

Fiche 5.1 : Pourquoi la puissance publique intervient-elle dans la régulation des économies contemporaines ?

INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES : *En faisant référence aux défaillances de marché étudiées précédemment et à la possibilité de déséquilibres macroéconomiques, on étudiera les fonctions de régulation économique de la puissance publique en insistant sur l'importance du cadre réglementaire dans lequel s'exercent les activités économiques. On présentera brièvement les principaux niveaux d'intervention (notamment européen, national et local).*

NOTIONS : *Fonctions économiques de l'Etat (allocation, répartition, stabilisation).*

SAVOIRS DE REFERENCE SUR LA QUESTION

Les raisons de l'intervention des pouvoirs publics

Les marchés ne peuvent exister sans un cadre institutionnel, notamment des droits de propriété bien définis et protégés. En outre, laissé à la seule initiative des acteurs privés, le fonctionnement du marché connaît des défaillances variées aboutissant à des situations indésirables au plan économique comme au plan social. Il est impuissant à fournir certains biens collectifs ou à prendre en charge les besoins fondamentaux des individus les plus défavorisés ; il ignore ou sous-estime les effets négatifs sur l'environnement ; il peut déboucher sur des déséquilibres macroéconomiques tels que le chômage de masse ; ses insuffisances concurrentielles ne permettent pas toujours d'arriver à une allocation optimale des ressources.

Les moyens de l'intervention publique

Les moyens d'intervention des pouvoirs publics sont de deux ordres :

- les mesures budgétaires qui permettent, en jouant sur les dépenses ou les recettes publiques (voir question 5.2), de modifier les ressources des autres acteurs économiques et les prix relatifs ;
- les mesures réglementaires qui influent sur l'espace des choix des acteurs privés, donc sur leurs arbitrages. Par exemple, les mesures réglementaires de zonage qui définissent les usages possibles des terrains visent à organiser l'utilisation de l'espace ; elles ont des conséquences fortes sur la valeur économique du foncier.

L'effet immédiat de l'intervention publique est de modifier plus ou moins durablement le comportement des agents économiques par l'incitation ou la contrainte. Par exemple, gérer une externalité négative comme la pollution passe aujourd'hui par l'incitation, sous forme de mise en place de primes d'équipement (prime aux agents s'équipant de panneaux photovoltaïques) ; par la contrainte, sous forme de création d'obligations (pots d'échappement catalytiques sur les véhicules) ; voire par la combinaison des deux modalités (malus sur les véhicules les plus polluants ; instauration de quotas d'émission pour les entreprises).

Les fonctions économiques de l'État

Les interventions publiques dans l'économie peuvent être rattachées à trois grandes fonctions : allocation des ressources, répartition des richesses et stabilisation de l'activité.

La fonction d'allocation renvoie aux incidences des décisions publiques sur l'utilisation des ressources rares, préoccupation fondamentale de la science économique (Cf. question 1.1). Elle se matérialise à la fois par des activités de production de l'État, production de services non marchands essentiellement, et par des mesures d'incitations en direction des autres acteurs économiques : encouragement à un secteur d'activité ; mesures d'aménagement du territoire favorisant certaines localisations des entreprises ; aménagement des conditions de la concurrence, taxes sur les activités polluantes, etc. Dans cette perspective, les pouvoirs publics peuvent par exemple agir sur la structure de la demande des ménages par des mesures fiscales, ce qui aura une incidence sur les choix de production des entreprises et donc sur l'allocation des ressources dans l'économie nationale.

La fonction de répartition se rapporte au rôle que jouent les pouvoirs publics dans la répartition des revenus. Ce rôle s'exerce à deux niveaux : d'une part, au niveau de la répartition primaire par la réglementation (en fixant par exemple un salaire minimum) ; d'autre part, au niveau de la redistribution par le biais des prélèvements obligatoires et du versement des revenus de transfert.

La fonction de stabilisation recouvre enfin les mesures tendant à agir sur le niveau global d'activité, notamment par l'intermédiaire du niveau de la demande globale, soit pour contenir sa progression, comme en phase d'inflation croissante, soit pour la stimuler, comme en période de chômage. L'étude détaillée de cette fonction sera abordée dans la question 5.4.

Une mesure d'intervention donnée peut correspondre à deux ou même trois de ces grandes fonctions.

Les principaux niveaux de l'intervention publique

L'intervention publique se fait à plusieurs niveaux de la collectivité : État central, collectivités territoriales (régions, départements et communes), instances européennes. Les niveaux de pouvoir se différencient par leurs domaines de compétences et par leur degré d'autonomie, certains étant subordonnés à d'autres.

En France, les domaines d'intervention des collectivités territoriales sont délimités et imposés par l'État dans le cadre défini par les lois de décentralisation. Les collectivités territoriales mènent des interventions contraintes (par exemple : mesures de solidarité décidées par l'État et assumées par les départements) et d'autres plus autonomes (par exemple : mesures d'encouragement à l'économie locale).

