir pour faire prévaloir les objectifs sociaux qui lui incombent dans un environnement dans lequel ses pouvoirs sont partiellement réduits.
- Les traités européens font de la concurrence le principal instrument de la régulation économique ce qui implique de fait un recul de la taille de l'économie publique
- Malgré cela, le rôle économique de l'Etat demeure important et revêt différents aspects : mise en œuvre de la loi de finance ; exécution des budgets locaux ; gestion de la protection sociale

L'Etat-entrepreneur

L'Etat-régulateur ...

De fait, si aucun courant de pensée n'envisage sa disparition, plusieurs en proposent des évolutions.

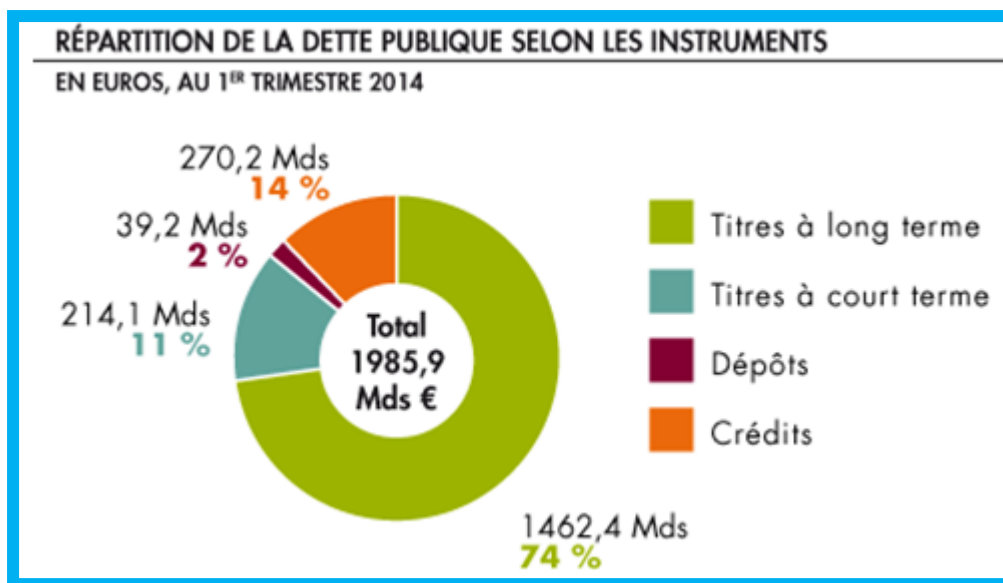
<sup>1</sup> Dans la réalité, aucun modèle « pur » n'est en fait appliqué. De plus, de nombreuses nuances existent au sein de ces deux grands courants.

## L'exécution de la loi de finance, acte fondamental de souveraineté nationale : « *la loi est l'expression de la volonté générale* » (Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789)

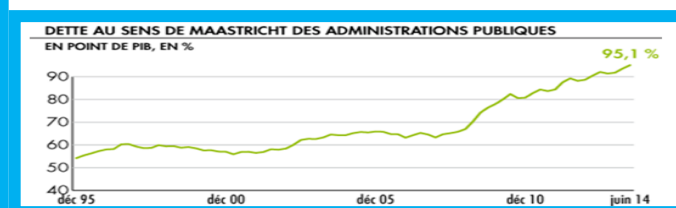
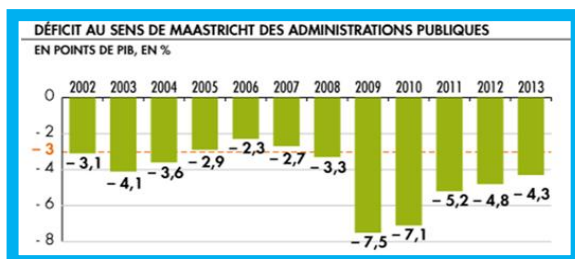
*D'un point de vue économique, la loi décide donc de la nature et de la quantité de services publics mis à disposition de la collectivité, décide des dépenses et investissements nécessaires. Ses missions dans le domaine social ont également des répercussions sur l'activité économique*

- ✗ L'excédent de dépenses sur les recettes fiscales correspond au déficit public qui est calculé annuellement. L'Etat emprunte en émettant des titres : « bons du Trésor ». L'accumulation des déficits correspond à la dette publique, addition des emprunts contractés et non encore remboursés assortis des intérêts également dus.

