

## Variable 2 “Le rôle des acteurs publics dans l’économie”

### 1 Définition

Le rôle des acteurs publics (et donc au premier chef de l’État au sens large) dans l’économie peut prendre des formes très variées : politiques économiques ; actions des collectivités locales en matière de développement économique ; aides de l’UE accordées aux régions ; actions publiques des entreprises publiques ou d’autres établissements publics semi-publics (SEM, EPIC, régie, etc.). La politique fiscale est l’instrument privilégié de l’État pour intervenir dans l’économie. Il englobe la régulation conjoncturelle (soutien à la croissance, incitation à l’épargne et à l’investissement, ...) et l’orientation des structures économiques.

Au sens administratif, l’État regroupe l’État central (ministres, directions d’administrations centrales, cabinets ministériels) et les collectivités territoriales (communes, départements, régions, collectivités à statuts particuliers et collectivités d’outre-mer). Celles-ci disposent d’une personnalité juridique, de compétences propres et d’un pouvoir de décision.

Le rôle de l’État dans l’économie se situe à différents niveaux de pouvoir :

- Niveau national : politique budgétaire (exemple : fixation des taux d’intérêts), politique fiscale, politique d’attraction des investissements étrangers, politique commerciale, politique de la concurrence, politique industrielle, activités régulatrices (son action peut encadrer ou compléter celle des autres acteurs privés ou publics), opérateurs.
- Niveau local : les lois sur la décentralisation de 1982 ont engendré, entre autre une acceptation du partage des compétences. Les collectivités sont désormais attachées à la croissance locale et à ses retombées : aides aux entreprises, structures dédiées au développement économique, systèmes locaux d’innovation, etc.

En parallèle, la construction européenne a engendré de nouvelles prérogatives économiques en direction des États membres qui ont abandonné certaines de leurs compétences au profit de l’UE. L’émergence de ce pouvoir européen a engendré une intégration économique et une harmonisation des compétences au niveau de l’Union ainsi qu’une affirmation de la capacité normative de Bruxelles. Les pays de la zone euro disposent désormais d’une politique monétaire commune (UEM).

Les acteurs publics concernés par cette fiche sont ceux qui interviennent à ces trois niveaux.

### 2 Indicateurs

- 1) politique budgétaire
- 2) politique monétaire et politique de change
- 3) politique industrielle
- 4) politique de la concurrence
- 5) régulation des services publics
- 6) politique de l’emploi

7) politiques d'investissements (exemple : grand emprunt)

8) fiscalité

9) réglementation.

### **3 Rétrospective**

Le rôle de l'État dans l'économie est plus ou moins affirmé, en fonction de la situation intérieure, de l'état des finances publiques, ou du contexte international. L'action publique peut alors prendre plusieurs formes, de la planification (cf. Après-guerre, dans le cadre de la reconstruction et de la remise en marche du système productif. Le plan donne des objectifs aux acteurs économiques. Dix plans se sont succédés de 1946 à 1992) à la régulation conjoncturelle (plans de relance) en passant par des politiques visant à adapter les standards économiques à la mondialisation (l'État accompagne les restructurations industrielles, oriente les efforts de compétitivités du secteur privé,...)

Au final, les modalités de l'action de l'État dans l'économie peuvent se résumer par la typologie établie par l'économiste Richard Musgrave.

- Affectation ou allocation des ressources :

Cadre le plus large du rôle de l'État dans l'économie. L'État intervient dans la vie économique par exemple en produisant lui-même des biens et des services (distribution de l'eau, courrier, transports,...), en subventionnant des entreprises ou en intervenant sur les taux d'intérêt.

- Stabilisation :

Consiste à limiter les variations conjoncturelles du rythme de la croissance. Concrètement, lorsqu'il en a les moyens, l'État doit « lisser » les fluctuations économiques. Un des principaux leviers pour la stabilisation est la politique budgétaire (exemple : politique de relance via l'augmentation des dépenses publiques). Cependant, les États-membres de l'UE ont abandonné une partie de leur pouvoir de stabilisation puisque la politique monétaire est désormais fixée par la BCE.

- Redistribution des revenus et des patrimoines :

L'État peut juger inéquitable la distribution des revenus qui résulte du libre jeu du marché. Il peut alors œuvrer en faveur d'une distribution des revenus qui lui paraît souhaitable par un ensemble de prélèvements et de transferts.

À ces trois volets tendanciels de l'intervention de l'État décrit par R. Musgrave, s'ajoute celui d'un État investisseur, qui oriente les grandes dépenses publiques (grands travaux, financements de grandes infrastructures) et pilote les secteurs qui lui paraissent stratégiques (défense, automobile, énergie,...).

#### 3.1.1 Les années 1980 : priorité à la lutte contre l'inflation

Les contours du rôle de l'État dans l'économie ont été modifiés sous l'impulsion de la construction européenne et de la montée en puissance de la décentralisation.

