

Chapitre 1. Finance publique, les défaillances du marché et intervention de l'Etat.

Section 1. Cadre conceptuel des finances publiques

1. Définition des finances publiques

Finance publique est un concept qui est composé de deux termes : finance et publique

Finance : Veut dire fournir de l'argent nécessaire pour réaliser une opération ou une activité économique.

Publique : ça concerne le secteur étatique.

Nous pouvons accorder plusieurs définitions aux finances publiques.

Nous citons les suivantes :

Définition 1 : Les finances publiques peuvent être définies comme un instrument utilisé par l'Etat pour intervenir dans le domaine économique et social.

Définition 2 : Les finances publiques peuvent être définies comme l'ensemble des moyens utilisés par l'Etat pour assurer la croissance économique (production, investissement...) et le progrès social (éducation, santé...) d'une nation ou bien d'un Etat

Définition 3 : FP est une science qui a pour objet d'étudier des phénomènes financiers publics : ressources, charges, trésorerie, procédure budgétaire, politique budgétaire...etc.

2. Les composantes des finances publiques : Les finances publiques sont composées des éléments suivants :

2.1. Les dépenses publiques : Dépenses traditionnelles de pure administration (justice, police, défense nationale, relations diplomatiques) ; dépenses d'ordre éducatif et culturel ; dépenses d'action économique (soutien à l'agriculture, subventions aux entreprises déficitaires des secteurs de l'énergie et des transports, aide à l'exportation) ou d'action sociale (santé publique, famille, logement social, chômage, sécurité sociale).

2.2. Les recettes (ressources) publiques : Sont l'ensemble des ressources perçues par les administrations publiques. Elles se constituent essentiellement des impôts, des taxes, et cotisations sociales. Les recettes publiques contribuent avec les emprunts publics au financement des dépenses publiques

2.3. Le solde : La différence entre les recettes et les dépenses. Il peut être un bénéfice (dans le cas où la somme obtenue est positive) ou une perte (si le résultat est négatif).

2.4. La dette : La dette publique est, dans le domaine des finances publiques, l'ensemble des engagements financiers pris sous formes d'emprunts par un État

3. Le champ des finances publiques : Le champ des finances publiques s'applique à toutes les personnes morales du droit public (administrations publiques), à savoir :

3.1. L'État lui-même : ministères, directions, cours des comptes...etc. ;

3.2. Les administrations publiques locales ou APUL : les collectivités territoriales (secteur décentralisé), les collèges et les lycées, les caisses des écoles, le trésor public...

3.3. Les administrations de sécurité sociale ou ASSO : les hôpitaux, les caisses de retraite, les régimes d'assurance chômage...

Elle consiste à ajouter aux administrations publiques, les entreprises industrielles et commerciales sous le contrôle de l'Etat.

4. Les fonctions des finances publiques (L'importance des FP)

4.1. Allocation des ressources : Il s'agit de la meilleure utilisation des ressources : les infrastructures, la construction de hôpitaux, les écoles...etc

4.2. Redistribution des revenus : Il s'agit de corriger et de réduire les inégalités. L'état impose des impôts (des recettes fiscales pour l'état) pour aider les gens en chômage, les gens en retraite...etc

3.3. Stabilisation économique : Il s'agit de l'intervention de l'Etat à travers des politiques macroéconomiques (budgétaire, monétaire et fiscale) au moment des crises (Cycle économique).

Section 2 : Evolution des finances publiques

La place actuelle des finances publiques est le résultat du passage des finances dites « **classiques** » de la période libérale du 19ème siècle et du début du 20ème siècle, aux finances de la **période interventionniste** de l'entre-deux-guerres, puis aux **finances de l'État acteur économique** de la seconde moitié du 20ème siècle.

En un siècle les dépenses et recettes publiques sont passées de moins de 15% des richesses produites avant la 1ère guerre mondiale à un peu plus de 50% aujourd'hui notamment durant les deux guerres et les crises économiques durant ce siècle.