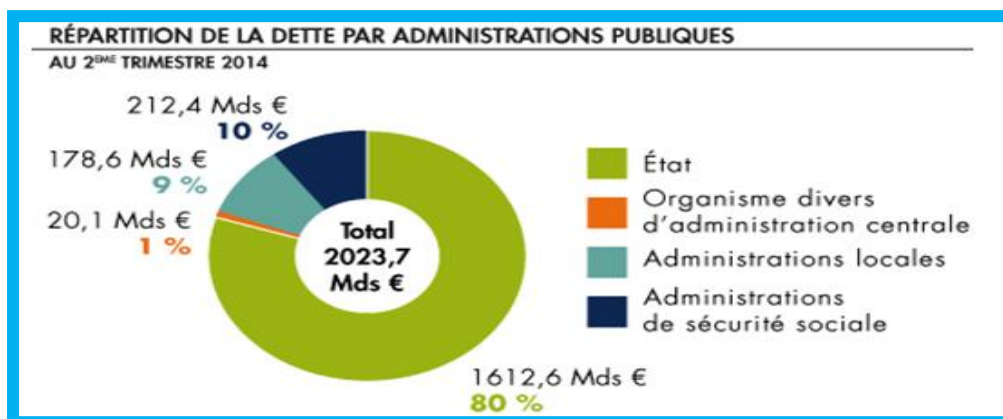
Ainsi, chaque année l'Etat doit financer le déficit courant et le montant des emprunts parvenus à échéance ainsi que les intérêts sur les emprunts en cours. *Pour 2014, s'agissant de l'État, le déficit budgétaire est estimé à 70,2 milliards d'euros mais le besoin de financement total sera de 176,4 milliards d'euros.*



La part de la dette de l'Etat détenue par des non résidents (fonds de pension, assurances, OPCVM, " hedge funds" étrangers...) était de 67 % en 2009 contre 64,6 % au premier trimestre 2014.



Selon les critères fixés par le traité de Maastricht (1992), les déficits des administrations publiques sont limités à 3% du PIB et la dette publique à 60% du PIB.



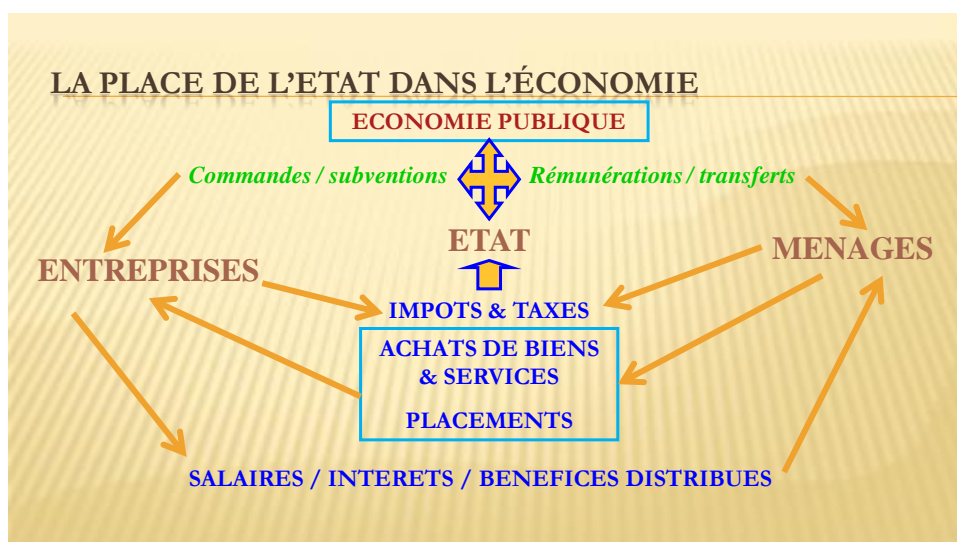
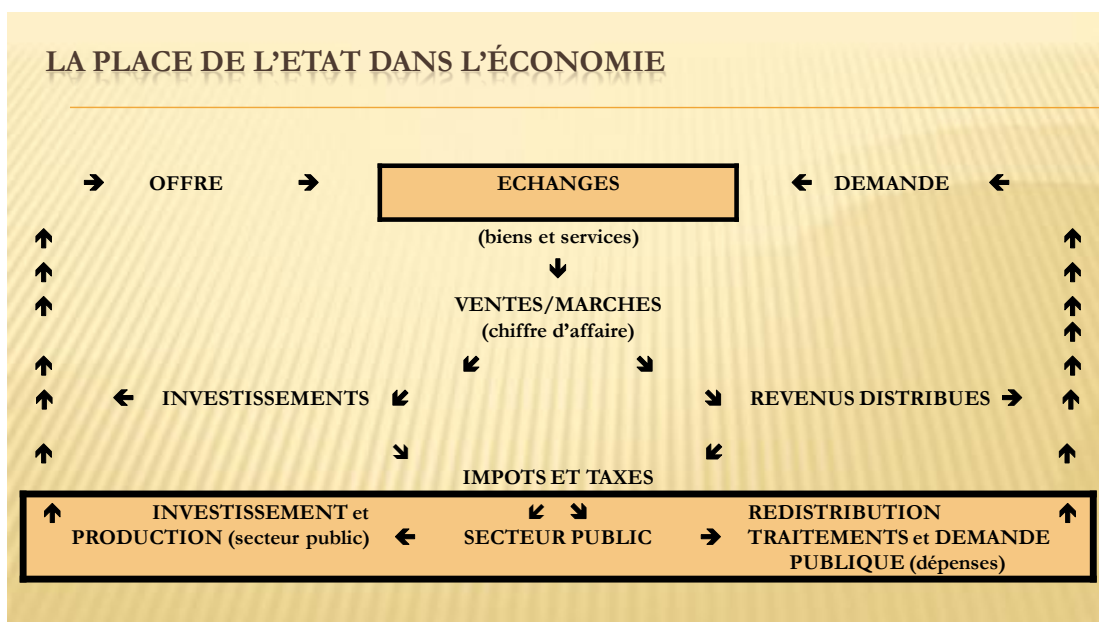
En l'absence d'un budget européen commun suffisant, il revient à chaque État d'accumuler des provisions pour faire face à des accroissements de dépenses...

