

PARTIE I : DISSERTATION

Eléments d'introduction

Accroche :

- depuis le mercantilisme, la question du rôle de l'Etat dans l'économie fait l'objet d'âpres controverses entre d'un côté, un courant d'essence libéral qui fait plutôt confiance au marché et à l'initiative privée et de l'autre, un courant interventionniste qui sollicite l'action publique pour pallier les insuffisances du marché ;
- mais au-delà des controverses, et quels que soient les époques ou les pays, il semble que l'Etat soit indispensable dans une économie de marché ; les Etats ne cessent d'intervenir, la tendance à long terme confirmant même la "loi de l'extension croissante de l'activité publique" établie par Wagner.

Problématique :

- aussi, les termes du débat portent-ils moins sur l'opportunité de l'intervention (faut-il intervenir) que sur les raisons et les modalités de l'intervention : pourquoi intervenir, comment intervenir, qui intervient, etc. ;
- les raisons s'expliquent d'abord par les conceptions théoriques qui guident les intervenants ; ensuite et plus prosaïquement, par certaines défaillances congénitales du marché auquel se substitue légitimement l'Etat ; enfin par des déséquilibres plus ou moins passagers que l'Etat doit corriger pour un retour à l'équilibre ;
- dès lors, une fois posé le cadre d'intervention (quelles sont les missions, quel niveau d'intervention), il reste à définir les politiques économiques et les moyens d'intervention.

Définitions :

- l'Etat doit être défini au sens large, comme l'ensemble des institutions dotées de l'autorité et de la puissance publiques (Administrations publiques centrales, Administrations publiques locales, Banques Centrales, Organismes de sécurité sociale, instances supranationales, etc.) qui s'opposent au marché, ou le complètent ;
- l'intervention de l'Etat ne se pose que dans le cadre d'une économie de marché (le marché est prépondérant, l'initiative privée est la règle).

Dans un premier temps, on présentera les raisons de l'intervention publique, et dans une deuxième partie, les modalités d'intervention.

Développement

I- Les raisons de l'intervention

A- Les différentes conceptions économiques du rôle de l'Etat

1) Les conceptions libérales

- le libéralisme considère que le marché est la meilleure (ou la moins mauvaise) forme d'organisation pour assurer l'optimum économique ; on distingue différentes écoles ;
- les physiocrates (XVIIIème, Quesnay, Turgot) : "laisser faire les hommes, laisser passer les marchandises" (Vincent de Gournay), l'intervention se limite au maintien de l'ordre naturel ;
- les classiques (XIXème) : "la main invisible" (Adam Smith), l'Etat Gendarme limite son intervention aux fonctions régaliennes (défense nationale, police, justice, administration, affaires étrangères) ;
- l'école des choix publics (XXème) : l'Etat est l'expression d'intérêts particuliers, les maux publics sont pires que les maux privés (Tullock, Buchanan, Olson) ;
- la théorie de la bureaucratie (XXème) : le fonctionnement bureaucratique de l'Etat conduit à une augmentation systématique et inefficace des dépenses publiques (Niskanen) ;
- l'école autrichienne (début XXème) : le marché est supérieur à toute autre forme d'organisation (notamment sur le plan de l'information) pour traiter la complexité des mécanismes économiques (Hayek) ;
- l'Etat minimaliste (XXème) : l'intervention de l'Etat est une forme de totalitarisme face à la liberté et aux droits des individus (Nozick).

2) L'interventionnisme étatique

- l'interventionnisme considère que face aux dysfonctionnements du marché, l'Etat doit intervenir, soit en se substituant au marché, soit en corrigeant les déséquilibres ; on distingue différents courants ;
- les mercantilistes (XVIème-XVIIème) : l'Etat intervient au niveau commercial pour stimuler les exportations et limiter les importations (le "colbertisme") ;
- les socialistes réformateurs (début XIXème) : l'Etat intervient au niveau social afin de réduire les inégalités, promouvoir le progrès social (Sismondi, Saint-Simon) ;
- les marxistes (XIXème) : l'Etat est l'instrument de la dictature du prolétariat pour renverser la domination bourgeoise et établir un système communiste (Marx) ;
- l'école néo-classique (fin XIXème, Pigou, Marshall, Pareto) : l'Etat est légitimé à se substituer au marché dans des cas particuliers (biens collectifs, externalités, monopoles) ;
- les keynésiens (XXème) : l'Etat protège les citoyens des risques économiques (chômage) et sociaux par une politique de régulation, en intervenant sur la demande effective.