À la fin des années 1970, après une longue période keynésienne, la France s'est tournée vers les idées monétaristes. Les différents plans proposés par Raymond Barre entre 1976 et 1981 marquent un tournant. Plutôt que de privilégier le plein emploi et la croissance (comme c'était le cas dans les années 1970), l'objectif principal était de maîtriser l'inflation. Il s'agit de restaurer la compétitivité des

entreprises afin de relancer les investissements et donc de créer des emplois. La politique budgétaire se veut également plus restrictive, pour se plier aux règles édictées par le système monétaire européen (instauré en 1979) mais aussi pour restaurer la compétitivité. Cette politique facilite la restauration des marges des entreprises et leur désendettement mais contribue à augmenter le chômage.

A partir de 1982, les lois sur la décentralisation modifient en profondeur l'action économique des collectivités qui peuvent désormais intervenir pour verser des aides aux entreprises.

### Dépenses des collectivités locales pour l'action économique (2002-2004, en millions d'euros)

*Evolution des dépenses totales pour l'action économique (2002-2004, en millions d'euros)*

	2002	variation 2002 / 2003	2003	variation 2003 / 2004	2004
Communes	975	6,6%	1 038	-0,6%	1 032
GFP	738	20,0%	892	7,4%	958
Régions	2 028	12,2%	2 274	4,6%	2 379

Source : Ministère du Budget – DGCP

#### 3.1.2 Les années 1990 : la lutte contre le chômage

Le poids des collectivités dans l'action économique varie d'un territoire à l'autre et dépend de facteurs indirects comme la situation économique locale ou le volontarisme des élus.

La loi du 13 août 2004 a permis le transfert de nouvelles compétences économiques aux collectivités locales.

- 1) pour les communes et groupements de communes : possibilité de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides après l'accord de la région ; possibilité d'instituer un office de tourisme.
- 2) Pour les départements : participation au financement des aides économiques aux entreprises ; possibilité de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides après l'accord de la région
- 3) Pour les régions : rôle de coordination pour le développement économique ; suppression de la distinction entre aides directes et indirectes aux entreprises, remplacée par la distinction entre aides économiques et aides à l'immobilier ; le conseil régional définit le régime des aides économiques aux entreprises et décide de leur octroi ; élaboration d'un schéma régional de développement économique à titre expérimental pour cinq ans.

#### 3.1.3 La libéralisation des politiques économiques sous l'impulsion européenne

L'intégration européenne en marche depuis la fin des années 1950 a donné lieu à plusieurs étapes significatives dans la mise en œuvre de politiques communes :

- Acte unique européen (17 février 1986) : révisé les traités de Rome pour relancer l'intégration européenne et mener à terme la réalisation du marché intérieur ;
- Marché unique (1<sup>er</sup> mars 1993) : libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux est devenue réalité ;
- Adoption de l'euro (1<sup>er</sup> janvier 1999).

La création de l'euro en 1999 a transformé en profondeur le rôle de l'État dans l'économie. La France – tout comme l'ensemble des pays de la zone euro – a abandonné sa politique monétaire nationale au profit d'une politique commune. La politique budgétaire est, quant à elle, demeurée une prérogative nationale. Le contrôle de la masse monétaire en circulation (et donc la maîtrise de l'inflation) est le principal objectif des politiques monétaires de l'UE. Par ailleurs, la construction européenne a engendré un phénomène de dérégulation dans de nombreux secteurs économiques afin de répondre aux nouvelles exigences de Bruxelles en matière de concurrence. Les dispositifs nationaux de soutien à tel ou tel secteur économique sont incriminés car ils provoquent des « distorsion de concurrence »

dans l'UE. Cette nouvelle équation est particulièrement visible au niveau du secteur public. Alors qu'il était un outil privilégié de la politique économique durant les Trente Glorieuses (nationalisation), son rôle s'est réduit petit à petit car l'UE a remis en cause la relation privilégiée entre l'État et les entreprises nationales, toujours dans le but de favoriser la concurrence (cf. dérégulation du secteur de l'électricité).

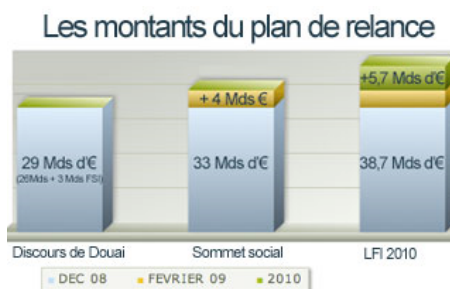
## 4 Hypothèses d'évolution

### Tendances lourdes

**Élargissement du rôle économique des collectivités.** Elles ont vu leur rôle s'élargir notamment à partir des années 2000 et de l'avènement de « l'Acte II de la décentralisation » qui englobe, outre la loi du 13 août 2004 la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Leur action économique est principalement centrée sur les entreprises. Par exemple : prime régionale à l'emploi (accordée aux PME qui créent un ou plusieurs emplois sans lien avec un investissement nouveau), prime régionale à la création d'entreprise ou primes indirectes.

