

# CHAPITRE 1

# LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE

L'État doit-il intervenir dans la sphère économique où laisser les marchés s'autoréguler? Sujet délicat qui alimente régulièrement la controverse entre le **courant libéral**, qui dénonce l'intervention étatique, et le **courant keynésien** pour qui, sans politique économique orchestrée par le gouvernement il est, d'une part, difficile de rester sur une dynamique de croissance durable et d'autre part, impossible d'assurer une juste redistribution des richesses produites. Si le courant libéral d'aujourd'hui n'a plus grand-chose à voir avec les auteurs classiques de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, ils défendent toujours la liberté d'entreprendre et dénoncent le poids des réglementations dans le fonctionnement de nos économies.

L'État français prélève aujourd'hui près de 46 % de notre produit intérieur brut au titre des prélèvements obligatoires. Le niveau des prélèvements fiscaux est l'un des plus élevé au monde ce qui conduit certains à dénoncer le poids des administrations publiques dans notre pays. Sur ces sommes prélevées, plus de la moitié sont à destination des administrations de sécurité sociale afin de financer la redistribution horizontale. Notre système de protection sociale est généreux mais coûteux, surtout au moment où la population française vieillit, entraînant une hausse inéluctable des dépenses de santé et de prise en charge des pensions de retraites. Mais l'État a aussi besoin de ressources financières pour assurer son fonctionnement et mettre en œuvre ses orientations de politique économique.

Le monde globalisé qui est aujourd'hui le nôtre, implique que les gouvernements agissent de manière efficace au travers de politiques économiques chères au courant keynésien. Ainsi, deux types de politiques pourront être actionnées, les **politiques conjoncturelles** qui vont tenter de remédier rapidement à un dysfonctionnement de l'économie, comme l'apparition d'une récession économique ou la survenue de tensions inflationnistes, ou des **politiques structurelles**, qui vont agir sur du long terme, et permettre, par exemple, de gagner en compétitivité grâce à des politiques tournées vers le développement du capital humain de la nation, ou vers celles favorisant l'innovation.

Ces deux types de politiques s'inscrivent dans la réalisation du **carré magique**, outil proposé par Nicolas Kaldor et synthétisant les objectifs des politiques économiques, à savoir la croissance économique, le plein-emploi, l'absence d'inflation et un équilibre des

échanges extérieurs. Il est évident que tout gouvernement a aussi d'autres ambitions comme la correction des inégalités, la diminution du taux de pauvreté et bien entendu la volonté d'assurer une croissance économique en cohérence avec les impératifs de la notion de développement durable. La politique environnementale prend ainsi une importance croissante et nécessite une coordination internationale qui n'est pas toujours possible. En revanche, les efforts à l'échelle de l'Union européenne semblent porter leurs fruits et la coordination des États est visible au travers de la fixation de normes et d'objectifs communs ayant comme finalité une diminution des rejets de gaz à effet de serre.

Toutes ces missions confiées à l'État sont difficiles et complexes mais nécessaires pour assurer à tous les citoyens une égalité des chances. Accès facilité à un emploi grâce à une formation qualifiante ou à la poursuite d'études supérieures, maintien du pouvoir d'achat des ménages grâce à la maîtrise de la hausse des prix, instauration de minimas sociaux, l'État est aujourd'hui garant du niveau de vie et du bien-être des populations. Les **politiques budgétaires** sont là pour intervenir lorsque la croissance économique fait défaut. Avec une politique de grands travaux ou des plans de relance permettant de stimuler la consommation des ménages grâce à des baisses d'impôts ou une hausse des transferts sociaux, le gouvernement va agir pour redresser une situation précaire synonyme bien souvent d'accroissement des inégalités sociales. Ces dernières seront facteurs de mécontentement parmi la population conduisant alors à l'apparition de conflits sociaux.

Mais les ménages ne sont pas les seuls à profiter des actions gouvernementales en faveur de la reprise économique. Les entreprises aussi doivent être aidées par des diminutions de charges pesant sur les bas salaires, par des crédits d'impôts leur permettant de financer leurs efforts de recherche, ou par des aides gouvernementales en cas de difficultés majeures étendues à l'ensemble d'un secteur. Ce fut par exemple le cas de nos principales banques, affectées par les retombées financières de la crise des subprimes ou le secteur automobile, fortement impacté par une chute des commandes de véhicules. Les deux branches d'activité ont ainsi pu bénéficier d'un soutien financier de la part de l'État.

