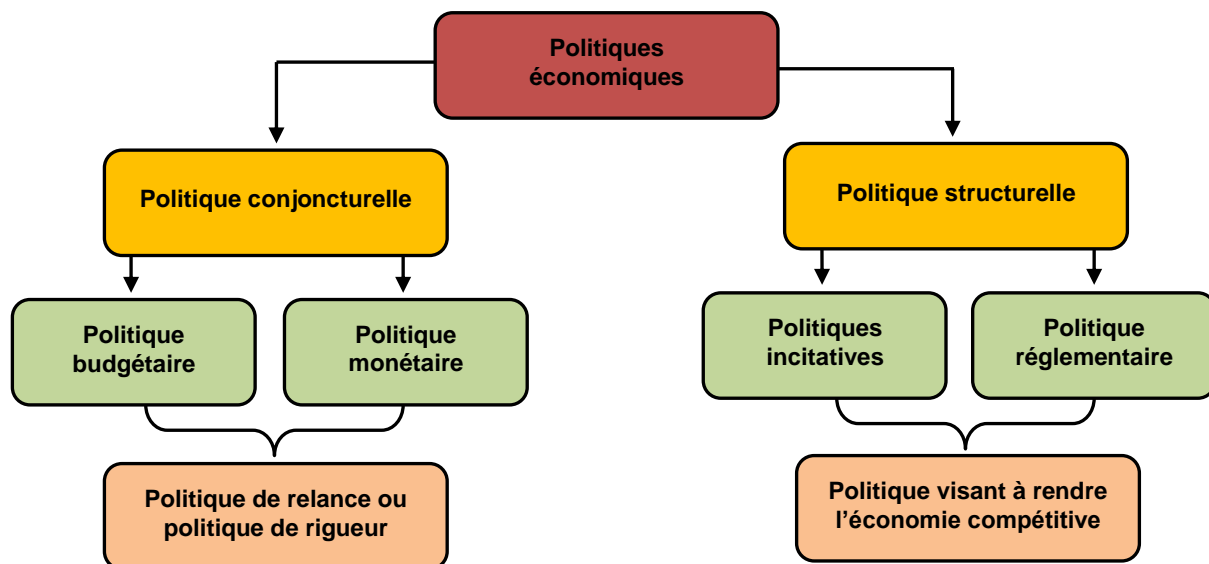


## 42 – LES MOYENS D’ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

### Introduction : Les principales politiques économiques

1. **Les politiques économiques** recouvrent l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics dans l'économie. Elles sont caractérisées par la hiérarchisation des objectifs poursuivis et par le choix des moyens mis en œuvre pour les atteindre. Les objectifs principaux des politiques économiques sont ceux mis en évidence graphiquement par le « carré magique » proposé par Nicolas Kaldor : le **plein-emploi**, la **croissance**, l'**équilibre des échanges extérieurs** et la **stabilité des prix**. L'État devient ainsi une sorte « d'auxiliaire » du marché, en tentant, par son intervention, d'orienter l'activité économique dans un sens jugé souhaitable.
2. **Les politiques conjoncturelles** visent des objectifs à **court terme** de rétablissement des grands équilibres macroéconomiques. Elles sont essentielles au moment des retournements de la conjoncture, en vue d'échéances électorales ou encore face à la pression de l'opinion publique. Elles peuvent prendre des formes différentes en fonction des « outils » utilisés.
  - **Les politiques budgétaires** visent, par l'intermédiaire du niveau et de la structure des recettes et des dépenses publiques, à influencer sur l'activité économique. Ainsi, par exemple, une augmentation des dépenses publiques peut accroître la demande, ce qui poussera les entreprises à augmenter leur niveau de production.
  - **Les politiques monétaires** ont pour objectif de contrôler le niveau de la masse monétaire, et donc indirectement le niveau de l'inflation. Depuis 1993, les politiques monétaires ne sont plus de la responsabilité des États en Europe, mais des banques centrales nationales, réunies depuis au sein de la Banque centrale européenne (BCE).
3. **Les politiques structurelles** sont, quant à elles, des politiques de **long terme**, qui visent une modification profonde du fonctionnement de l'économie. Elles tendent à modifier les grandes institutions en charge de la régulation des activités économiques et sociales, ainsi que les comportements des agents économiques dans un sens jugé souhaitable par la collectivité. Ce sont donc des politiques qui cherchent plus à influencer **les conditions d'offre** que les conditions de demande. Dans une optique néo-classique, elles cherchent à libéraliser les marchés, alors que, dans une optique keynésienne, elles cherchent à renforcer le poids de l'intervention publique sur ces marchés.
4. **Pour mener à bien sa politique, l'Etat dispose de plusieurs moyens** : le **budget de l'Etat**, le **contrôle de la masse monétaire et des crédits**, les **incitations fiscales**, la **réglementation**, les **services publics**.

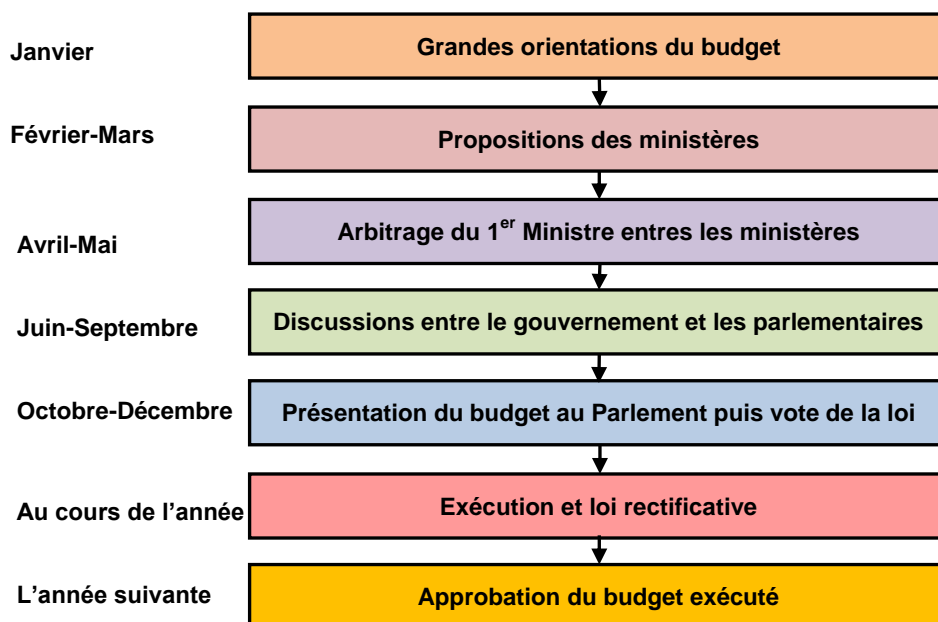


Politique conjoncturelle	Politique structurelle
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baisse des taux d'intérêt de la Banque centrale</li> <li>• Dévaluation de la monnaie nationale</li> <li>• Augmentation des réserves obligatoires</li> <li>• Augmentation de la prime pour l'emploi...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privation des entreprises</li> <li>• Baisse de l'impôt sur le revenu</li> <li>• Loi sur la réduction du temps de travail</li> <li>• Crédit d'impôt pour les firmes innovatrices</li> <li>• Déremboursement de certains médicaments...</li> </ul>

## A – LE BUDGET DE L'ETAT

### a) – Définition

1. **Le Budget de l'Etat** est l'ensemble des comptes, pour une année civile, qui retracent toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat. **Les lois de finances**, qui règlent le budget de l'État, étaient précédemment soumises à l'ordonnance du 2 janvier 1959. Depuis 2006, le Budget de l'Etat est soumis à **la loi organique relative aux lois de finance** (la LOLF) votée en 2001. Cette loi répartit les crédits par missions, programmes, actions, selon la finalité de la dépense :
  - ✓ **Les missions** comprennent un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Les 34 missions correspondent aux **grandes politiques de l'Etat** (exemple : la « mission scolaire » qui peut concerner plusieurs ministères, celui de l'éducation nationale, celui de la jeunesse et des sports, celui de l'agriculture, celui de la justice...).
  - ✓ **Les programmes** sont les **moyens mis à la disposition de chaque ministère** pour mener à bien la mission. Ils contiennent des objectifs précis et des indicateurs de performance. 132 programmes sont mis en œuvre (exemple : dans la mission « ville et logement », le programme « rénovation urbaine » a pour troisième objectif la concentration des moyens sur les zones les plus sensibles et comme indicateur la part des crédits aux 188 zones prioritaires).
  - ✓ **Les actions** précisent la répartition des crédits aux différents acteurs des programmes (exemple : les crédits du Rectorat de Nice affectés ensuite à tel ou tel établissement scolaire en fonction d'un certain nombre de paramètres : nombres d'élèves, zone classée ZEP...).
2. Le budget de l'Etat est élaboré en plusieurs étapes :

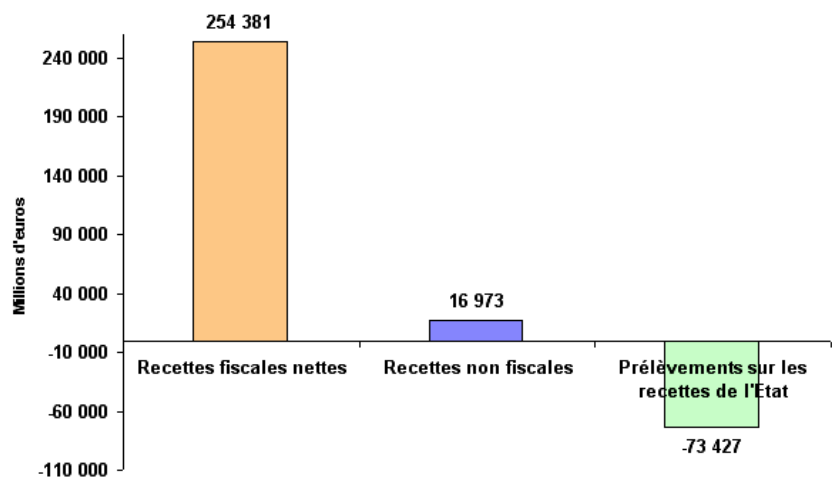


- **Le budget est préparé par le gouvernement** (prévisions de janvier à avril, « *lettre de cadrage* » qui fixe les priorités en avril, négociations jusqu'en juillet, « *lettres-plafond* » qui fixent les crédits jusqu'en septembre).
- **Mais il doit être approuvé par le Parlement** (discussion et vote de la « Loi de finances initiale » du mois d'octobre au mois de décembre).
- **Il peut être modifié en cours d'année par des collectifs budgétaires** (« Loi de finances rectificative »), soit sous la forme de rallonges aux dépenses, soit sous la forme d'impôts supplémentaires pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture.
- **Une « Loi de règlement »** approuvera le budget réellement exécuté l'année suivante.