3) L'évolution historique du rôle de l'Etat français

- la période 1945-1980 est plutôt marquée par le développement de l'Etat-Providence avec la création de la sécurité sociale (1945), le développement du secteur public (deux vagues de nationalisations en 1945-1946 et en 1982), l'essor de la planification indicative (création du Commissariat général au plan en 1946) ;
- les années 1980 marquent la crise de l'Etat-Providence et le début du désengagement de l'Etat, notamment par des programmes de privatisations (1986, 1993), la fin de la planification (Xème et dernier plan en 1989-1993), les lois de décentralisation (1982, 2003), avec toutefois des dépenses publiques en progression constante, des taux de prélèvements élevés et la persistance de déficits publics.

B- Les défaillances du marché

1) Les biens collectifs (ou biens publics)

- ce sont des biens qui obéissent simultanément à deux principes (Samuelson) : le principe de *non-rivalité ou d'indivisibilité* (le nombre de personnes qui consomment ce type de biens n'affecte pas la quantité disponible) et le principe de *non-exclusion* (une fois produit, le bien est à la disposition de tous, et on ne peut pas exclure un consommateur sous prétexte qu'il ne paye pas l'accès à ce bien) ;
- la production marchande est impossible (seuls paieront ceux qui veulent bien payer, le consommateur est incité à adopter un comportement de "passager clandestin" en laissant les autres payer à sa place) ; dès lors, aucun producteur privé ne s'engagera dans ce type de production et l'Etat doit prendre le relais en produisant ou en finançant la production (exemple : l'éclairage public, la défense nationale).

2) Les externalités (ou effets externes)

- ce sont les conséquences des activités de certains agents économiques sur d'autres agents qui ne sont pas prises en compte par le marché (Marshall) ; les externalités négatives ont des effets nuisibles (cas d'un bien dont la production ou la consommation est très polluante), et les externalités positives ont des effets bénéfiques (cas des investissements dans l'éducation, dans la R & D qui peuvent se diffuser dans l'économie) ;
- il y a sous-optimalité (Pigou), car les effets positifs, non payés par les bénéficiaires, ne rémunèrent pas le producteur et n'incitent pas à accroître la production ; inversement, les effets négatifs, non payés par le producteur, n'incitent pas à baisser la production ;
- l'Etat doit donc intervenir pour encourager les activités dont les effets sont positifs, et décourager les activités dont les effets sont négatifs par divers moyens (faire payer des amendes aux pollueurs, imposer des normes, aider les victimes, créer un marché des droits à la pollution, etc.).

3) Les monopoles naturels

- certaines activités nécessitent des investissements si importants (notamment, en infrastructures) que seules de très grandes entreprises peuvent en assumer la charge (chemins de fer) ; en termes théoriques, les coûts fixes sont tellement importants que les rendements sont croissants, le coût marginal est inférieur au coût moyen et les entreprises produisent à perte (égalité du coût marginal et du prix) ;
- on aboutit à une situation de monopole (monopole naturel) qui génère un pouvoir de marché préjudiciable au consommateur (prix élevés, abus de position dominante, ententes illicites, etc.) ;
- l'intervention consiste à prendre le contrôle de ces monopoles naturels pour préserver l'intérêt collectif (ou d'une partie seulement, par exemple celle qui s'occupe des infrastructures, en ouvrant l'activité distribution à la concurrence, cas du gaz et de l'électricité).

C - Les déséquilibres du marché

1) Les déséquilibres macroéconomiques

- on estime qu'un certain nombre de déséquilibres ont des conséquences plutôt fâcheuses ou comportent des risques ; il peut s'agir du chômage, de l'inflation, de déséquilibres externes (taux de change trop élevé, déficit commercial trop important), d'une récession, d'instabilité cyclique, de l'insuffisance du pouvoir d'achat, etc.
- par exemple, le chômage a des conséquences financières (manque à gagner, coût de la politique de l'emploi), humaines (perte de revenus, phénomène d'hystérèse, etc.), économiques (perte de production, baisse de compétitivité, etc.) qui exigent l'intervention.