Cependant, l'action du gouvernement doit aussi être complétée par des **politiques monétaires**. Ces dernières sont du ressort exclusif des **banques centrales** ; elles veillent en cas de ralentissement de la croissance à fournir suffisamment de liquidités aux banques commerciales pour que ces dernières augmentent les crédits à l'économie. Les agents économiques vont alors pouvoir consommer davantage et investir, ce qui va inciter les entreprises à produire davantage avec, comme conséquences, une hausse des créations d'emplois et un retour à la croissance. Le cas des pays de la zone euro est un peu atypique, puisque ces nations ont confié leur politique monétaire à la Banque centrale européenne (BCE) qui décide de la politique à mettre en place pour l'ensemble de la zone euro. L'avantage majeur est que nous sommes sûrs de l'indépendance de la BCE vis-à-vis de nos gouvernements, ce qui permet de ne pas monétiser nos **déficits publics**, c'est-à-dire créer de la monnaie pour les financer. En effet, ces derniers sont aujourd'hui très importants dans nos économies, la crise de 2008 ayant nécessité de

vastes plans de relance très préjudiciables à l'équilibre de nos finances publiques. L'intervention de l'État trouve donc sa limite dans l'apparition de forts déséquilibres budgétaires qui vont conduire à une hausse de l'endettement à long terme de la nation. Cet endettement va peser sur les générations futures. Seules solutions pour arriver à se sortir de cette situation délicate où sont plongés bon nombre de pays européens : le retour de la croissance ou une meilleure gestion des dépenses étatiques. La refonte de la fiscalité est aussi un impératif nécessaire ; le système d'imposition français étant très lourd et complexe, il favorise l'exode fiscal faisant ainsi perdre à la France des recettes.

#### POUR EN SAVOIR PLUS

- [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) : sur ce site recherchez les termes « État-providence », « la politique budgétaire ».
- [www.lafinancepourtous.com](http://www.lafinancepourtous.com) : sur ce site recherchez le dossier sur la politique monétaire.
- [www.youtube.com](http://www.youtube.com) : recherchez la vidéo sur les politiques conjoncturelles et structurelles d'Inès Bonafi.

#### LISTE DES FICHES

1. La place de l'État dans l'économie
2. Les objectifs des politiques économiques
3. Les politiques conjoncturelles : la politique budgétaire
4. Les politiques conjoncturelles : la politique monétaire
5. Les politiques structurelles

## Fiche 1

# La place de l'État dans l'économie

## A. L'État gendarme

### 1. Un État cantonné aux fonctions régaliennes

Le courant de pensée dit « libéral » trouve son origine à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Ses auteurs prônent un renforcement de la **liberté individuelle** et une limitation de l'intervention de l'État dans le domaine économique. En effet, les missions de ce dernier doivent se consacrer aux seules fonctions **régaliennes**, c'est-à-dire assurer la protection des citoyens, grâce à la police et à la justice, assurer l'intégrité des frontières par l'action de l'armée, et maintenir de bonnes relations avec les nations étrangères. Pour ces théoriciens il fallait « laisser faire les individus et laisser passer les produits ». Aujourd'hui, face à l'endettement excessif de certains pays européens et au poids grandissant de l'intervention des administrations publiques dans nos vies, les thèses libérales font un retour en force. Les **économistes de l'offre** encouragent ainsi à réduire l'intervention étatique en allégeant la fiscalité et en simplifiant une réglementation parfois contreproductive qui vient perturber le fonctionnement des marchés et la liberté d'entreprendre.

### 2. Une économie régulée par le marché

Pour les libéraux, l'intervention de l'État dans l'économie est nuisible puisqu'elle vient perturber la capacité des marchés à s'autoréguler et à revenir spontanément à l'équilibre. Un marché est un **lieu de confrontation** entre les offres et les demandes qui va permettre de déterminer librement le prix d'échange des biens, des services, et même celui des facteurs de production. Selon la loi de l'offre et de la demande, en cas d'excès d'offre, c'est-à-dire que les producteurs ont trop produit de biens, les prix vont baisser de manière à pouvoir écouler les stocks. En cas d'excès de demande des consommateurs, c'est le contraire, les prix vont augmenter. Les marchés des matières premières agricoles et non agricoles répondent encore très souvent aujourd'hui à cette logique. La forte chute du prix du baril de pétrole en 2014 est ainsi imputable à la hausse de la production en Russie, Irak et aux États-Unis, et parallèlement à une modération de la demande d'or noir en raison du ralentissement de la croissance économique en Chine, et de la faible reprise en Europe. Si l'État intervient, tout ce mécanisme d'auto ajustement est alors faussé. Le marché du travail pose ainsi problème. Dans la théorie libérale, la force de travail apportée par les individus est un bien comme un autre. Un excès d'offre de cette dernière, c'est-à-dire une situation de chômage, ne pourra se solutionner qu'en baissant le coût du travail donc les salaires. L'instauration du

SMIC est donc un frein à la baisse des salaires qui peut ainsi retarder le retour au plein-emploi. Cependant, on sait aujourd'hui qu'une baisse des salaires c'est autant de consommation en moins donc au final de production.