### b) – Les recettes de l'Etat

1. **Les recettes de l'Etat proviennent en quasi totalité de l'impôt.** Les recettes non fiscales proviennent des actifs de l'Etat (dividendes des entreprises publiques...), des remboursements de la CEE ou de l'ONU et des amendes. Une partie de ces recettes fiscales sont restituées :
  - Aux collectivités locales (mairies, départements, régions) ;
  - A l'Union Européenne.

## Les recettes de l'Etat en 2011



2. On distingue deux grands types d'impôts : les impôts directs et les impôts indirects.

### Les recettes fiscales de l'Etat en 2010 et 2011

Désignation des recettes	(En millions €)		
	Évaluations initiales pour 2010	Évaluations révisées pour 2010	Évaluations pour 2011
<b>A. Recettes fiscales</b>	<b>346 270</b>	<b>345 235</b>	<b>336 534</b>
<i>Dont :</i>			
1. Impôt sur le revenu	54 677	55 485	59 539
2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	8 422	7 863	6 032
3. Impôt sur les sociétés	50 400	52 140	56 654
4. Autres impôts directs et taxes assimilées	25 530	26 270	10 296
5. Taxe intérieure sur les produits pétroliers	14 498	14 212	14 155
6. Taxe sur la valeur ajoutée	170 990	170 457	175 056
7. Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	21 753	18 808	14 802
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements</i>	<i>94 208</i>	<i>90 552</i>	<i>82 153</i>
<b>A'. Recettes fiscales nettes</b>	<b>252 062</b>	<b>254 683</b>	<b>254 381</b>

- ✓ **Les impôts directs** frappent les revenus et le patrimoine et sont déclarés et payés directement au Trésor par le contribuable. Ces recettes dépendent de la croissance des revenus, des taux d'imposition et de la lutte contre la fraude fiscale. Elles représentent les deux cinquième du total des recettes fiscales. Elles comprennent :
  - **L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)** qui est assis sur les revenus imposables des ménages de l'année précédente. C'est un **impôt progressif** parce que le taux d'imposition croît avec le revenu. Il représente 18% du total des recettes fiscales de l'Etat.

Comment évolue le taux d'imposition ?	Qui doit payer l'impôt ?	Quels revenus sont concernés ?	Combien de ménages payent l'impôt	Il prélève en moyenne...% des revenus
progressif	foyer fiscal	revenus imposables	la moitié	10%

- **L'impôt sur les sociétés (IS)** frappe les bénéfices imposables des sociétés à un **taux unique**. Ce taux est passé de 50% en 1985 à 33,3% de nos jours. L'impôt sur les sociétés représente 17% des recettes fiscales de l'Etat.

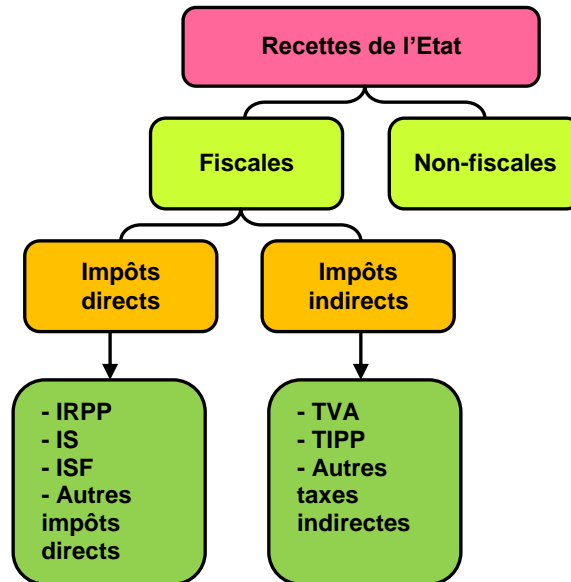
Quel est le taux d'imposition de l'IS	Qui doit payer l'impôt ?	Quels revenus sont concernés ?	Combien d'entreprises payent l'IS
33%	Les sociétés	Le bénéfice imposable	Un tiers

- **Les autres impôts directs** comprennent les impôts locaux, qui sont reversés aux collectivités locales, l'impôt sur les plus-values, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Depuis 2007, la part du total des impôts directs (IRPP + ISF + Taxe foncière + Taxe d'habitation + CSG + Prélèvements sur le patrimoine) ne doit pas dépasser 50% du revenu de l'année précédente. Il s'agit du « **bouclier fiscal** ».
- ✓ **Les impôts indirects** sont perçus à l'occasion d'une dépense et sont prélevés par les commerçants pour être remis ensuite au Trésor public. Les recettes dépendent, en conséquence, de la croissance du PIB et des taux d'imposition choisis. Elles représentent 60% du total des recettes fiscales de l'Etat. Elles comprennent :

- **La taxe à la valeur ajoutée (TVA)** qui frappe le prix des produits selon des taux « normaux » (19,6% du prix hors taxe), « réduits » (5,5% pour les produits alimentaires, l'électricité...et 2,1% pour les médicaments et journaux), voire « zéro » (logement, hôpitaux). Elle représente la moitié du total des recettes fiscales de l'Etat.

Quels sont les taux d'imposition de la TVA ?	Qui doit payer la TVA ?	Les entreprises payent-elles la TVA ?	La TVA corrige-t-elle l'inégalité des revenus ?
19,6% ; 5,5% ; 2,1%	Le consommateur	non	non

- **Les autres impôts indirects** comprennent les droits d'enregistrement et de timbres, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), et les droits de douane, qui sont reversés au budget de l'UE. Ils représentent près de 9% des recettes fiscales totales.



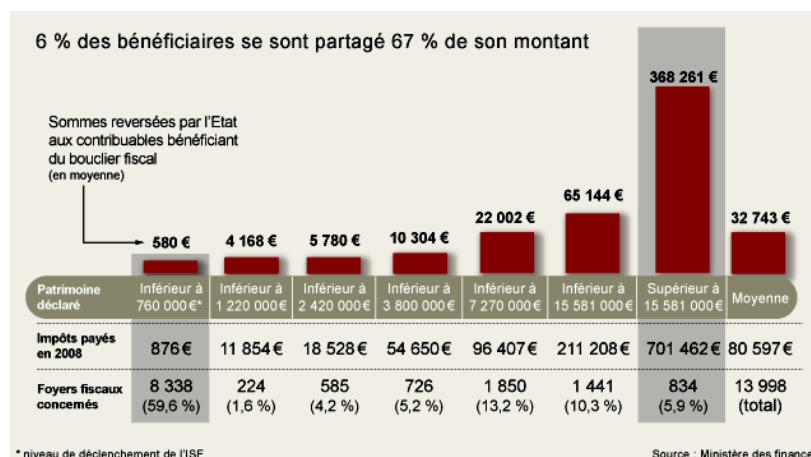
### 3. L'impôt peut jouer trois rôles dans la politique économique :

- ✓ **En premier lieu, il finance les dépenses publiques.** L'impôt a d'abord été inventé pour prélever sur le secteur privé de quoi financer des consommations collectives. Dans un premier temps, ce furent les fonctions régaliennes : armée, police, justice. Puis se sont ajoutées, avec les développements des sociétés modernes, d'autres missions d'intérêt public, comme l'éducation ou la santé. Est alors apparu ce que l'on pourrait appeler un problème de passagers clandestins : des gens qui bénéficiaient des services collectifs sans en supporter le financement. D'où l'idée que c'est l'Etat qui dispose de l'impôt, et qu'il tient sa légitimité du peuple pour le faire.
- ✓ **En second lieu, l'impôt est un outil pour corriger les inégalités.** En effet, les impôts sur le revenu et sur la fortune sont des **impôts progressifs** dont le taux d'imposition augmente avec le montant du revenu ou du patrimoine. Autrement dit, plus on est riche, plus on est imposé. Cependant, cette réduction des inégalités par l'impôt est fortement réduite pour plusieurs raisons :
  - **Seuls les impôts sur le revenu et sur le patrimoine sont progressifs.** Un impôt **progressif** est un *impôt dont le taux d'imposition augmente avec le revenu*. Ainsi, un salarié qui gagne 297 900 € de revenus imposables (qui est inférieur aux revenus qu'il a perçus) va devoir laisser aux impôts un tiers de son revenu net alors qu'un salarié qui a 11 340 € de revenus imposables ne sera taxé que pour 2,3% de son revenu net. Le premier salarié gagnait 26,3 fois plus que le second avant l'impôt et « seulement » 18,5 fois plus après l'impôt sur le revenu. Les inégalités se sont atténuées.

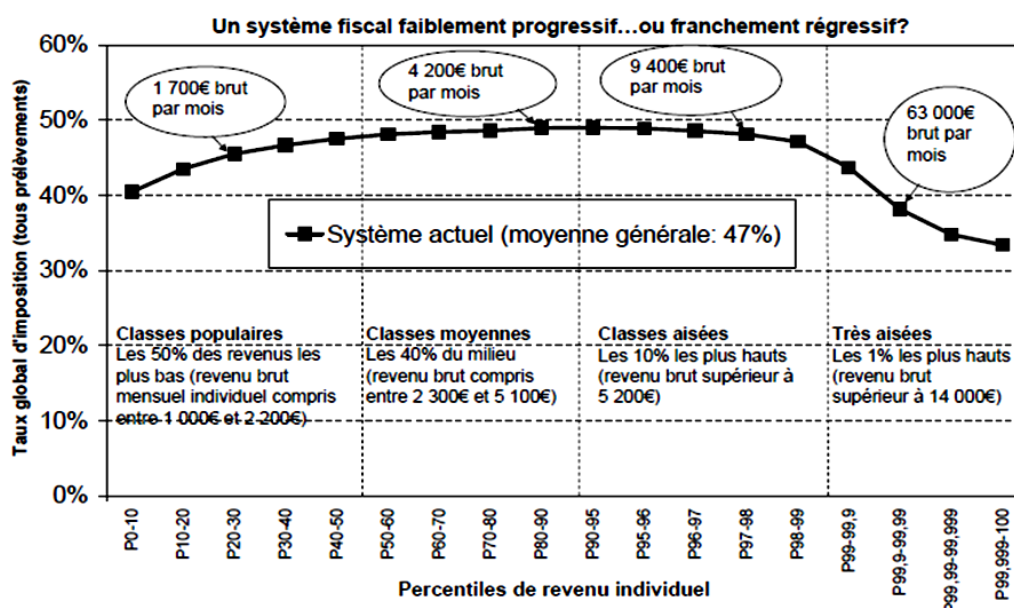
### Taux d'imposition en 2011 pour les revenus perçus en 2010