- L'exécution de la loi de finances comprend à la fois des dépenses et des investissements.
- Certaines dépenses ont cependant un caractère d'investissement (éducation, par exemple).
- L'Etat est lui-même entrepreneur, directement ou par délégation.

*Les imbrications public-privé demeurent importantes et le souci d'isoler ce qui relève de la sphère publique par rapport à l'ensemble des activités est une constante : ainsi une « comptabilité nationale » existe dans tous les pays.*

## LA « COHABITATION » PUBLIC-PRIVÉ

nature des services	contrôle privé		contrôle public	
	marchands	non marchands	marchands	non marchands
intérêt particulier	entreprises privées	associations	Renault, Elf...	caisse de retraite des fonctionnaires
intérêt général	concessions de service public (eau, autoroutes...)	associations reconnues d'intérêt public	grands services publics SNCF, RATP...	Administrations publiques



## L'exécution de la loi de finance est en elle-même « active » du point de vue de l'activité économique :

- Les dépenses publiques sont des commandes (souvent importantes et stables) qui assurent des débouchés aux entreprises tandis que les rémunérations des personnels constituent un pouvoir d'achat nourrissant la demande intérieure. L'activité ainsi stimulée induit aussi des rentrées fiscales (retour sur investissement en quelque sorte)
- Les investissements publics (notamment ceux tournés vers l'avenir : gestion du vieillissement de la population, environnement, innovation...) accroissent aussi qualitativement et quantitativement l'activité (qui doit être distinguée de la « croissance »)

## Le budget peut ainsi être utilisé comme instrument de politique économique :

- Pour soutenir et/ou relancer l'activité ;
- Pour infléchir certains comportements (encourager /dissuader) ;
- Pour rendre accessible certains biens et services (monopoles publics) ;
- Pour accompagner les « évènements » de la vie (scolarisation, protection sociale, etc.).

Il est important de prendre conscience du phénomène des « externalités » (conséquences positives et négatives liées à certaines activités) ce qui revient à prendre en compte les aspects qualitatifs.

## Couverture des dépenses publiques et déficit. A qui profite la dette ?

- ❖ Contrairement à ce qui est généralement supposé, la relance budgétaire n'est nullement interdite par l'Union européenne (UE) pourvu que la barre des 3 % ne soit pas franchie...
- ❖ En « s'inquiétant » des possibilités de faillite des Etats par le biais des agences de notation, les marchés financiers (principale cause de la flambée des déficits) font grimper les taux d'intérêt liés aux emprunts d'Etat, une bonne affaire si l'on est juge et partie !

*« La remise en cause implicite des politiques budgétaires par les marchés financiers, qui pourtant les ont rendues nécessaires par leur avidité, illustre une nouvelle fois l'instabilité de l'économie mondiale induite par la globalisation financière ... Le problème essentiel de la stratégie de sortie de crise n'est pas le dégonflement des dettes publiques, mais celui de la finance spéculative » Henri STERDYNIAK, économiste.*

Plus généralement, les règles de discipline budgétaire sont souvent justifiées par deux arguments :

- en cas de déficit excessif ; les administrations publiques captent l'épargne au détriment du financement des entreprises privées (« l'effet d'éviction »).

- si les ménages considèrent que les déficits font les hausses d'impôts futurs, ils réagissent en diminuant leur consommation pour constituer une épargne de précaution ce qui pénalise la croissance.

Il reste que le Pacte de stabilité européen s'est révélé difficile d'application et insuffisant pour favoriser la croissance économique de la zone Euro. Il n'a pas su prévenir la crise. Les politiques budgétaires nationales mises en œuvre face à la crise ont fait exploser les déficits largement au-delà de la règle des 3%. Cependant, l'accroissement considérable des déficits n'a pas conduit au retour de l'activité ainsi que celui de l'emploi et n'a pu empêcher le creusement des inégalités. Ceci pose à l'évidence la question du choix et de l'efficacité des mesures adoptées (notamment les aides directes au secteur privé sans contrôle ni contrepartie).