## **B. L'État-providence**

### **1. La stimulation de la croissance économique**

Dans les années 1930, l'ampleur de la crise économique mondiale a sonné le glas des thèses libérales. Devant l'incapacité des marchés à revenir tout seuls à l'équilibre, la persistance d'un chômage de masse et une croissance économique qui ne redémarrait pas, de nouvelles théories ont vu le jour, donnant à l'État un rôle majeur dans l'économie. Ainsi, **John Maynard Keynes** a vanté les mérites d'un État interventionniste, qui, par la mise en place de politiques budgétaires ambitieuses, pouvait sortir les pays du marasme économique. Selon ses théories, l'État doit participer à la création d'emplois grâce au lancement de grands travaux d'infrastructures mais aussi favoriser le pouvoir d'achat des ménages à bas revenus en procédant à des baisses d'impôts, et à une distribution généreuse de prestations sociales. Les résultats ont été probants et les économies occidentales ont ainsi réussi à renouer avec la croissance.

### **2. Une meilleure justice sociale**

Les thèses keynésiennes ont aussi apporté une avancée majeure dans la lutte contre les inégalités sociales en instaurant un système de redistribution entre les citoyens. Ainsi, la **redistribution verticale** a comme finalité de prélever des impôts aux ménages aisés pour financer des prestations sociales dont vont bénéficier les citoyens en difficulté. La **redistribution horizontale** quant à elle, vise à offrir à tous, par un système où le principe d'universalité est prépondérant, une protection sociale contre les risques de la vie. La Sécurité sociale permettra ainsi à chacun de se soigner, de bénéficier d'allocations familiales, du versement d'allocations en cas de chômage et d'une pension de retraite au moment de la cessation d'activité professionnelle. La persistance d'une croissance atone, l'ampleur des déficits de l'État et le creusement des inégalités, ont tendance aujourd'hui à ouvrir le débat sur l'efficacité de l'intervention de l'État et à redonner une certaine légitimité aux thèses libérales.

## Fiche 2

# Les objectifs des politiques économiques

### A. Le carré magique

#### 1. Quatre objectifs prioritaires

D'après **Nicolas Kaldor**, une économie idéale est celle qui assure une croissance économique régulière, un emploi pour tous c'est-à-dire le plein-emploi, dans laquelle la hausse des prix est maîtrisée de même que le solde extérieur. Les politiques économiques gouvernementales doivent donc se tourner vers ces buts ambitieux. Du côté de la croissance économique, les **plans de relance** seront là pour assurer un surcroît régulier de production grâce à la stimulation de la demande intérieure, c'est-à-dire la consommation des ménages et l'investissement des entreprises. Cette croissance va permettre de créer des emplois et donc de lutter contre le fléau du **chômage**. Il est maintenant acté que, dans le cas de la France, ce n'est qu'à partir d'un taux de croissance de 1,5 % que l'économie créera réellement de nouveaux emplois. Autre objectif du carré magique : la stabilité des prix. Cette dernière est indispensable pour garantir le pouvoir d'achat de l'épargne dans le temps, et donc convaincre les ménages de continuer à consommer sans se soucier de la perte de valeur de leur épargne de précaution. De même, il est capital de se prémunir des **tensions inflationnistes** pour rester compétitif au niveau des échanges extérieurs et assurer ainsi un **excédent de la balance commerciale**. À noter que l'objectif visé est un équilibre des échanges extérieurs et non un excédent. En effet, ce dernier sera souvent à l'origine d'une arrivée massive de devises sur le territoire qui devront être échangées contre de la monnaie nationale ce qui aboutira à une forte création monétaire qui pourra conduire alors à une hausse généralisée et durable des prix.

#### 2. Des objectifs antagonistes

Bien que très clair, le carré magique montre vite ses limites car des objectifs sont antagonistes. C'est ainsi que la croissance économique va entraîner des **effets pervers**. En effet, la croissance conduit à une hausse des revenus et des profits. Les ménages vont donc être incités à augmenter leurs dépenses de consommation et les entreprises leurs investissements de productivité et de capacité. Des tensions vont apparaître au niveau de la demande intérieure alors que l'offre des entreprises n'aura pas forcément eu le temps d'y répondre, l'ajustement se fera alors par les prix. On constate en effet que des pays à croissance très dynamique, comme les pays émergents, doivent souvent prendre des mesures pour tenter de limiter les tensions inflationnistes. C'est le cas de la Chine aujourd'hui qui laisse son taux de change s'apprécier de manière à payer moins cher ses importations. Quant aux échanges extérieurs, il est aisé de concevoir que dans le monde globalisé d'aujourd'hui, la consommation des citoyens se dirige

souvent vers des biens étrangers. Un regain de croissance et une amélioration du pouvoir d'achat des agents économiques nationaux conduira ainsi souvent à une hausse des importations, et donc à une dégradation du **solde extérieur**.