2) Les inégalités économiques et sociales

- l'activité économique s'accompagne d'inégalités insupportables qu'il faut réduire : inégalités de revenus, inégalités face à l'emploi (promotions, conditions de travail), inégalités concernant l'accès à la santé, à la culture, de la pauvreté ;
- il s'agit également d'inégalités face aux risques sociaux (maladie, chômage, vieillesse, maternité, accidents du travail) qui justifient une protection sociale basée sur les principes de l'assurance ou de la solidarité.

3) Les choix stratégiques

- les préférences et les choix de la Nation imposent d'intervenir : par exemple pour préserver la sécurité du pays (vente ou achat de matériel militaire), protéger des activités sensibles ou stratégiques (approvisionnement en énergie, assure la sécurité alimentaire, défendre l'emploi national), pour promouvoir le patriotisme économique (protéger les entreprises nationales de menaces d'OPA étrangères), éviter les dérives d'ordre éthique, etc.

II- Les modalités d'intervention

A- Le cadre général de l'intervention publique

1) Les fonctions de Musgrave

- la typologie de Musgrave synthétise le rôle de l'Etat observé dans les économies actuelles, en distinguant trois fonctions essentielles (fonctions qu'il appelle "bureaux") ;
- la fonction d'allocation (ou affectation) : elle concerne la prise en charge par l'Etat de la production de biens et services non marchands que le secteur privé ne peut satisfaire (biens collectifs, externalités, monopoles) par le développement du secteur public (fonction publique, entreprises nationales), le financement d'activités (recherche), des politiques structurelles (aménagement du territoire), etc. ;
- la fonction de régulation (ou de stabilisation) : elle concerne l'intervention de l'Etat sur la conjoncture pour corriger les déséquilibres (inflation, chômage), soutenir l'activité économique (croissance), principalement par la mise en place de politiques conjoncturelles (budgétaire et monétaire) ;
- la fonction de redistribution (ou de répartition) : elle vise à corriger les inégalités et couvrir contre les risques sociaux par une politique fiscale, des financements (subventions, allocations, allègements de charges, etc.), une réglementation (salaire minimum), la protection sociale (indemnités, prestations) ;
- l'intervention publique peut avoir lieu au niveau national, local, supranational.

2) La décentralisation

- l'intervention publique peut être décentralisée au niveau local et prise en charge par les collectivités locales (dites "collectivités territoriales" : communes, regroupements de communes, départements, régions) ; lois de décentralisation de mars 1982 et mars 2003 ;
- elle concerne essentiellement la fonction d'allocation (biens publics), la régulation et la redistribution relèvent plutôt du niveau national ; en effet, la production de biens publics est plus efficace au niveau local lorsque les bénéficiaires sont localisés géographiquement (le financement est local, les besoins sont mieux cernés) ; il s'agit de biens publics locaux (ramassage des ordures, éclairage public, école publique, etc.) ;
- l'avantage est limité par l'existence d'externalités (des équipements sportifs qui sont financés par les contribuables d'une commune et qui bénéficient à d'autres communes) ;
- un autre argument est avancé : l'offre de biens publics au niveau local permet d'attirer de nouveaux administrés, donc de juger de l'efficacité d'une politique d'allocation.

3) L'Union Européenne

- la mondialisation de l'économie implique un transfert partiel de souveraineté vers des instances supranationales ou intergouvernementales, dans un souci de plus grande efficacité ;
- le partage des compétences repose sur le principe de subsidiarité : une action communautaire ne doit intervenir que si l'objectif ne peut être atteint de manière satisfaisante au niveau national ou local ;
- les moyens d'intervention : des politiques communes (agricole, de la recherche, sociale, industrielle, etc.), des politiques uniques (monétaire), des politiques harmonisées (budgétaire), une réglementation commune (directives, règlements), un budget propre, des institutions, etc.

B- La politique économique

1) L'objet de la politique

- définition : la politique économique est l'utilisation par les pouvoirs publics d'un certain nombre de moyens incitatifs ou coercitifs mis en place pour atteindre certains objectifs ;
- les quatre grands objectifs de la politique (Tinbergen), représentés par le carré magique (Kaldor), sont : la croissance de la production, le plein emploi des facteurs de production, la stabilité des prix, l'équilibre extérieur (taux de change, balance des paiements) ;
- on distingue la politique conjoncturelle (action à court terme pour rétablir les équilibres) et la politique structurelle (action à long terme sur les structures pour améliorer durablement le fonctionnement des marchés).