Tranches de l'impôt	Taux marginal d'imposition en %	Impôt pour chaque tranche de celui qui a un revenu imposable de 11 340€	Impôt pour chaque tranche de celui qui a un revenu imposable de 297 900€
0 – 5 963 €	0	0	0
5 964 – 11 896 €	5,5	$11\,340 - 5\,964 \times 0,055 = 295 \text{ €}$	$11\,896 - 5\,964 \times 0,055 = 326 \text{ €}$
11 897 – 26 420 €	14		$26\,420 - 11\,897 \times 0,14 = 2\,033 \text{ €}$
26 421 – 70 830 €	30		13 322
70 830 € et plus	41		93 098
<b>Total de l'impôt brut =</b>		<b>295 €</b>	<b>108 779€</b>
<b>Crédit d'impôt</b>		0	- 2000 €
<b>Total de l'impôt net =</b>		<b>295</b>	<b>106 779€</b>
<b>Poids de l'impôt sur le revenu net</b>		<b>2,34%</b>	<b>31,9%</b>

- **Mais cette progressivité de l'impôt sur le revenu a été atténuée** par toute une série de décisions politiques qui ont réduit le pouvoir correcteur de l'impôt sur le revenu et sur le patrimoine :
  - Les gouvernements ont réduit progressivement le taux de la dernière tranche qui est passée de 55% à 40% en une dizaine d'années ce qui a favorisé les hauts revenus ;
  - Les gouvernements ont mis en place des « niches fiscales » qui permettent aux titulaires de hauts revenus d'échapper en grande partie à l'impôt. De l'emploi de salariés à domicile aux placements dans les départements d'outre-mer (DOM) ou le cinéma, ces niches fiscales réduisent les recettes de l'impôt sur le revenu de 39 milliards d'euros au profit des ménages les plus aisés.
  - Le gouvernement a créé un bouclier fiscal qui plafonne le taux d'imposition global des contribuables à 50% de leurs revenus. Le dispositif prend en compte l'ensemble des prélèvements fiscaux : la CSG, la CRDS, l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), les taxes foncières et la taxe d'habitation sur la résidence principale. Le système fonctionne par remboursement de l'administration fiscale. Ce système empêche donc la réduction des inégalités et toute augmentation d'impôt pour les plus riches.



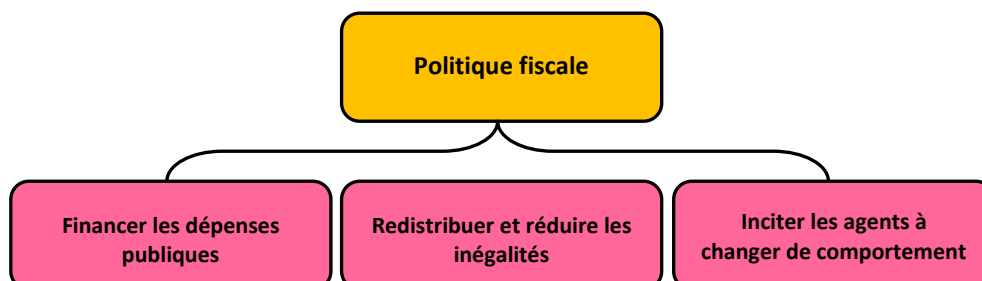
- **Les impôts sur la consommation**, comme la TVA, les droits sur les tabacs et alcools ou la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), **sont des impôts proportionnels**. Ils s'appliquent au prix hors taxe et ne sont payés que par les consommateurs. **En réalité, les impôts sur la consommation sont des impôts régressifs**. En effet, les ménages pauvres consomment une part beaucoup plus importante de leurs revenus que les ménages riches. En conséquence les impôts sur la consommation pèsent plus sur le revenu des pauvres que sur le revenu des riches. Par exemple, la TVA représente de 12% à 13% du revenu des plus pauvres, mais seulement 8% à 9% du revenu des plus riches. Or, les impôts sur la consommation représentent près des 2/3 du total des impôts.
- **En définitive les prélèvements fiscaux et sociaux ne corrigent pas les inégalités**. Impôts et cotisations sociales représentent 40% du revenu brut d'un individu qui gagne 1 700€ par mois, 49% de celui qui touche 4 200€ par mois et...38% de celui qui gagne 63 000€ par mois.



Lecture: le graphique montre le taux global d'imposition (incluant tous les prélèvements) par groupe de revenus au sein de la population 18-65 ans travaillant à au moins 80% du plein temps. P0-10 désigne les percentiles 0 à 10, c'est les 10% des personnes avec les revenus les plus faibles. P10-20 les 10% suivants, .... P99,999-100 désigne les .001% les plus riches. La moyenne générale d'imposition est de 47% en moyenne. Les taux d'imposition croissent légèrement avec le revenu jusqu'au 95e percentile puis baissent avec le revenu pour les 5% les plus riches.

Source: C. Landais, T. Piketty & E. Saez, Pour une révolution fiscale, chapitre 1, p.50

- ✓ Enfin, l'impôt est un outil incitatif pour modifier les comportements des agents économiques. une politique incitative consiste à taxer les externalités négatives et à subventionner les externalités positives afin de révéler aux acteurs économiques le vrai prix de leurs actions et de les inciter à modifier leur comportement. l'écotaxe, les taxes sur le tabac, les péages urbains...sont des exemples de politiques fiscales incitatives. Ainsi, l'écotaxe consiste à rendre plus cher la production ou la consommation de tel ou tel produit afin de modifier les comportements (les transports en commun plutôt que la voiture individuelle, le filtre à particule plutôt que la pollution...). Elle fonctionne sur le principe "pollueur-payeur". Ainsi, la mise en place d'une taxe carbone en Suède, qui augmente le prix de l'énergie, a incité les suédois à réduire leur consommation énergétique et à trouver des moyens de transport ou de chauffage alternatifs. Les émissions de CO<sub>2</sub> ont ainsi pu être réduites de 9% alors que la croissance augmentait de 50% entre 1991 et 2008.



### c) – Les dépenses de l'Etat

1. Les dépenses de l'Etat ne sont qu'une partie des dépenses publiques qui regroupent les dépenses de l'Etat central, les dépenses des collectivités locales et les dépenses de la Sécurité sociale. La structure des dépenses de l'Etat central peut être présentée de deux façons différentes :

Les dépenses par titres en 2011

Montant des crédits de paiement par titres et catégories		
	LFI 2010	PLF 2011
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	1 017 647 695	1 017 915 150
Titre 2. Dépenses de personnel	116 894 561 224	117 186 080 021
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	45 028 842 754	45 783 755 045
Titre 4. Charges de la dette de l'État	42 450 000 000	45 382 000 000
Titre 5. Dépenses d'investissement	13 426 610 891	11 754 889 603
Titre 6. Dépenses d'intervention	160 198 686 739	147 184 889 667
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	404 588 187	243 341 628
<b>Total général</b>	<b>379 420 937 490</b>	<b>368 557 871 114</b>

#### ✓ Par fonctions :

- La dotation des pouvoirs publics comprend les crédits accordés aux grandes institutions de l'Etat (Présidence, Parlement...).
- Les dépenses de personnel comprennent le paiement des salaires, des charges sociales et des retraites des fonctionnaires et des contractuels de l'Etat (près d'1/3 des dépenses de l'Etat).
- Les dépenses de fonctionnement prennent en compte les achats de biens et services intermédiaires (électricité, fournitures...) et la part du financement public aux services publics.
- La charge de la dette (1/8ème du budget) qui comprend le paiement des intérêts. Sa part a progressé très rapidement en dix ans à la suite d'une accumulation des déficits budgétaires et de la hausse des taux d'intérêts réels dans les années 80.
- Les dépenses d'investissement correspondent aux investissements civils de l'Etat (Université, routes...). Ces interventions ont progressé moins vite que le budget global ces dernières années car l'Etat a de plus en plus délégué ces dépenses aux collectivités territoriales.
- Les dépenses d'intervention (près des 2/5<sup>ème</sup> du budget) regroupent les transferts économiques et sociaux de l'Etat (subventions aux entreprises et aux collectivités locales, soutien à la recherche, aide au chômage, RMI, aide au logement, aide aux agriculteurs...).

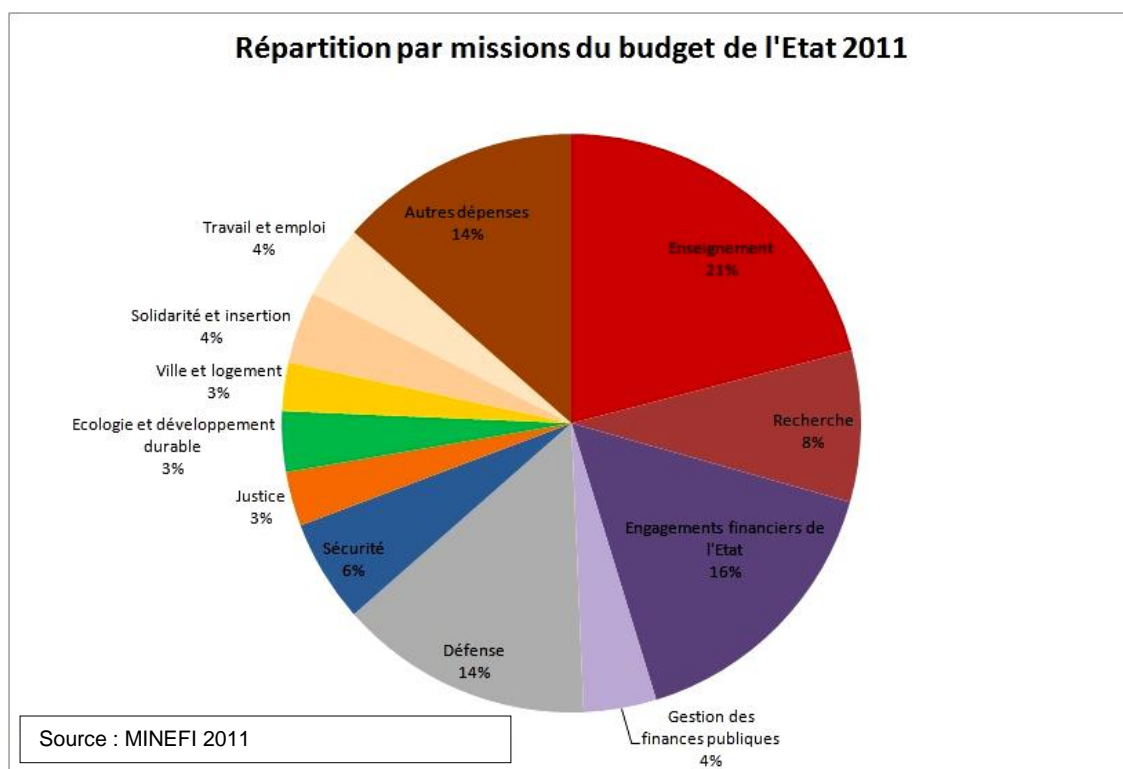
Parmi ces fonctions, les deux composantes les plus rigides des dépenses de l'Etat, c'est-à-dire celles sur lesquelles les gouvernements ont la plus faible marge de manœuvre concernant leur évolution, sont :