Les trois périodes d'évolution des finances publiques

Période 1 : Les finances publiques de la période libérale

Pendant tout le 19^{ème} siècle (1800) et jusqu'à la première guerre mondiale (1914) la vie économique est dominée par l'idée de supériorité de l'initiative privée telle qu'elle a été développée par des auteurs comme Quensay F., Smith A. et Say J.B. l'État doit donc laisser jouer la libre concurrence et les mécanismes du marché. Il doit se tenir en dehors de l'activité économique son action doit être aussi légère et neutre que possible. C'est le rôle de « **l'État gendarme** » (faire voter de loi et respecter des lois afin de constituer un cadre à l'action des individus, fournir un certain nombre de services qui relèvent de ses compétences traditionnelles et que le privé n'est pas en mesure d'assurer : l'armée, administration générale, construction et entretien de certains ouvrages publics routes ; canaux ;...) L'idée de base de cette période d'évolution est celle de neutralité des finances publiques. Quatre grands principes qui sont mis en avant sont :

- **1. Limitation au maximum des dépenses publiques** : Elles doivent se limiter à la prise en charge par les pouvoirs publics des services qui ne peuvent pas être fournis par des entreprises. Toute dépense qui dépasse ce qui est strictement nécessaire au maintien de l'ordre social et à l'armée, a tendance à être interprétée comme un gaspillage. Pour H. TAINE « **l'État est mauvais chef de famille, mauvais industriel, agriculteur et commerçant, mauvais distributeur de travail et de subsistance, mauvais régulateur, mauvais régulateur de la production, des échanges, de la consommation, philanthrope sans discernement, directeur incompetent des beaux arts, de la science de l'enseignement et des cultes, en tous ces offices son action est lente ou maladroite, routinière ou cassante, toujours dispendieuse, de petit effet et de faible rendement, toujours à côté et au-delà des besoins réels qu'elle prétend satisfaire** »
- **2. Légèreté et neutralité de l'impôt** : Selon les juristes et les économistes de la période libérale, l'impôt a pour unique fonction de procurer à l'État les moyens de financer ses dépenses. Cette conception est résumée par le juriste JEZE G. « il y a des dépenses publiques il faut les couvrir » excluant tout objectif à caractère économique de l'impôt. Aussi J. B. Say postule que le meilleur des impôts est le dernier en importance.

- **3. Respect de l'équilibre budgétaire annuel** : Tel qu'il est formulé par les économistes et financiers classiques ce principe exclut toute idée de déficit ou d'excédent. **En cas de déficit** si celui-ci est financé par la création monétaire ceci générateur d'inflation. Si celui-ci financé par emprunt ceci comporte un risque de banqueroute de la part de l'État car il doit non seulement rembourser l'emprunt mais aussi payer les intérêts dont il est assorti. (Effet cumulatif de charges additionnelles reportées sur les générations futures). **En cas d'un excédent**, considéré comme un excès de prélèvements opérés par l'Etat sur l'économie privée. Thésaurisation par celui-ci de fonds qui auraient été beaucoup mieux utilisés s'ils avaient été laissés à la libre disposition de l'initiative privée. Le principe d'un déséquilibre budgétaire n'a pas été respecté, les gouvernements de la période libérale ont, en effet, recouru assez souvent au déficit budgétaire pour éviter d'alourdir les impôts.
- **4. Limitation de l'emprunt aux circonstances exceptionnelles** : C'est un principe corollaire au dernier, l'emprunt ne doit être utilisé qu'en cas de force majeure, quand l'État a besoin rapidement d'importantes ressources supplémentaires, c'est à dire essentiellement lorsqu'il s'agit de financer une guerre.

En résumé au cours cette période, les finances publiques ne font pas l'objet d'une véritable analyse économique, mais surtout de recommandations fondée sur une confiance absolue dans les mécanismes du marché visant à limiter le rôle de l'État à ses fonctions traditionnelles de puissance publique : armé, justice et défense nationale (**Etat gendarme**).

Période 2 : Les finances publiques de la période interventionniste

Au cours cette période qui est celle de l'entre-deux-guerres mondiale (1914-1918. 1939-1945), la place des finances publiques dans la vie économique a connu des variations assez sensibles, mais elle est restée à des niveaux plus élevés que pendant la période libérale. La cause : la guerre et la crise de 1929 qui a conduit l'État à intervenir pour soutenir l'activité économique. Ces évènements ont fait évoluer la conception du rôle de l'Etat. Les raisons de cette évolution du rôle de l'état sont les suivantes :

1. Influence de la guerre et de la crise de 1929

- **A. L'influence de la guerre :** L'État a participé au financement de la reconstruction : travaux publics, aides à des secteurs fortement touchés par la guerre comme l'industrie, le transport, la construction de logements,...
- **B. L'influence de la crise :** La crise de 1929 a poussé les pouvoirs publics à intervenir délibérément dans la vie économique et sociale notamment par des mesures d'indemnisation des chômeurs, d'aides aux entreprises et de réalisation de grands travaux dans une perspective anticyclique de régulation conjoncturelle.