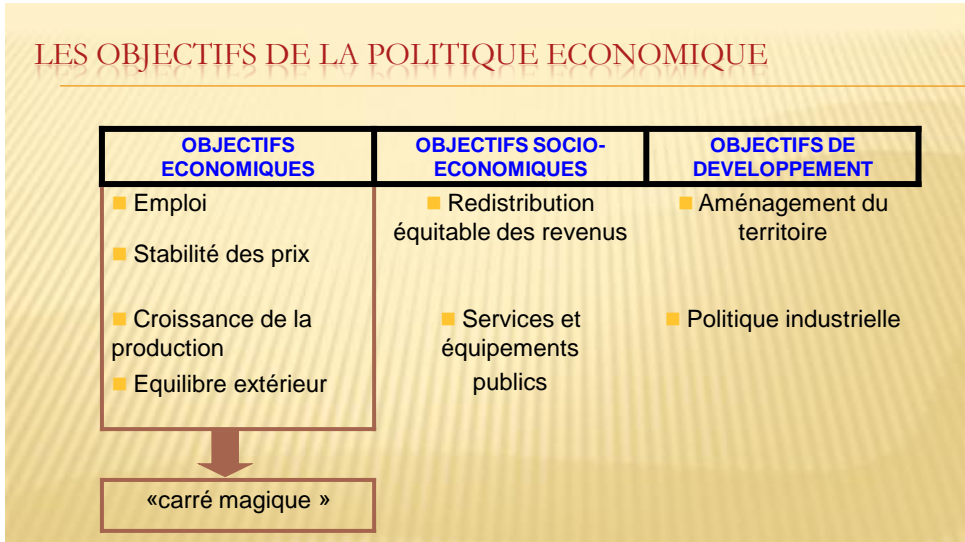
*« Ne cédon pas à un fétichisme du déficit. Les déficits engagés pour financer des guerres ou des petits cadeaux au secteur financier entraînent des dettes sans aucun actif correspondant et alourdissent le fardeau sur les générations futures. Mais des investissements publics à fort retour qui payent plus qu'eux-mêmes peuvent vraiment contribuer au bien-être des générations futures ; il serait donc doublement stupide de les accabler de dettes provenant de dépenses improductives pour ensuite réduire les investissements productifs. Pour l'instant, la situation est claire : cela ne vaut pas le coup de prendre le risque de réduire les dépenses publiques ». Joseph STIGLITZ, ancien économiste en chef de la banque mondiale, « Nobel » de la banque centrale de Suède*

**Théorie de l'agence** : Jean TIROLE, récemment « nobélisé » est à l'origine de la théorie des incitations. Dans un monde de concurrence imparfaite, comment mettre en place des règles ou des contrats incitant les agents économiques à se comporter sans abuser ou profiter de la fréquente asymétrie de pouvoir ou d'information existant entre les acteurs ? Exemple (très actuel) : la Commission européenne se demande si la SNCF ne profite pas de son monopole sur les TER et de la faible expertise des conseils régionaux dans ce domaine pour obtenir de ces derniers des financements au bénéfice de l'entreprise plus qu'à celui des usagers...

Si cette approche s'inscrit clairement dans le courant de pensée dominant : les agents sont rationnels (donc leurs comportements sont prévisibles et calculables) ; ils cherchent à maximiser leur intérêt (théorie de l'homo oeconomicus) et profitent de toutes les occasions possibles pour y parvenir (opportunisme), notamment lorsque leurs partenaires disposent d'une information moindre que la leur. il s'intéresse à l'action publique.

Contrairement aux ultralibéraux favorables à l'effacement du rôle économique de l'Etat, il ne croit pas possible une concurrence parfaite et une économie sans règles autres que celles du marché.


**Théorie de la régulation** : En économie, on parlera de régulation d'un marché, d'un type de marché ou de l'ensemble du système économique pour désigner les mécanismes et les moyens permettant d'en assurer le bon fonctionnement. Le mot anglais « regulation » est souvent traduit par réglementation et fait référence à un ensemble de règles et de comportements. En français, le mot englobe des formes d'interventions plus larges des pouvoirs publics.




**RENDEZ-VOUS LE 16 JANVIER 2015 19H**

**Libre échange ou protectionnisme** : le commerce entre les Nations. D'opportunité, il est devenu la justification majeure de l'austérité mais aussi la source de crises à répétition.

En sortant, j'ai une vision dépassionnée sur des choix alternatifs plus soucieux de la dimension humaine...



**Dun sur Grandry**



**Coopérative des savoirs**