- **la charge de la dette** : le paiement des intérêts de la dette publique représente une dépense obligatoire pour l'Etat. Le doublement de l'encours de la dette publique en 10 ans a induit une multiplication corrélative de la charge de la dette qui absorbe actuellement  $\frac{1}{4}$  des recettes nettes du budget général (somme indisponible donc pour d'autres dépenses) ;
- **les charges de personnel** : elles se concentrent sur les quatre ministères comptant le plus grand nombre d'agents : l'Education nationale (1 million d'agents), la Défense (300 000 agents), l'Intérieur (280 000 agents) et les Finances (150 000 agents). Ensemble, ces ministères représentent 87% des effectifs totaux (soit 1 730 000 agents sur 1 975 000 au total). La masse salariale pèse sur les dépenses de l'Etat sur une période de temps assez longue à cause des coûts d'avancement et du paiement de la retraite des fonctionnaires (qui dépend aussi de l'espérance de vie). Notons que de 2010 à 2011, plus de 30 000 postes (exprimés en équivalents temps plein) ont été supprimés dans le cadre de la RGPP. Cette décision s'inscrit dans le cadre du **non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite** (23 000 postes ont été supprimés en 2008, 30 000 en 2009, 34 000 en 2010). Il s'agit de profiter d'un effet d'aubaine lié aux départs massifs à la retraite d'un grand nombre de fonctionnaires.

Outre ces deux composantes qui incarnent **le poids du passé** venant contraindre les choix des décideurs, il faut mentionner deux autres facteurs venant former **les déterminants des dépenses de l'Etat** :

- **la croissance économique** : une baisse de l'activité économique engendre une hausse des dépenses de l'Etat (du fait des mécanismes d'assistance sociale) ;
- **les dépenses évaluatives** : ce sont les mécanismes automatiques qui s'imposent à l'Etat comme les frais de justice ou les remboursements et dégrèvements d'impôt.

✓ **Par missions :**



La présentation par objet montre que **quelques grandes missions concentrent l'essentiel des crédits du budget général**. Les trois missions les plus importantes en termes budgétaires de l'Etat sont les suivantes :

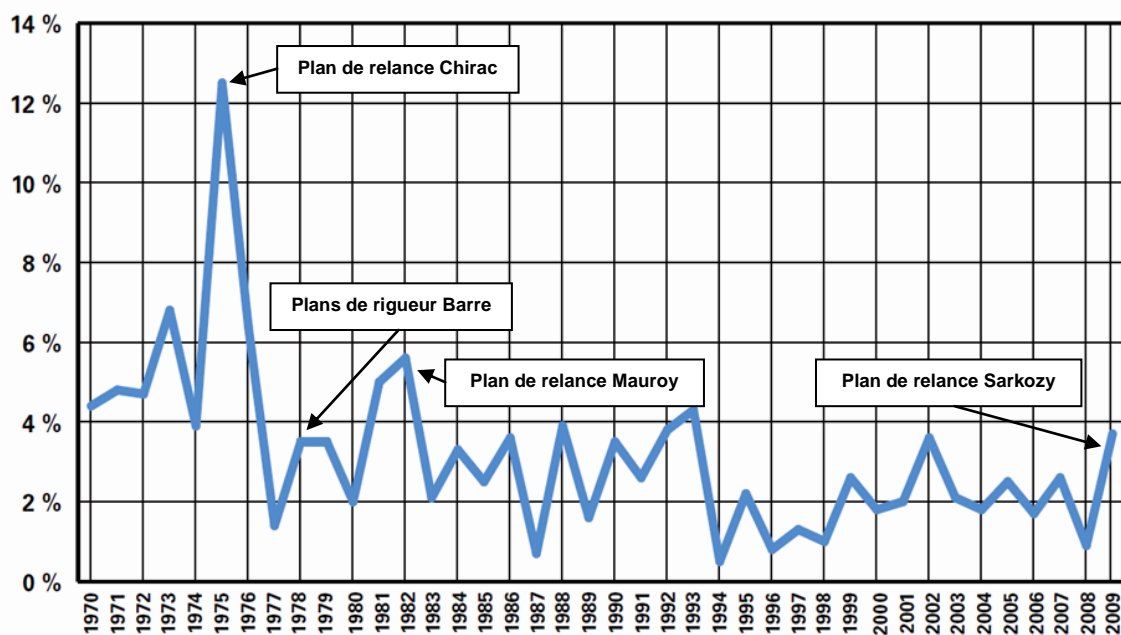
- **l'Enseignement scolaire** : premier poste budgétaire, il représente 21 % des crédits du budget général ; Si on y ajoute les crédits pour la recherche, pour la jeunesse et pour la culture, on obtient un peu moins d'un tiers du budget général ;
- **les Engagements financiers de l'Etat** : ils représentent 16 % du budget général, ce poste concerne essentiellement la charge de la dette ;
- **la Défense** : troisième poste budgétaire. Il pèse 14 % du budget général. Si on y ajoute les dépenses de sécurité (police) et les dépenses de la justice, qui sont les fonctions régaliennes de l'Etat, on obtient près d'un quart du budget général ;
- **Enfin, les dépenses sociales et environnementales** (revenus d'assistance, allocations logement, aides à l'emploi...), représentent un sixième des dépenses.

## 2. Les dépenses de l'Etat peuvent jouer trois rôles dans la politique économique :

- ✓ **Tout d'abord, les dépenses de l'Etat ont un rôle actif dans la politique conjoncturelle.** L'Etat peut accroître ses dépenses, en particulier ses dépenses de transfert (prestations d'assistance, fourniture de services publics...) et ses investissements publics (construction d'établissements scolaires, de routes...), s'il veut soutenir la croissance économique. Ainsi, le **plan de relance** de 2008-2009 représente une augmentation des dépenses de l'Etat de 26 Milliards d'€ (1,3% du PIB), et une priorité à l'investissement. Il se compose à grands traits de trois séries de mesures :
  - **D'une hausse des investissements publics** pour 10 Milliards d'€. Il s'agit d'une accélération des grands projets en cours : infrastructures (lignes TGV, tramways RATP, canal Seine-Nord, infrastructures électriques), université (plan campus), défense.
  - **D'une accélération des paiements dus par l'Etat** aux entreprises et aux collectivités locales pour 11 Milliards d'€. Concrètement : paiements et remboursements anticipés de TVA, du crédit impôt recherche, des trop perçus d'impôt sur les sociétés, acompte de 20% sur les marchés publics, remboursement anticipé pour les collectivités du fonds de compensation de la TVA...
  - **D'une augmentation des transferts sociaux** en faveur de la consommation pour 4 Milliards d'€. On y trouve des mesures ciblées sur le logement (doublement du prêt à taux zéro), l'automobile (prime à la casse), l'emploi (soutien au chômage partiel, exonération supplémentaire de charges) et les salariés les plus modestes (prime de 200€ aux futurs bénéficiaires du RSA).

Ce plan devrait, selon le Premier ministre, apporter un surcroît de croissance de 0,6 point de PIB. A contrario, si l'Etat veut éviter **la surchauffe** (emballement de l'inflation) ou la **dérive du déficit du budget** de l'Etat (trop fort endettement de l'Etat), il peut mener des **plans de rigueur** qui consiste à maîtriser la croissance des dépenses de l'Etat voire à les diminuer ce qui provoquera un ralentissement de la croissance du PIB.

**Croissance de la dépense publique en volume depuis 1970**



Source : Insee, calculs DG Trésor

- ✓ **Ensuite, les dépenses de l'Etat jouent un rôle dans la politique structurelle.** Une augmentation des dépenses publiques dans des secteurs jugés stratégiques (la recherche, l'éducation, les infrastructures publiques...) devrait permettre une amélioration de la compétitivité à long terme de l'économie nationale. Ainsi, Nicolas Sarkozy a décidé fin 2009 de lancer un **grand emprunt public** afin de consacrer 35 milliards d'euros à cinq axes prioritaires : l'enseignement supérieur et la formation (11 milliards d'euros), la recherche (8 milliards), l'industrie et les PME (6,5 milliards), le numérique (4,5 milliards) et le développement durable (5 milliards).
- ✓ **Enfin, les dépenses de l'Etat servent à réduire les inégalités et à renforcer la cohésion sociale.** Une partie des dépenses de l'Etat sont consacrées aux **prestations sociales d'assistance**, celles qui sont accordées sous conditions de ressources aux populations dont les revenus sont insuffisants pour vivre décemment (RSA, allocations logement, bourses scolaires, prime pour l'emploi...), et une autre partie à la fourniture de **services publics** gratuits ou quasi-gratuits (éducation publique, prise en charge partielle des dépenses de santé...). Or, ces dépenses de l'Etat, contrairement aux impôts, ont un fort pouvoir de réduction des inégalités comme le montre le tableau suivant :

## Montant moyen du revenu annuel, des prélèvements et des prestations pour un individu en France en 2008 (en euros)

	20% les moins riches	Entre les 20% et les 40% les moins riches	Entre les 40% et les 60% les moins riches	Entre les 60% et les 80% les moins riches	Les 20% les plus riches	Ensemble
<b>Revenu avant redistribution</b>	<b>7 200</b>	<b>15 200</b>	<b>20 870</b>	<b>27 770</b>	<b>53 760</b>	<b>24 960</b>
Cotisations sociales	- 560	- 1 260	- 2 090	- 2 980	- 5 640	- 2 510
Impôts et prime pour l'emploi <sup>1</sup>	+ 100	-60	- 500	- 1 240	- 5 590	- 1 460
<b>Revenu après prélèvements</b>	<b>6 740</b>	<b>13 880</b>	<b>18 280</b>	<b>23 550</b>	<b>46 530</b>	<b>20 990</b>
Prestations sans conditions de ressources	970	590	590	490	460	620
Prestations sous conditions de ressources <sup>2</sup>	780	380	220	130	10	300
Aides au logement	1 190	240	50	20	10	300
Minima sociaux <sup>3</sup>	920	110	50	40	20	230
<b>Revenu disponible</b>	<b>10 600</b>	<b>15 200</b>	<b>19 190</b>	<b>24 230</b>	<b>47 030</b>	<b>22 440</b>

(Source : Insee 2009)

Prime pour l'emploi<sup>1</sup> = impôt négatif versés à ceux dont les revenus sont insuffisants pour payer l'impôt

Prestations sous conditions de ressources<sup>2</sup> = prestations sociales versées à ceux dont les revenus ne dépassent pas un certain seuil (Bourses scolaires, allocation de rentrée scolaire...)