L'action des pouvoirs publics nationaux doit par ailleurs s'articuler avec celle d'autorités supranationales comme c'est le cas aujourd'hui pour la France vis-à-vis de l'Union européenne. L'intervention des instances européennes est essentiellement d'ordre réglementaire (exemples : directives sur la qualité de l'eau, sur les produits chimiques, sur l'étiquetage des produits de consommation, obligation de mettre fin aux monopoles publics ; interdictions de procéder à certains types de subvention aux entreprises). La faiblesse du poids du budget communautaire (environ 1 % du PIB de l'Union européenne) fait de la politique budgétaire un instrument mobilisable quasi exclusivement dans un cadre national (voir les questions 5.2 et 5.4). Pour les pays de la zone euro, la politique monétaire est quant à elle menée au niveau européen.

Enfin, même si cela ne résulte d'aucune obligation formelle, l'intensité des échanges entre pays de l'Union européenne constitue une contrainte pour les pouvoirs publics de chacun d'eux. Ils doivent en effet tenir compte des politiques économiques menées par leurs principaux partenaires, voire se mettre d'accord pour prendre des mesures similaires, afin d'éviter que les effets recherchés se situent à l'extérieur du pays initiateur. Ainsi la prime automobile à la casse en France a-t-elle pu stimuler l'activité en Pologne, Espagne, Tchéquie...

RESSOURCES ET ACTIVITES PEDAGOGIQUES PROPOSEES

Activité 1 : Identifier les différentes fonctions de l'État

Finalité : Faire identifier les différentes fonctions économiques de l'État.

Étapes et ressources préconisées :

- Proposer une liste d'interventions publiques.
- Demander aux élèves de déterminer à quelles grandes fonctions économiques chacune d'elle renvoie.
- Faire justifier les choix.

Activité 2 : La fonction d'allocation des ressources à travers l'action menée par les pouvoirs publics sur l'environnement

Finalité : mettre en évidence les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour agir sur l'allocation des ressources.

Étapes et ressources préconisées :

- Partir du rapport du Commissariat général au développement durable, *L'environnement en France*, édition 2010, pp. 129-134.
- Demander aux élèves de présenter les différentes mesures qui définissent la politique environnementale française.
- Faire expliquer comment ces mesures sont censées modifier l'allocation des ressources.

Activité 3 : La fonction de répartition des richesses

Finalité : montrer comment les pouvoirs publics agissent sur la répartition primaire et secondaire des revenus à travers l'exemple du SMIC et des revenus de transfert ; faire appréhender quelques ordres de grandeur sur ces différents revenus.

Étapes et ressources préconisées :

- Exercice sur le SMIC - Site apprendre avec l'INSEE : <http://www.statapprendre.education.fr/insee/revenus/prim/smic.htm>
- En quoi l'existence d'un salaire minimum modifie-t-elle la répartition des revenus primaires ?
- Exercice sur les revenus de transfert - Site apprendre avec l'INSEE : <http://www.statapprendre.education.fr/insee/revenus/trans/accueiltrans.htm>.

Activité 4 : Les niveaux de l'intervention des pouvoirs publics

Finalité : Mettre en évidence la diversité des niveaux d'intervention des pouvoirs publics.

Étapes et ressources préconisées :

- Exploiter les questions réponses du site *Vie publique* sur les collectivités territoriales : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/definition/collectivite-locale-collectivite-territoriale-queelles-differences.html> ;
Sur l'administration : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/> ;
Sur les institutions européennes : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/fonctionnement/institutions/> ou http://europa.eu/abc/euslides/index_fr.htm (diaporama)
[Ces diverses ressources peuvent par exemple être mobilisées pour compléter un tableau dans lequel seront présentés chacun des différents niveaux de pouvoir (domaine de compétence, niveau de pouvoir, exemple d'intervention,...).]
- Travailler sur l'articulation des niveaux local, national et européen de l'action des pouvoirs publics, divers sites institutionnels proposent des présentations synthétiques : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/> et http://europa.eu/abc/index_fr.htm.

BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie sélective et commentée à l'usage du professeur

- Bozio A. et Grenet J. (dir), *Economie des politiques publiques*, Repères, La Découverte, 2010.
[Pour une présentation des différentes justifications économiques de l'intervention des autorités publiques - pp. 8-23 ;
Pour une analyse de la régulation des marchés grâce à la réglementation, pp.49-63]
- Commissariat général au développement durable, *L'environnement en France*, 2010.
[Dans ce rapport trois types d'interventions en faveur de la protection de l'environnement sont présentées : les dépenses publiques (qui se font principalement dans le domaine de la gestion des eaux usées et des déchets), la fiscalité environnementale (mesures d'incitation sous forme par exemple de crédits d'impôts mais aussi instauration de taxes), le développement d'un marché de quotas d'émission de CO2 au niveau européen.
Disponible en ligne : http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/uploads/media/ree2010_Environnement_en_France.pdf]
- Dévoluy M., « Les politiques économiques dans l'UE : architecture et coordination », *Cahiers français*, numéro 335 : Les politiques économiques, Novembre-Décembre 2006, p.63-67.
Pour une présentation de l'architecture des politiques publiques au sein de l'Union européenne]
- Lévêque F. *Economie de la réglementation*, Repères, La Découverte, 2004.
[Pour un tour d'horizon synthétique des origines, effets et discussions autour de la question de l'outil d'intervention publique que constitue la réglementation]