2) La politique conjoncturelle

- elle comprend deux domaines d'intervention : la politique budgétaire et la politique monétaire ;
- la politique budgétaire utilise les dépenses et les recettes budgétaires pour relancer l'activité économique (croissance et emploi) grâce au mécanisme du multiplicateur (modèle IS/LM) ; elle trouve ses limites dans les déficits et la dette publics (Pacte de stabilité et de croissance), la contrainte extérieure (déficit commercial), le poids des prélèvements obligatoires, l'influence de la BCE, etc. ;
- la politique monétaire utilise des instruments monétaires (open market, taux d'intérêt, réserves obligatoires) pour contrôler la masse monétaire et maîtriser l'inflation ; elle est prise en charge par la Banque Centrale (SEBC ou Système Européen de Banques Centrales).

3) La politique structurelle

- elle concerne différents domaines : politique de l'emploi (flexibiliser le marché du travail, allègement des charges), politique des revenus (réduire les inégalités, lutter contre l'inflation), politique de redistribution (minima sociaux, Smic), politique de la recherche (augmenter l'effort de recherche), politique industrielle (développer certains secteurs, soutenir les Pme), etc.
- on peut prendre l'exemple de la politique de la concurrence : elle consiste à intervenir pour conserver une certaine dose de concurrence, en élaborant un droit de la concurrence ; elle condamne les ententes restrictives (accords et pratiques concertées qui ont pour objet d'empêcher, de restreindre ou fausser le jeu de la concurrence), l'abus de position dominante (la firme peut adopter des comportements indépendants qui ne tiennent pas compte des autres parties prenantes).

C- Les moyens utilisés

1) Le secteur public

- l'Etat prend en charge la production de biens collectifs ou de biens tutélaires (éducation) ;
- la production est assurée par un secteur public plus ou moins important qui comprend la fonction publique, hospitalière et territoriale (écoles, hôpitaux, routes, etc.), les entreprises nationalisées, les établissements publics industriels et commerciaux (SNCF), les entreprises semi-publiques (Air France), les concessions de service public (distribution d'eau, collecte des déchets).

2) La réglementation

- elle élabore un cadre juridique qui définit les règles du jeu (concurrence), réduit l'arbitraire (conditions de travail), protège les individus (sécurité), réduit les inégalités (Smic), permet de régler les différends, etc. ;
- elle participe à l'élaboration de normes éthiques qui encadrent les comportements et évitent les dérives (rapports entre sous-traitants et donneurs d'ordres, gouvernance d'entreprise) ;
- elle crée des organismes de contrôle et de surveillance qui surveillent et sanctionnent les abus (Bureau de Vérification de la Publicité, Autorité des Marchés Monétaires).

3) Les moyens financiers

- il s'agit des moyens (budget de l'Etat, des collectivités locales, de l'Union Européenne, comptes des organismes de sécurité sociale) qui permettent d'investir (routes, établissements d'enseignement), de payer les salaires de la fonction publique, de couvrir les frais de fonctionnement de l'administration, de financer les politiques (subventions, allègements de charge, aides diverses), de verser les prestations, etc. ;
- les ressources proviennent de l'impôt, des cotisations, de l'emprunt, du patrimoine de l'Etat, de l'activité productive de l'Etat, etc.

Eléments de conclusion

Quelques éléments de réflexion :

- au-delà des motivations théoriques voire idéologiques qui peuvent colorer les débats sur le rôle de l'Etat, la réalité des faits s'impose : l'économie de marché ne conduit pas nécessairement à l'optimum et présente des ratés ou des déficiences qui justifient l'intervention publique dans le fonctionnement de l'économie ;
- l'Etat doit cependant faire face à une triple crise (Rosanvallon) : crise financière (poids de la dette publique, ampleur des déficits, prélèvements obligatoires jugés excessifs), crise d'efficacité (échec des politiques keynésiennes, relative impuissance face à la mondialisation, réglementation paralysante), crise de légitimité (perte de confiance, individualisme croissant, tendance de la part des citoyens à vouloir "socialiser les pertes et privatiser les profits").

PARTIE II : QUESTIONS

Question n°1

Un système de change est l'ensemble des mécanismes et institutions qui déterminent le cours d'une monnaie. Le taux de change (ou cours) d'une monnaie est le prix de cette monnaie exprimé dans une autre monnaie (or, devise, panier de monnaies). On distingue fondamentalement deux systèmes (ou régimes) de change : le système de change fixe et le système de change flexible (ou flottant).