2. La conception du rôle de l'État

Sous la pression de ces événements, il y a eu le développement de l'idée selon laquelle l'État peut élargir le champ de ses missions traditionnelles et procéder à des interventions délibérées dans le domaine économique et social. Ce n'est cependant qu'après la seconde guerre mondiale et sous l'impulsion de la théorie Keynésienne que l'État deviendra un véritable acteur économique et que ces pratiques commenceront vraiment à se développer.

Période 3. Les finances publiques de l'État-acteur économique : C'est surtout à partir de la fin de la seconde guerre mondiale que l'État est vraiment sorti, de manière constante et systématique de ses fonctions traditionnelles pour exercer un véritable rôle économique et social (**Etat providence**). Cette période est caractérisée par le succès des idées keynésiennes selon lesquelles l'État peut et doit exercer une action de relance de la demande globale lorsque l'économie se trouve dans une situation de chômage (Les mécanismes de marchés n'étaient pas capables d'assurer un plein emploi durable). À partir de 1945, le rôle de l'État s'est progressivement étendu à de multiples domaines de l'activité économique et sociale qui se traduit par un gonflement et par un changement de la nature des finances publiques. Les grandes fonctions de l'État sont :

- a. **la fonction d'affectation des ressources (allocation optimale des ressources) :** constituent les missions classiques de l'État et qui représentent ses fonctions de base (administration générale, police justice, défense nationale,...).
- b. **La fonction de redistribution des revenus :** cette fonction est développée dans un souci de justice sociale et avec l'appui des idées keynésiennes selon lesquelles en redistribuant des revenus au profit des catégories sociales défavorisées, les pouvoirs

publics élèvent la propension moyenne à consommer (la part du revenu des ménages consacrée à la consommation) pour l'ensemble de la nation.

- c. **La fonction de régulation de la vie économique** : cette fonction consiste pour les pouvoirs publics à atténuer les déséquilibres économiques (chômage, inflation, déficit du commerce extérieur) et à favoriser la croissance.

Section 3. Défaillance du marché et intervention de l'Etat

1. Définition du marché Le marché est un lieu réel ou fictif où se croise l'offre (les producteurs, les vendeurs) et la demande (les acheteurs) pour la fixation d'un prix.

2. Défaillance du marché : La théorie économique du marché pose le principe que les mécanismes du marché assurent l'efficacité en matière de fixation des prix et de conditions d'échange. Pourtant, de nombreuses situations révèlent que le marché est parfois défaillant et ne permet pas alors l'allocation optimale des ressources. La présence d'externalités, la question des biens communs et des biens publics et la situation d'asymétrie de l'information sont trois cas qui peuvent illustrer ces défaillances du marché. L'action des pouvoirs publics est alors nécessaire pour corriger ces défaillances.

2.1. L'asymétrie d'information : En économie, on parle d'asymétrie d'information lors d'un échange quand certains des participants disposent d'informations pertinentes que d'autres n'ont pas.

Intervention de l'Etat dans le cas des asymétries d'informations

Les pouvoirs publics peuvent tenter de remédier à l'asymétrie de l'information en mettant à la disposition des acteurs économiques des informations pertinentes sur les produits présents pour leur permettre de prendre les bonnes décisions.

L'application de sanctions et l'imposition de contraintes légales.

Révéler les informations que détiennent les vendeurs et à rendre le marché plus transparent.

2.2. ; Les biens collectifs : Ils possèdent deux caractéristiques, la non rivalité et la non exclusion

Non rivalité : L'utilisation du bien par une personne n'empêche pas l'utilisation du bien par une autre personne.

Non exclusion : L'usage du bien ne peut pas être limité à ceux qui sont disposés à payer ; Il est impossible d'exclure ceux qui refusent de payer.

Exemple

	Rivalité	Non rivalité
Exclusion	Biens privés : vêtements	Salle de cinéma
Non exclusion	Bien commun : poisson	Bien collectif : défense nationale

Intervention des pouvoirs publics dans le cas des biens publics : Dans le cas des biens communs et des biens collectifs, l'intervention de l'État se traduit par la prise en charge collective du financement de ces biens par le biais de l'impôt. Ainsi, la défense nationale, le maintien de l'ordre public et de la sécurité (police, pompiers, etc.), l'éducation ou les grandes infrastructures collectives sont financés par le prélèvement fiscal, ce qui a pour avantage d'éviter que certains n'en profitent sans avoir à les financer, mais en ajustant (en principe) la participation de chaque citoyen à sa capacité propre de contribution.