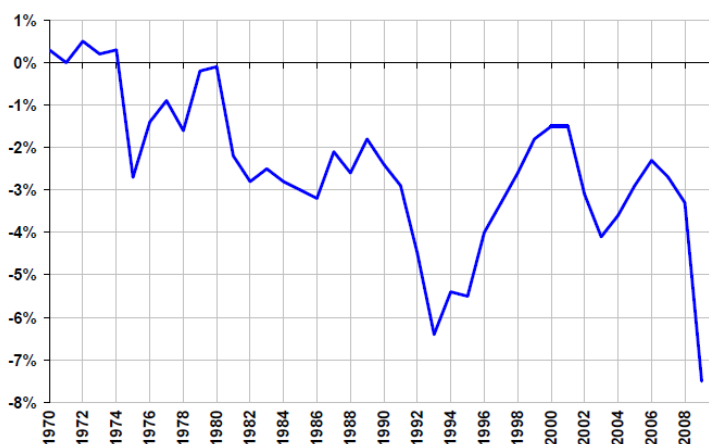
Minima sociaux<sup>3</sup> = RSA, minimum vieillesse, allocation pour adulte handicapé...

- Ce sont les prestations sociales qui réduisent le plus les inégalités.** Les prestations sans conditions de ressources (allocations familiales, allocation pour garde d'enfant...) ne modifient pas beaucoup les écarts car les 20% les plus pauvres touchent 2 fois plus que les 20% les plus riches. En revanche, les prestations réservées à ceux dont les revenus sont insuffisants (allocation logement, bourses scolaires, RSA...) diminuent fortement les inégalités puisque les 20% reçoivent en moyenne 2 890 euros contre 40 euros pour les 20% les plus riches. Au total, après redistribution de l'Etat et de la Sécurité sociale, l'individu qui fait partie des 20% les plus riches dispose d'un revenu disponible 4,4 fois plus important que l'individu appartenant aux 20% les plus pauvres. La redistribution a augmenté de 47% le revenu de départ de celui qui fait partie des plus pauvres et a diminué de 12,5% le revenu de celui qui appartient au 20% les plus riches.
- Les services publics participent également à la réduction des inégalités.** D'une part, les ménages pauvres n'auraient pas accès à ces services s'ils devaient les payer alors que les riches le pourraient. L'inégalité serait donc accrue. D'autre part, même si les populations aisées profitent davantage de certains services publics (les personnes aisées vivent plus longtemps et bénéficient davantage des soins gratuits, les enfants des milieux aisés poursuivent plus longtemps leurs études et bénéficient davantage du système éducatif gratuit...), les écarts dans la consommation de services publics est moins que dans celle de la consommation privée, ce qui aboutit à une réduction globale des inégalités. Au total, en 2010, un adulte gagne en moyenne 2 800€ par mois. Il verse 1 300€ de cotisations sociales et d'impôts par mois, soit 46,4% de son revenu. Mais, il reçoit, en contrepartie 600€ par mois de prestations sociales et l'équivalent de 700€ de services publics gratuits. L'Etat est une grande machine à redistribuer les revenus et à réduire les inégalités.

### d) – Le solde budgétaire

- Le solde du budget** correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l'Etat. Il ne faut pas le confondre avec le **solde public** (différence entre les recettes et des dépenses des administrations publiques) et le **solde extérieur** (différence entre les exportations et les importations de biens, de services et de revenus).

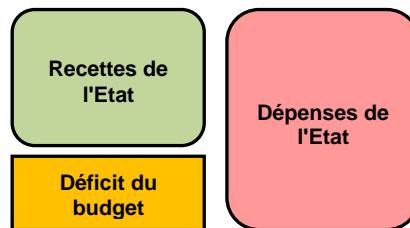
Le solde du budget des administrations publiques en % du PIB



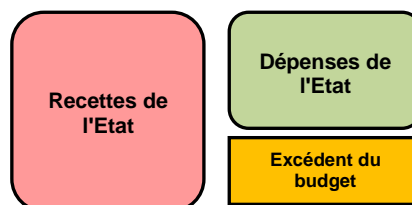
Source : Insee

Le budget de l'Etat peut présenter un solde excédentaire, équilibré ou déficitaire :

- Si les dépenses définitives sont supérieures aux recettes, le budget est en **déficit** ;



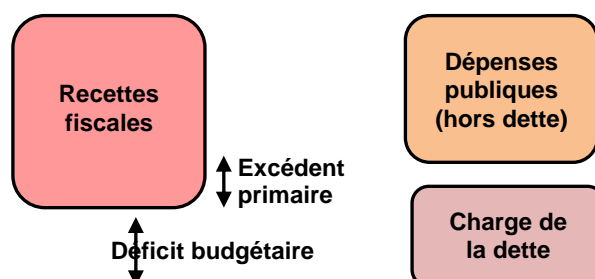
- Si les dépenses sont égales aux recettes, on parle d'un **équilibre budgétaire** ;
- Si les dépenses définitives sont inférieures aux recettes, le budget est en **excédent**.



En France, le budget est en déficit depuis la crise des années 1970. Il est resté inférieur à 3% du PIB entre 1970 et 1992 puis il a dépassé ce seuil autorisé par le pacte de stabilité entre 1992 et 1997 avant de revenir dans les "clous" entre 1997 et 2008. La crise de 2008-2009 l'a fait plonger à plus de 8% du PIB.

## 2. L'existence d'un déficit budgétaire peut s'expliquer par plusieurs raisons :

- ✓ **Des taux d'intérêt trop élevés qui pèsent sur la charge de la dette.** Les intérêts de la dette représentent souvent une part importante du déficit. Or ces intérêts versés dépendent, d'une part, du niveau d'endettement, et d'autre part, du niveau des taux d'intérêt, deux variables qui échappent au contrôle des gouvernements à court terme. **Le solde primaire** se calcule comme le solde total (dit « budgétaire ») hors paiements d'intérêt. Il reflète davantage que le solde budgétaire l'orientation de la politique budgétaire. Un pays peut cumuler un excédent primaire et un déficit budgétaire. Par exemple, le solde primaire a été continuellement positif en Belgique depuis la fin des années quatre-vingt, alors que le solde financier était continuellement négatif, en raison de lourds paiements d'intérêt sur une dette publique excédant 100% du PIB.

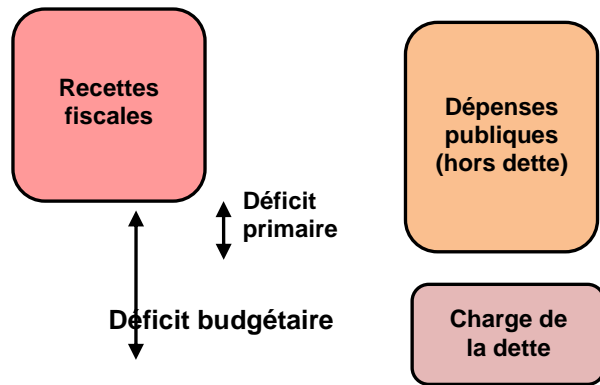


Seuil des 3% du PIB

- ✓ **La conjoncture** : une récession (ralentissement de la croissance du PIB ou diminution temporaire du PIB) **peut provoquer le déficit en diminuant les recettes fiscales** (diminution des profits des entreprises, ralentissement des revenus des ménages, diminution des dépenses) et **en augmentant les dépenses publiques** (plus de chômeurs, de pauvres à secourir). Il s'agit d'un « **déficit conjoncturel** ». Dans ce cas, le déficit budgétaire non voulu va avoir un effet de « **stabilisateur automatique** » car il va augmenter la demande et relancer la croissance de la production à condition que l'Etat ne soit pas trop endetté. A contrario, une forte expansion va engendrer une augmentation des recettes fiscales (davantage de TVA, d'impôt sur le revenu ou les bénéfices) et une diminution des dépenses sociales (moins de chômeurs) qui va diminuer le déficit budgétaire.
- ✓ **La politique de l'Etat** : L'Etat peut provoquer volontairement une politique keynésienne de relance, soit en augmentant fortement les dépenses publiques, soit en diminuant fortement les impôts, pour gonfler la demande effective et inciter les chefs d'entreprises à accroître leur production. Le déficit est donc voulu. Il s'ajoute à celui qui a pu être provoqué par la situation conjoncturelle. Cette composante discrétionnaire est appelée « **déficit structurel** » et elle est une bonne mesure de la politique budgétaire. Dans ce cas, c'est le « **budget primaire** » (hors service de la dette) qui doit être en déficit. Le déficit ne doit pas servir à rembourser les créanciers de l'Etat mais à gonfler les dépenses.

**Solde structurel = Solde total - Solde conjoncturel**

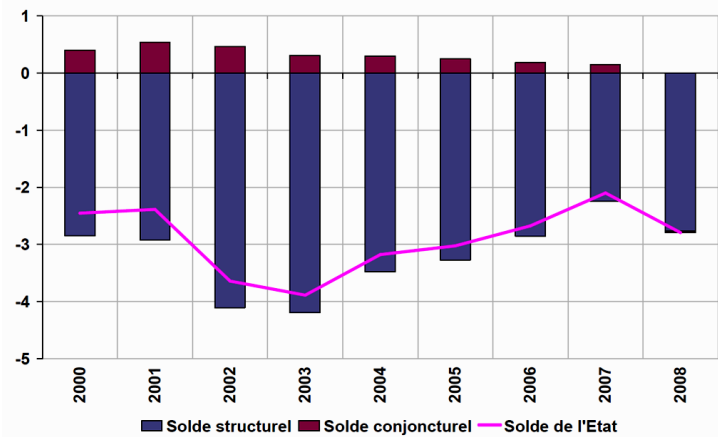
La composante conjoncturelle dépend de l'écart entre le PIB potentiel (c'est-à-dire le PIB maximal sans inflation) et le PIB réel.