## **B. Les autres objectifs**

### **1. La lutte contre les inégalités et la pauvreté**

Mais le carré magique n'apporte qu'une partie d'explication aux actions gouvernementales. Ainsi l'objectif de croissance doit aussi être synonyme d'une **meilleure répartition de la valeur ajoutée**. La lutte contre les inégalités est indispensable pour assurer la **paix sociale**. La politique de redistribution doit être diligentée avec soin pour que les écarts de niveau de vie entre les plus riches et les plus pauvres soient raisonnables et acceptés par les populations. La politique française de redistribution, malgré ses imperfections, permet à notre pays de se classer comme l'un des moins inégalitaires au monde. Nous l'avons vu, le plein-emploi est un objectif majeur. Offrir un travail à chacun est un enjeu capital pour la **cohésion sociale**. Le problème aujourd'hui c'est que même un travail ne permet pas forcément de satisfaire ses besoins primaires. En effet, bon nombre de foyers de **travailleurs pauvres** peinent à se loger et tombent dans une **précarité** dont ils auront beaucoup de mal à sortir.

### **2. La politique environnementale**

Elle s'inscrit dans un objectif de long terme et vise à restreindre les **externalités négatives** que l'activité productive humaine fait peser sur la **biodiversité** et l'avenir de notre planète. Ainsi, les gouvernements, et surtout ceux des pays européens, prennent des mesures incitatives et réglementaires pour limiter la pollution. Cet objectif n'est d'ailleurs pas incompatible avec certains objectifs du carré magique. En effet, le concept de **croissance verte** définit par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) comme « promouvoir la croissance économique et le développement tout en veillant à ce que les actifs naturels continuent de fournir les ressources et services environnementaux dont dépend notre bien-être », incite à innover d'une part pour limiter notre consommation de ressources naturelles, et d'autre part à créer des emplois dans les activités vertes comme le recyclage ou le développement d'**énergies renouvelables**.

## Fiche 3

# Les politiques conjoncturelles : la politique budgétaire

## A. Les modalités de cette politique et ses objectifs

### 1. La politique de grands travaux

Pour John Maynard Keynes, le père de l'idée d'une intervention de l'État dans l'économie, la mesure de politique la plus efficace, au niveau de ses retombées positives sur la croissance, est le financement par des fonds publics de grands **travaux d'infrastructures**. En effet, la construction de routes ou de bâtiments administratifs va donner des commandes aux entreprises intervenant dans le secteur de la construction. Ces dernières vont devoir embaucher de la main-d'œuvre. Les salaires versés seront ensuite dépensés dans des achats de biens de consommation qui nécessiteront alors d'être fabriqués... Un **cercle vertueux** se produit ainsi grâce à la succession de dépenses additionnelles dont le montant total sera supérieur à la dépense initiale de l'État.

### 2. Le versement d'aides et la baisse de la pression fiscale

La logique veut qu'une entreprise produise pour répondre à une demande. Ainsi, la hausse de la consommation des ménages va déclencher une production supplémentaire. Keynes préconisait de n'accorder des aides financières qu'aux ménages plutôt défavorisés car ces derniers ont une forte **propension à consommer**, c'est-à-dire qu'ils dépensent une très forte partie de leurs revenus. Il est donc légitime de penser qu'une amélioration de leur situation financière, grâce aux transferts sociaux offerts par l'État ou à des baisses d'impôts, se soldera par une hausse de leurs dépenses. La **propension marginale** de cette catégorie de ménages est élevée c'est-à-dire qu'ils vont consacrer à la consommation une très forte partie d'un **supplément** de revenu. Ce n'est pas le cas des ménages plus aisés qui vont épargner les sommes additionnelles perçues.

Du côté des entreprises, la politique budgétaire peut consister à accorder des aides aux entreprises en difficulté. L'injection de fonds publics dans le secteur privé n'est pas forcément une démarche évidente, mais elle est parfois nécessaire quand tout un secteur est menacé. Plus généralement, une autre option est d'accorder aux entreprises des **allègements de charges** de manière, d'une part, à les inciter à embaucher et d'autre part à accroître leur rentabilité dans une période troublée où bien souvent le chiffre d'affaires sera en berne.