**Libéralisation progressive des politiques économiques sous l'impulsion européenne.** Ce phénomène est synonyme à la fois d'augmentation du rôle normatif de l'UE (qui cherche à harmoniser les politiques économiques européennes) et de dérégulation d'activités auparavant coordonnées au niveau national en vue de stimuler la concurrence.

**L'État comme dernier recours.** Le plan de relance engagé en France à partir de 2008 a montré que l'État pouvait intervenir directement dans l'économie, par exemple pour investir dans les grandes infrastructures et aider les entreprises.



Source : Ministère de la Relance

### Incertitudes

**Réétatisation à grande échelle ?** Le contexte général de crise économique et de perte de confiance des électeurs pourrait remettre en cause la tendance actuelle conférant plus d'autonomie aux collectivités locales et conduire la France vers une **réétatisation à grande échelle**. Afin de stimuler l'activité économique, l'État pourrait se porter garant pour de grands investissements (transports, monuments, etc.) stratégiques ou visant à préserver certains secteurs menacés (automobile). Comme lors de la période de l'après-guerre, l'État pourrait retrouver son rôle de planificateur accompagnant, dans le même temps, la modernisation de l'État.

**Quelles orientations pour les politiques de l'emploi ?** Les politiques de l'emploi peuvent prendre soit le chemin de politiques générales en direction des entreprises (allègement des cotisations sociales, réduction du temps de travail,...), soit celui de mesures ciblées envers les catégories les plus vulnérables de la population active (chômeurs de longue durée, jeunes non qualifiés).

#### *4.1 Hypothèse 1 : Intervention foisonnante mais peu efficiente de l'État dans l'économie.*

Le rôle économique de l'État peine à s'organiser à cause de la multiplication des niveaux de pouvoirs. En l'absence de réformes profondes, l'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales se poursuit (« millefeuille » administratif). Sauf quelques rares exceptions (formation professionnelle pour les régions, action sociale pour les départements), les compétences sont toutes partagées : fonctionnement d'un service public, attribution de concours financiers aux entreprises ou aux particuliers, investissements... Au niveau des finances locales, cette confusion crée une mauvaise allocation des ressources, voire dans certains cas des dépenses inutiles. De plus, l'UE, qui attribue directement des aides aux régions, bouscule encore l'État central dans ses prérogatives.

#### *4.2 Hypothèse 2 : Concurrence entre les territoires et rôle normatif de l'UE.*

La ratification du Traité de Lisbonne a réduit les prérogatives de l'État dans l'économie au profit de l'échelon local. En effet, le Traité de Lisbonne prévoit de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans le processus de décision communautaire et le texte reconnaît explicitement le principe d'autonomie locale et régionale. Les interventions économiques des collectivités locales sont néanmoins marquées par une forte rivalité entre les territoires. De fait, les entreprises mettent les collectivités en concurrence pour le financement et la réalisation d'investissements facilitant leur implantation.

#### *4.3 Hypothèse 3 : Renouveau de l'État tutelle.*

La crise économique et financière et la mise en place du plan de relance ont entraîné une nouvelle phase dans le rôle économique de l'État. Ce dernier, soucieux de défendre les intérêts économiques de la France à l'étranger a soutenu les entreprises exportatrices et de jouer son rôle d'investisseur public (grands travaux,...). L'État central se réaffirme et prend le pas sur les collectivités et sur l'UE. Par exemple, il n'hésite pas à soutenir les grandes entreprises nationales en difficulté (automobile, transport, énergie,...) au détriment du principe communautaire de libre-concurrence. Enfin, des instruments délaissés tels que le plan font de nouveau leur apparition afin de mieux contrôler l'activité économique.

#### *4.4 Hypothèse 4 : Désengagement de l'État sous l'influence des politiques européennes*

La montée des déficits publics engendre un vaste mouvement de désengagement afin de limiter les dépenses budgétaires. D'inspirations libérales, les politiques européennes déteignent sur l'action de l'État qui focalise son attention sur le respect du Pacte de Stabilité (les déficits des États membres ne doivent pas dépasser 3 % de leur PIB). Seuls les secteurs stratégiques de la défense ou de l'énergie sont encore pilotés par le pouvoir régalién. Les politiques économiques sont réduites à leur plus simple expression : stabilisation (politiques monétaires et budgétaires) et transferts sociaux minimum. L'État se réapproprie la doctrine libérale du laisser-faire et n'intervient plus pour aider les entreprises ou pour favoriser l'emploi en laissant le marché jouer son rôle.

#### *4.5 Hypothèse 5 : Refondation économique européenne avec les nations ou les régions*

Suite à des crises économiques récurrentes ou à la demande des nations sous la pression de la compétition internationale, l'Europe œuvre davantage à une politique économique et industrielle commune au-delà de la politique de la concurrence. Les nations lui délèguent davantage cette politique. Le processus est long sur les objectifs précis qui doivent être négociés entre les Etats, mais dans un premiers temps le Fond Social Européen, les normes sociales (sur les conventions collectives par exemple) et environnementales sont les outils privilégiés pour limiter le dumping social intra-européen ou de l'Europe avec les autres régions.

**Bibliographie:**