Seuil des 3% du PIB

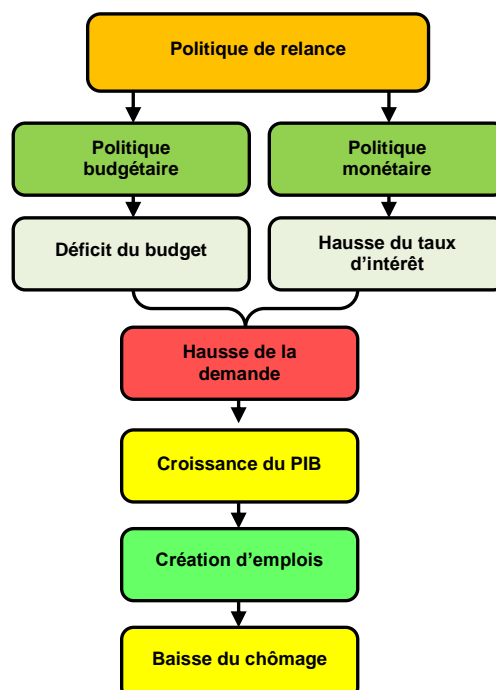
Le déficit du budget de l'Etat depuis l'année 2000 est dû uniquement à la politique de l'Etat qui a consisté à diminuer les impôts sur les entreprises et les ménages (les "niches fiscales") et à compenser les baisses de cotisations sociales pour renforcer la compétitivité des entreprises françaises et améliorer leur profitabilité.

Décomposition du solde budgétaire de l'Etat (en points de PIB)

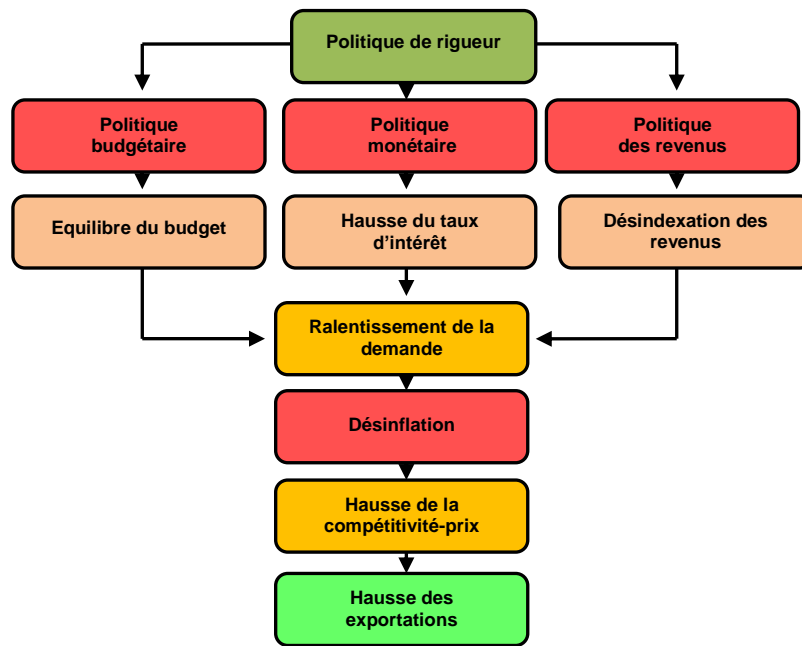


- Pour les keynésiens le budget public est actif.** Il peut être en déficit ou en excédent selon la conjoncture économique dans le cadre des **politiques contra-cycliques**. Il devient alors un instrument de la politique économique.

  - ✓ **La politique de relance** : en augmentant ses dépenses publiques, en particulier les investissements publics, et en provoquant un déficit budgétaire, l'Etat relance la demande, la croissance de la production et de l'emploi qui devrait mettre fin au chômage. Pour Keynes le déficit n'est pas dangereux, car, si l'économie est relancée, le déficit disparaîtra grâce aux rentrées supplémentaires d'impôt (plus d'impôts sur la consommation et sur les revenus) et à la diminution des dépenses publiques (moins de dépenses sociales).



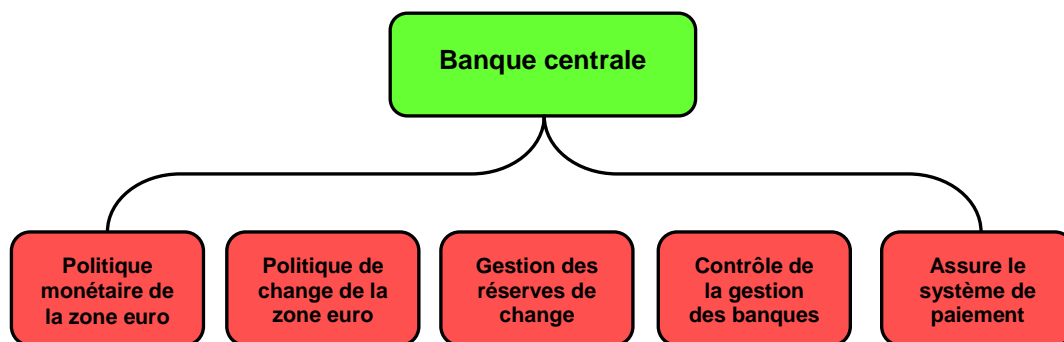
- ✓ **Une politique de rigueur** : en revenant à l'équilibre budgétaire, l'Etat ralentit la croissance de la demande ce qui devrait freiner l'inflation et redonner à l'économie sa compétitivité-prix pour dégager un excédent du commerce extérieur.



## B – LA POLITIQUE MONETAIRE

### a) – Les fonction de la Banque centrale

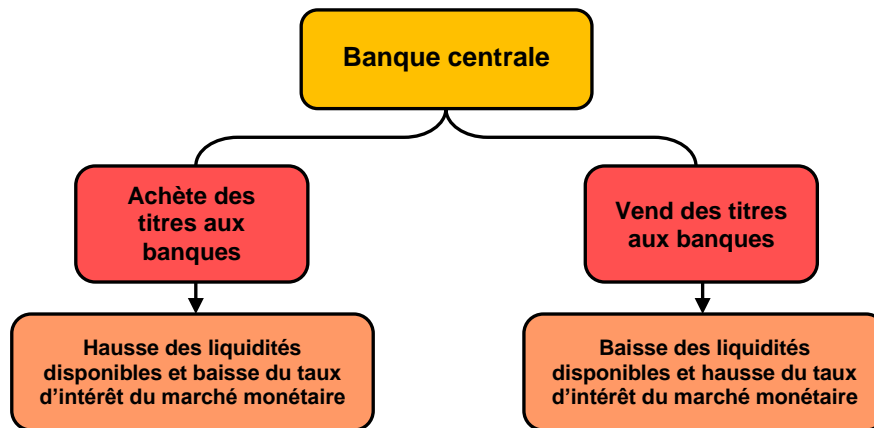
1. Suite au Traité de Maastricht (1992), la Banque centrale européenne (BCE) a été créée le 1er juin 1998 à Francfort. Celle-ci se voit chargée de conduire la politique monétaire unique de la zone Euro. Elle forme avec les autres banques centrales nationales (BCN) des États membres de l'UE, une structure indépendante et supranationale, le système européen de banques centrales (SEBC). Ses missions sont nombreuses :



1. La Banque centrale est à la fois un institut d'émission (elle émet la monnaie légale), la banque des banques (elle permet la compensation, le refinancement, régule la masse monétaire et contrôle les banques) et le gestionnaire des réserves publiques de change (défense du taux de change). Elle crée de la monnaie centrale à trois occasions :
  - ✓ En assurant le refinancement des banques illiquides, celles qui ont besoin de monnaie centrale, en transformant les créances détenues par les banques en monnaie centrale.
  - ✓ En faisant des avances au Trésor Public (les concours de la Banque centrale à l'Etat) ou en lui achetant des bons du trésor pour financer les besoins en trésorerie et une partie du déficit budgétaire de l'Etat (faire fonctionner la « planche à billet »). Depuis, les années 1990, la Banque centrale n'a plus l'autorisation de faire des avances directes au Trésor public pour financer le déficit budgétaire. Elle se contente d'acheter aux banques de second rang les bons du trésor qu'elles ont acheté sur le marché monétaire. Cependant, la crise de 2008-2009 a amené la BCE à acheter directement des titres aux Etats.
  - ✓ En transformant les devises en monnaies nationales. Tout excédent de la balance des paiements se traduit par de la création monétaire. Tout déficit par de la destruction monétaire.

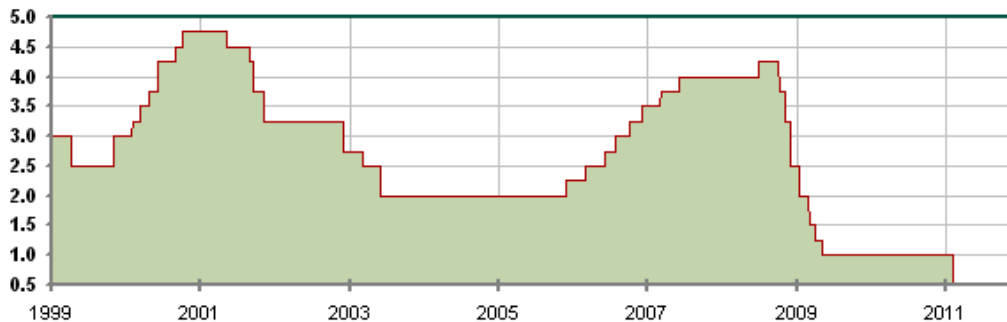
## b) – Les outils de la politique monétaire

- La Banque centrale intervient sur le marché monétaire pour prêter de la monnaie centrale aux banques, moyennant paiement d'un intérêt et presque toujours en contrepartie d'une créance détenue par les banques (bons du Trésor, effets de commerce, devises). Elle peut donc contrôler la création de monnaie des banques de quatre façons :
  - ✓ En définissant la liste des créances que la Banque centrale est prête à acheter. Plus la liste des "titres éligibles" est longue, plus les banques de second rang pourront faire des crédits et inversement. Ainsi, dans le cadre de la politique d'assouplissement des conditions de crédit ("Crédit easing"), la Banque centrale se porte acheteuse « de titres représentant des crédits à l'économie : billets de trésorerie, obligations privées, bons hypothécaires... »
  - ✓ En définissant le volume de crédit qu'elle est prête à accorder aux banques pour une période donnée. C'est la politique d'Open Market. La BCE propose par appel d'offre aux banques, à intervalle régulier, le rachat (ou la vente) d'une quantité de titres de créance contre de la monnaie centrale à un taux appelé décidé par elle en fonction de sa politique. Elle procède de deux façons :