2.3. Les externalités

Définition : Une externalité représente les effets que génère une personne morale ou physique par son action ou son activité sur le bien être d'une autre personne et ce sans contrepartie. Autrement, l'impact de l'action d'une personne sur le bien être d'une autre personne est direct et sans passer par un système de paiement.

- Une externalité positive : lorsque l'impact est avantageux.
- Une externalité négative : lorsque l'impact est défavorable.

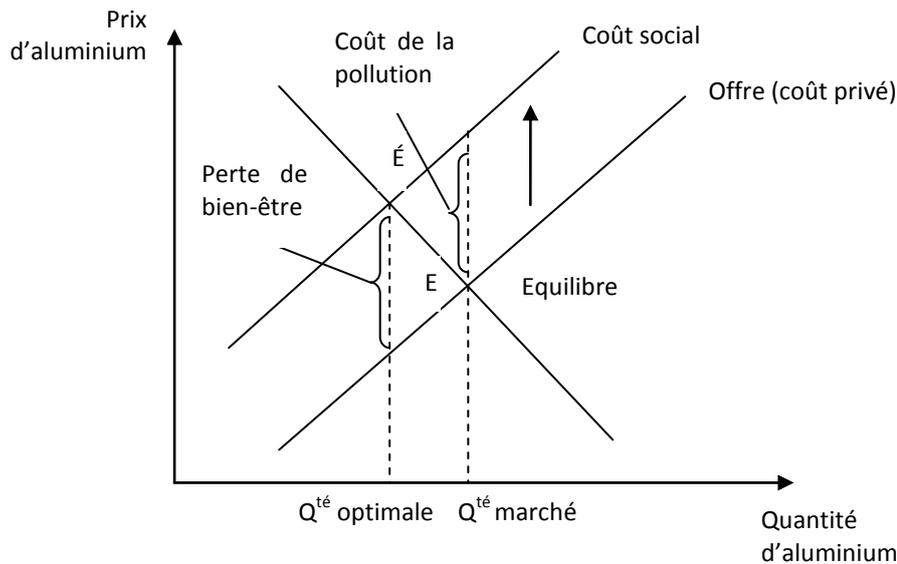
Exemple : Les voitures produisent une externalité négatives à travers la fumée toxique que les piétons respirent sans les automobilistes paient en contrepartie. Par contre, la recherche scientifique et technologique ou en encore l'éducation engendrent des externalités positives car elle crée des connaissances dont peut profiter d'autre personne.

Les externalités négatives : On suppose un cas d'une usine d'aluminium polluante. \uparrow production d'aluminium \rightarrow \uparrow de la pollution \rightarrow \uparrow risques de santé pour les individus. Comment cette externalité négative affecte-t-elle l'efficacité du marché ? Ou bien comment a-t-elle fait échouer le marché (le marché n'est plus efficace) ? Le coût de production pour la communauté (société) est plus élevé que le coût de production privée de l'entreprise. C'est-à

dire : **Le coût social = coût privé supporté par le producteur + coût supporté par les tiers affecté par la pollution.**

Schéma

La pollution et l'optimum



- $Q_{marché}$: la production d'équilibre du marché.
- $Q_{optimum}$: la production socialement optimale.
- E : équilibre du marché.
- É : optimum social.

On remarque que : $Q_{marché}$ est supérieur $Q_{optimum}$ c'est-à-dire que l'équilibre du marché ne reflète que les coûts de production privée et non pas le coût social de production (privé + autres). Par conséquent, \downarrow production \rightarrow déplacement de la courbe de l'offre en haut \rightarrow E se déplace à É \rightarrow \downarrow des coûts de la pollution et \downarrow perte de bien être \rightarrow \uparrow du bien être global (et vice versa).

Les politiques d'intervention de l'Etat dans le cas des externalités

Les politiques publiques sont adoptées pour limiter les externalités négatives et pour encourager les externalités positives.

La réglementation : L'Etat peut résoudre les problèmes liés aux externalités en obligeant et en interdisant certains comportements : interdiction de polluer, scolarisation obligatoire.

Les taxes et les subventions : L'Etat intervient pour internaliser les externalités, autrement dit, il intervient pour faire payer les agents à l'origine de ces externalités. De ce fait, il taxe les activités qui engendrent les externalités négatives tout en subventionnant celles qui apportent des externalités positives.

Droit de pollution : Cela consiste à imposer aux entreprises un quota de pollution autorisée. L'Etat définit une quantité de pollution, répartie entre plusieurs entreprises, à ne pas dépasser pour une période précise. Ensuite, il vend aux entreprises le droit de pollution (permis de pollution), ainsi, ces dernières acquièrent une unité supplémentaire de pollution.