Le régime de change fixe est un système dans lequel les Autorités monétaires (Banques Centrales) fixent durablement le cours officiel de la monnaie nationale par rapport à un étalon (parité). Lorsque le cours du marché s'écarte du cours officiel (dépréciation ou appréciation), des mécanismes interviennent pour maintenir le taux de change à sa parité.

Ces mécanismes peuvent être automatiques (cas du Gold Standard avec les points d'entrée et de sortie de l'or), mais généralement, ils résultent de l'intervention des Banques Centrales qui agissent sur le taux de change, soit en offrant ou en demandant des devises, soit en manipulant les taux d'intérêt, voire en ajustant le cours officiel (dévaluation ou réévaluation).

L'avantage du système réside dans la suppression du risque de change. Comme les agents économiques n'hésitent plus à s'engager dans des opérations internationales, le système est censé favoriser le développement du commerce international. En revanche, les Banques Centrales sont contraintes d'intervenir pour stabiliser la monnaie nationale, en contradiction parfois avec d'autres objectifs internes (par exemple, la baisse des taux pour attirer les capitaux étrangers et soutenir la monnaie nationale peut déprimer l'économie domestique).

Pour relâcher la contrainte d'intervention, on peut instituer un système de change fixe à bandes horizontales dans lequel le cours de la monnaie peut fluctuer autour d'un cours central (cours pivot) à l'intérieur d'une marge de fluctuation plus ou moins étroite, comme dans le cas de l'ancien système monétaire européen (+/- 2,25 %).

Le système de taux de change flottant (ou flexible) consiste simplement à laisser les marchés des changes déterminer librement le cours d'une monnaie nationale, sans aucune intervention de la part des Autorités monétaires.

Ce système a l'avantage de libérer la Banque Centrale de toute contrainte : elle n'a plus à intervenir au niveau international et peut se focaliser sur les objectifs internes de la politique monétaire (lutte contre l'inflation, par exemple).

Mais l'inconvénient réside dans l'instabilité du taux de change, qui varie en fonction de l'offre et de la demande, accentuant le risque de change pour les agents économiques. Selon les théoriciens libéraux, le libre jeu des forces du marché permet de corriger les éventuels déséquilibres de la balance des paiements.

Pour éviter une instabilité chronique des taux de change ou contenir une appréciation ou une dépréciation de la monnaie nationale jugée insupportable, les Autorités peuvent intervenir à discrétion par des ventes ou achats de devises ou des modifications de taux d'intérêt, voire par de simples effets d'annonces : dans ce cas, le flottement est dit impur ou administré.

Question n°2

Ensemble de profondes mutations économiques et sociales marquant, en Grande-Bretagne à la fin du XVIII^e siècle et dans d'autres pays européens ensuite, le passage d'une économie rurale et artisanale à une économie industrielle et capitaliste.

Elle débute à des moments différents selon les pays et arrive à la maturité plus ou moins vite : Royaume-Uni (1780 – 1840) ; France (1830 – 1900) ; Etats-Unis (1850 – 1900). (cf. modèle de W.W. Rostow)

Facteurs de croissance

- les innovations majeures
- le progrès technique et les transports : amélioration des capacités productives, développement des infrastructures de circulation
- l'organisation du travail ; développement des fabriques (concentration des facteurs de production en un même lieu pour plus d'efficacité)
- le financement de l'économie : développement des formes modernes de financement de l'activité économique (crédit, banques et banques centrales, sociétés anonymes,...)
- la révolution démographique : maîtrise de la natalité et allongement de l'espérance de vie, augmentation de la population
- les mutations politiques et institutionnelles : libéralisme économique favorisé par la législation sur le commerce et l'entreprise, rôle de l'Etat
- la révolution agricole et l'exode rural qui en découle
- évolution sociologique permettant l'apparition d'une classe d'entrepreneurs (bourgeoisie)
- le développement des marchés intérieurs qui se caractérisent par des produits à forte élasticité-prix et pour lesquels il est possible de réaliser des économies d'échelle
- le développement des marchés extérieurs : après une période de commerce essentiellement orienté vers les colonies, suppression des protectionnismes et renforcement de la division internationale du travail.