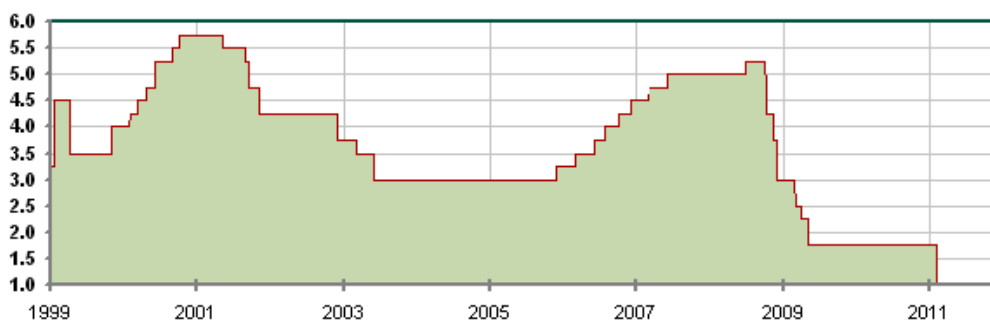
- Soit par les achats fermes sur appel d'offres, la banque centrale décidant du volume de titres à court terme qu'elle est prête à acheter en fonction de sa politique monétaire (le taux de refinancement est le taux directeur plancher du marché interbancaire) ;

Taux courts - Taux de refinancement (en %)



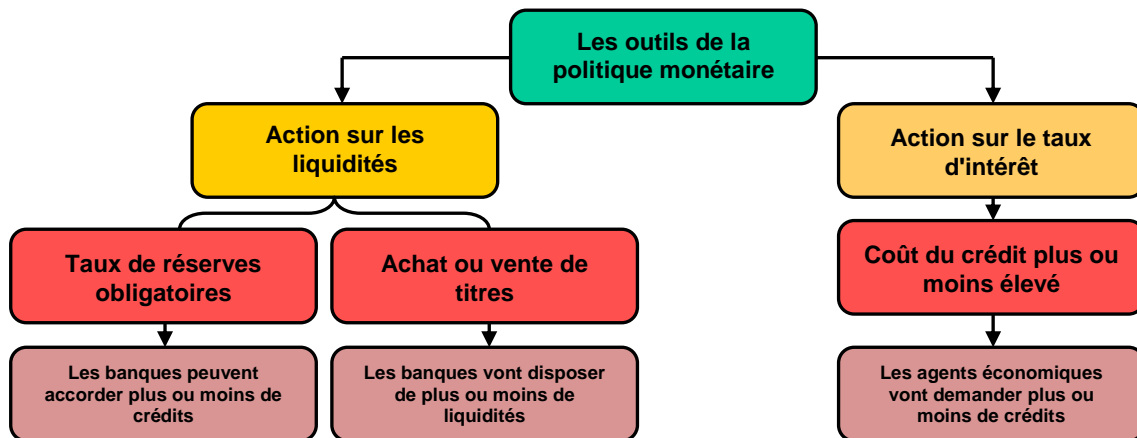
- Soit par la prise en pension pour une durée limitée, à la demande des banques qui vendent leurs titres contre promesse de rachat aux taux des prises en pension (le taux du prêt marginal est le plus élevé du marché interbancaire, le taux plafond).

Taux courts - Taux du prêt marginal (en %)



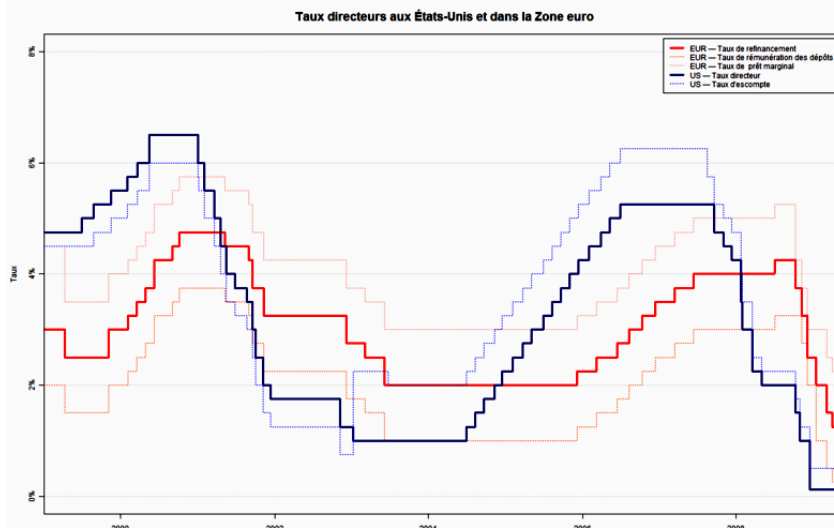
- Ces opérations d'Open Market permettent des ajustements instantanés des taux d'intérêt, pour de courtes périodes, alors que les autres techniques de politique monétaire sont utilisées moins fréquemment. Quand la banque centrale veut réduire la « base monétaire », elle peut vendre des titres (généralement des emprunts d'État courts ou des bons du Trésor) aux banques ; cela se traduit par une augmentation marginale du loyer de l'argent et une réduction de la liquidité du système bancaire. À l'inverse pour augmenter la circulation d'argent, la banque centrale achètera des titres appartenant aux banques, contre paiement auprès d'elle-même, ce qui implique l'entrée en circulation d'argent que les banques pourront prêter à leurs clients.

- ✓ En définissant son taux d'intérêt directeur d'intervention au jour le jour sur le marché monétaire.
- ✓ En déterminant le taux des réserves obligatoires. Les réserves obligatoires sont les sommes d'argent, provenant des dépôts des clients, que les banques sont obligées de déposer sur leur compte à la Banque centrale. Plus le taux est élevé et moins les banques disposent de monnaie centrale pour garantir leurs crédits. Il est à l'heure actuelle de 2%.



### c) – Les objectifs de la politique monétaire

3. La politique monétaire consiste à contrôler la croissance de la masse monétaire (M3 en particulier) de telle façon que celle-ci n'augmente pas plus vite que le PIB pour éviter l'inflation tout en n'entravant pas la croissance. La politique monétaire a donc deux objectifs principaux :
  - ✓ La lutte contre l'inflation : Le principal objectif de la BCE est de maintenir, au sein de la zone euro, l'inflation annuelle au dessous, mais à un niveau proche, de 2 %/an, sur le moyen terme. Ainsi, si la Banque centrale prévoit une reprise d'une hausse générale des prix, elle peut :
    - Augmenter son taux d'intérêt : les banques vont répercuter cette hausse sur le coût du crédit ce qui devrait dissuader les agents économiques d'emprunter à court terme, ce qui devrait limiter la création de monnaie supplémentaire ;
    - Augmenter les réserves obligatoires : ceci privera les banques d'une partie de leurs ressources pour faire des crédits ;
    - Diminuer le volume de crédit qu'elle est prête à accorder aux banques ou même leur vendre des titres pour les priver de liquidités.
  - ✓ Le soutien à la croissance : la banque centrale américaine, la Fed, a donné la priorité à cet objectif au cours des années 1990-2000 et la BCE lui a emboîté le pas après la crise de 2008 au risque d'encourager la naissance de bulles spéculatives sur les marchés financiers et le marché du logement.



## C – LA POLITIQUE REGLEMENTAIRE

### a) – Les fonctions de la réglementation

1. La **politique réglementaire** est l'ensemble des lois, règlements et normes imposés par les autorités publiques qui exercent, directement ou non, une influence sur la structure économique. La **réglementation** est donc une **obligation juridique** qui s'impose aux acteurs.
2. L'Etat considère que les règles du marché sont insuffisantes pour protéger ceux qui sont dans une position d'infériorité : les travailleurs vis-à-vis de leurs employeurs, les consommateurs vis-à-vis des grands groupes, les locataires vis-à-vis des propriétaires... Il intervient donc au service de **l'intérêt général**, qu'il a lui-même défini. On peut donner plusieurs exemples :

Protection du travailleur	Protection du consommateur	Protection de l'environnement	Protection de la concurrence
Durée légale	Etiquetage des prix	Normes environnementales	Interdiction des monopoles
Smic	Normes de qualité	Normes de pollution	Lutte contre les abus de position dominante
Santé des travailleurs	Contrôle de la publicité	Règles des parcs naturels	Réglementation des marchés publics
Droit syndical	Règles d'hygiène	Règles de chasse	Interdiction de la vente à perte

- ✓ **L'Etat a réglementé les relations sociales.** Dès le milieu du XIXe siècle, l'Etat va intervenir dans la relation déséquilibrée qui lie le patron et ses salariés. En effet, une fois embauché, le salarié n'avait aucun droit ce qui se traduisait par une exploitation de la main-d'œuvre provoquant accident du travail, misères, révoltes... Une série de **lois** va réglementer l'usage du travail :

- **L'âge de mise au travail** va reculer peu à peu avec l'apparition de la **scolarité obligatoire** : 1841 - interdiction d'employer les enfants de moins de 8 ans dans les entreprises de plus de 20 salariés ; 1874 - interdiction d'employer les enfants de moins de 12 ans ; 1967 - Interdiction d'employer un enfant de moins de 16 ans.
- **La durée du travail**, journalière et hebdomadaire, va être contrôlée par la loi et va peu à peu diminuer : 1919 - loi des 8 heures par jour ; 1936 – lois des 40 heures par semaine et des deux semaines de congés payés ; 1982 – lois des 39 heures par semaine et des cinq semaines de congés payés ; 1998 – loi sur les 35 heures.
- **Le fait syndical** va être reconnu comme un moyen de modifier les relations sociales dans les entreprises : 1864 – la grève ne devient plus illégale ; 1884 - reconnaissance légale des syndicats ; 1919 - reconnaissance des conventions collectives ; 1936 - création du délégué du personnel ; 1968 - la section syndicale d'entreprise est autorisée ; 1982 – obligation pour les syndicats et le patronat de négocier chaque année (loi Auroux).
- **La protection sociale** : la première sécurité sociale fut la Soziale Sicherheit (sécurité sociale) mise en place en Allemagne par Bismarck au XIXe siècle. Ce système, qui a inspiré tous les autres. En France, on commence à couvrir les accidents du travail en 1898. Les premières retraites ouvrières et paysannes apparaissent en 1910. Les allocations familiales au cours des années 1930. La Sécurité sociale est créée en 1945 et les allocations chômage sont mises en place en 1958. Le RMI en 1988.

**Pour faire respecter cette législation du travail, l'Etat crée un corps d'inspecteurs du travail** qui sont chargés de contrôler les entreprises et de les sanctionner en cas de non obéissance à la loi. Ce sont les révoltes ouvrières et l'importance de la pauvreté qui ont poussé l'Etat à adopter cette réglementation du travail.

- ✓ **L'Etat va également réglementer le comportement des entreprises sur le marché.** L'adhésion aux règles du marché n'est pas spontanée. Offreurs et demandeurs ont tendance à s'organiser pour échapper aux lois du marché. **Les firmes s'accordent sur les prix et la répartition des marchés** (ententes). **Le monopole**, l'abus de position dominante (une firme impose à ses concurrents et aux acheteurs ses prix ou ses produits), le **dumping** (la firme vend à perte sur un marché et se rattrape par des prix élevés sur les marchés où elle domine), le **délit d'initié** (une personne profite d'une information que les autres n'ont pas pour s'enrichir)... sont autant de moyens d'échapper à la concurrence. **Des organisations étatiques vont donc être chargées de surveiller les atteintes à la libre concurrence et de les sanctionner.** L'Etat protège ainsi les consommateurs en surveillant les concentrations et en interdisant les monopoles, les ententes, les entraves à l'accès au marché (lois anti-trust, accords de libre-échange, interdiction du refus de vente, interdiction du dumping...). On trouve ce type d'institutions :

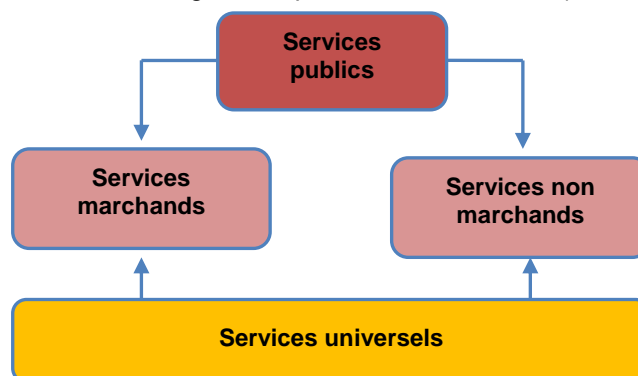
- Au niveau national : l'autorité de la concurrence ;
- Au niveau européen : la commission européenne chargée de la concurrence ;
- Au niveau mondial : l'organisation mondiale du commerce (OMC).

3. Cette politique réglementaire est en général condamnée par les économistes libéraux qui considèrent que les règles du marché sont largement suffisantes pour encadrer les activités économiques et que la réglementation a des effets pervers : la durée légale du travail empêcherait les salariés de travailler davantage, le smic empêcherait les entreprises d'embaucher les salariés les moins qualifiés, ce qui expliquerait en partie le chômage...

#### b) – **L'Etat régleme les services publics**

1. **Le service public est une activité d'intérêt général assurée sous le contrôle de la puissance publique.** En pratique, est service public ce que la puissance publique définit politiquement comme tel. C'est une notion distincte de celle de secteur public.
2. Pour qu'une activité d'intérêt général soit un service public, il faut qu'elle obéisse à un certain nombre de **principes** :
- ✓ **Le principe d'égalité** : le service public s'adresse à tous sans aucune discrimination et son coût d'accès doit être le même pour tous. Ainsi, une banque privée peut refuser d'ouvrir un compte à un particulier ce qui n'est pas le cas de la banque postale. De même, le prix du timbre est le même pour tous alors que les coûts d'acheminement sont différents d'une localisation à l'autre. La Poste applique une **péréquation tarifaire**, le prix du timbre est plus élevé que le coût du transport dans les grands centres urbains ce qui compense les pertes de la distribution du courrier dans les campagnes. EDF fait la même chose pour le prix de l'électricité qui égal pour tous alors que le coût de la distribution est beaucoup plus élevé lorsque l'on habite loin des centrales électriques.
  - ✓ **Le principe de continuité** : il s'agit de satisfaire les usagers en éliminant les retards et les ruptures dans la production du service. Ainsi, la SnCF s'engage à faire arriver ses trains à l'heure. EDF s'engage à éviter les coupures d'électricité ou à réparer les lignes le plus vite possible...
  - ✓ **Le principe d'adaptation** : le service public doit pouvoir s'adapter aux changements techniques ou aux changements législatifs. Ainsi, France Telecom a dû s'adapter à la concurrence des entreprises privées tout en conservant sa mission de service public.
3. **L'existence de services publics peut être justifiée par plusieurs raisons, économiques, sociales et politiques** :
- ✓ **Economiquement**, l'Etat doit prendre en charge des activités que le marché n'est pas capable d'offrir ou imparfaitement. C'est le cas des :
    - **Biens collectifs purs** (*ils sont consommés collectivement et on ne peut exclure personne de leur consommation*). Dans ce cas, il est impossible de fixer un prix et de faire payer le consommateur (phénomène du passager « clandestin ») et aucune entreprise privée n'est prête à offrir ce bien indispensable à la collectivité. La défense nationale, l'éclairage des rues, la signalisation routière, la justice, sont des exemples de ce type de biens collectifs dits « purs ».
    - **Les externalités positives** : un certain nombre de services publics dégagent des effets positifs sur l'ensemble de l'économie dont le coût n'est pas pris en charge par les bénéficiaires. Ainsi, le fait d'avoir des services de communications ou de transports performants en France attire les firmes multinationales sur le territoire alors qu'elles n'ont pas financé leur développement. C'est donc à l'Etat de promouvoir ce type de services pour renforcer la compétitivité du pays et l'attractivité du territoire.
  - ✓ **Socialement**, l'Etat peut développer et définir des services publics au nom de la **cohésion sociale** et de la **justice sociale**. Ainsi, le service public de l'Education nationale a pour mission de diffuser une culture commune à l'ensemble des jeunes présents sur le territoire national et à leur offrir les mêmes chances de réussite.
4. **La fourniture des services publics n'est pas réservée au secteur public.** Il ne faut donc confondre service public et entreprise publique ou monopole public. Trois situations peuvent être envisagées :
- ✓ **Le service public est fourni par une administration publique** : dans ce cas, il est financé totalement ou en partie par l'impôt. L'accès à ce service est gratuit pour l'utilisateur où le prix qu'il paye ne couvre pas la moitié du coût de production. L'éducation nationale, l'hôpital public, la justice, le service public audiovisuel, sont des exemples de ce type de services. Cela peut être aussi le cas pour le service de distribution des eaux qui fonctionne « **en régie** » lorsqu'il est assuré par les mairies et les fonctionnaires municipaux.
  - ✓ **Le service public est fourni par une entreprise publique** : il est alors financé par les utilisateurs qui en payent le prix mais ce prix peut être inférieur au coût de production s'il est subventionné par l'Etat ou les collectivités locales. Ainsi, les transports collectifs sont subventionnés.
  - ✓ **Le service public peut être confié à une entreprise privée qui obtient une délégation de service public** : l'utilisateur paye dans ce cas le prix du marché et l'entreprise doit respecter un certain nombre de contraintes fixées par l'Etat. Ainsi, la distribution de l'eau est souvent confiée à des firmes privées (Veolia...).

5. **L'existence de monopoles publics et de services publics subventionnés nuisent à la concurrence** dans le cadre d'un marché unique. En effet, un monopole, par définition, empêche des concurrents de rentrer sur le marché et les subventions faussent la concurrence parce qu'elles diminuent artificiellement le coût au détriment des concurrents qui n'en bénéficient pas. En conséquence, la Commission européenne a proposé :
- **La fin des monopoles publics**, ce qui ne signifie pas forcément la **privatisation**, mais ce qui ouvre un certain nombre de marchés comportant des missions de service public à la concurrence. Le marché de l'énergie, du téléphone, du transport postal, du transport ferroviaire...ont été ouverts progressivement à la concurrence.
  - **L'ouverture des marchés aux services** (directive Bolkestein) qui pouvait remettre en cause l'idée d'un service public à la française. L'objectif de la directive service était le libéraliser le marché européen des services en permettant à des prestataires d'un pays d'offrir leurs services dans un autre pays de façon ponctuelle en appliquant la législation du pays d'origine. D'où la crainte que les firmes des pays de l'Est viennent proposer leurs services à des prix très compétitifs puisque la législation sociale de ces pays est moins développée que celle des pays de l'Ouest (le mythe du « plombier polonais »).
6. **La vive opposition à cette politique libérale s'est traduite par un recul de la Commission européenne qui a finalement admis l'idée de services publics.** L'Union européenne, dans ses traités, ne mentionne explicitement le service public que dans le cadre des transports, des hôpitaux et du logement social. La législation et la jurisprudence européennes va donc distinguer :
- **Les « services d'intérêt général non marchand »**, prestations servies aux administrés par les pouvoirs publics, soit directement, soit par délégation à des tiers. Ces services n'entrent pas dans la logique du marché et de la concurrence européenne (l'éducation).
  - **Les « services d'intérêt économique général »** : Ces services doivent accepter les lois de la concurrence et être rentables même s'ils ont une mission de service public (la distribution de l'eau).
  - **Les services universels** : dans ce cas, il y a obligation de fournir un service à l'ensemble du territoire d'un pays à des prix abordables et à des conditions de qualités similaires quelque soit la rentabilité des opérations considérées individuellement. Il s'agit ici de prestations minimales (le service postal).



7. **Les services publics dans le cadre de l'UE doivent répondre à un certain nombre de principes :**
- ✓ **Ils ne doivent pas contrevenir au principe fondamental de la libre concurrence** qui a pour objectif de faire baisser les prix et de rendre l'économie de l'Union compétitive. Ainsi, en France, les monopoles publics dans les télécommunications, l'énergie, les services postaux, les chemins de fer...ont peu à peu été démantelés au cours des années 2000.
  - ✓ **L'activité de service doit être distinguée des infrastructures de transport du service.** Il y a **monopole naturel** lorsque la présence d'une seule entreprise permet des économies d'échelle importantes et donc des coûts plus bas. Ainsi, certaines infrastructures ne peuvent être dédoublées (le rail, les réseaux de transport de l'électricité,...) sous peine de ne pas être rentables (coûts fixes importants). Ces monopoles peuvent être confiés à des entreprises privées (le téléphone) ou à des entreprises publiques (le rail, les lignes électriques).
  - ✓ **Le financement des SIEG est laissé à l'appréciation des États** : il peut provenir soit d'une redevance perçue auprès des usagers, soit d'une compensation de service public allouée par l'État, soit d'une péréquation entre activités rentables et non rentables de l'exploitant, soit de ressources commerciales complémentaires (exemple des ressources publicitaires pour la télévision), soit d'une combinaison de ces différentes ressources. Mais les subventions ne doivent pas entraîner une distorsion de concurrence et doivent être approuvées par la Commission européenne.

