

Ce polycopié correspond au point 2 du I.

2. Les APU redistribuent des revenus et produisent des services non marchands grâce aux prélèvements obligatoires (et à l'endettement)

2.1. Les administrations publiques dans la comptabilité nationale

En comptabilité nationale, les administrations publiques sont un secteur institutionnel (S.13 souvent noté APU dans les documents de l'INSEE) qui regroupe des unités institutionnelles résidentes qui ont en commun :

- Une activité économique principale : la production non marchande ou la redistribution de richesses
- La nature de leur ressource principale : les prélèvements obligatoires (cotisations, impôts et taxes) soit des contributions obligatoires versées par d'autres secteurs institutionnels.

Ce SI des administrations publiques se subdivise en :

- Administrations publiques centrales, dont les ODAC (organismes divers d'administration centrale) comme le CEA ou le CNRS
- Administrations publiques locales soit les collectivités territoriales et les organismes qu'elles gèrent (chambres de commerce et crèches par exemple)
- Administrations de sécurité sociale qui sont des organismes dont l'activité principale est de fournir des prestations sociales ainsi que les hôpitaux.

Intéressons nous aux ressources des APU et à la manière dont elles les utilisent avec quelques données.

2.2. Prélèvements obligatoires et dépenses publiques : quelques données

À partir de deux documents :

1. *INSEE Première* « Le compte des administrations publiques en 2023 »
2. Site de l'INSEE extrait du tableau de bord de l'économie française sur les APU (https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/tableau/10_ECC/15_FIN)

traiter les questions suivantes :

1. Comment se répartissent les recettes des APU ?
2. Quel est le poids des prélèvements obligatoires dans le PIB ? Comment a-t-il évolué ?
3. Comment se répartissent les dépenses des APU ?
4. D'où vient le déficit public et la dette publique ? Comment ont-ils évolué ?

2.3. L'augmentation de la place de l'État dans l'économie

Historiquement, dans des pays comme la France et d'autres pays voisins, le rôle des APU va croissant au cours de l'histoire, au point qu'un statisticien, Adolph Wagner, y a décelé en 1892 une « loi » : « Plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux ».

Cette « loi » de Wagner signifie concrètement que quand le niveau de vie progresse, les dépenses publiques augmentent plus vite que la richesse ce qui conduit à une augmentation de leur poids (c'est-à-dire du ratio dépenses publiques/PIB).

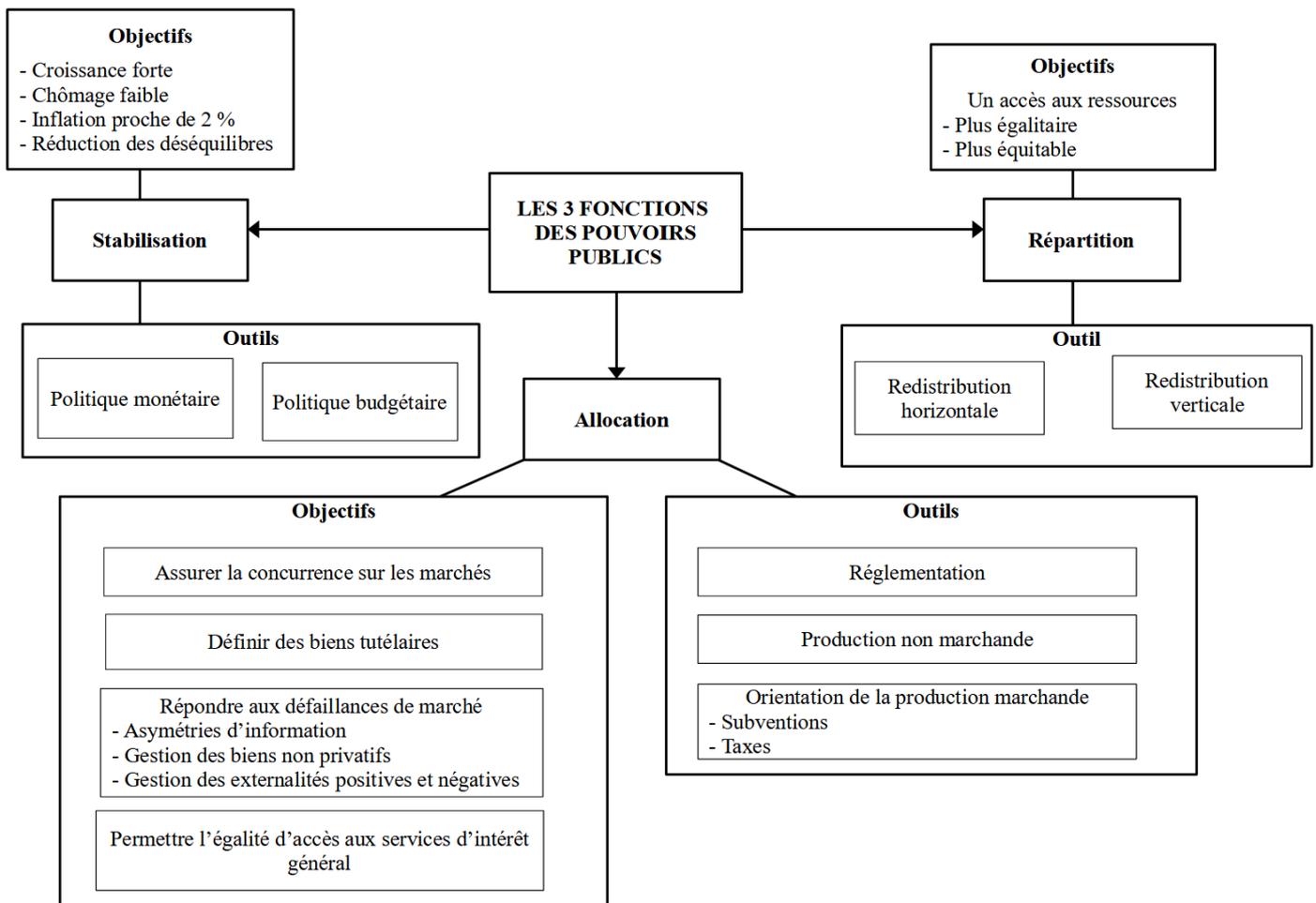
Cette loi est-elle vérifiée ? Oui et non. En effet :

- La corrélation est excellente quand on compare les pays riches aux pays pauvres (c'est-à-dire des pays qui ont des niveaux de PIB par habitants très différents)
- Mais elle est moins bonne si on ne prend que les pays les plus riches (ceux qui ont les PIB par tête les plus élevés).

Comment expliquer cette augmentation des dépenses publiques en pourcentage du PIB, c'est-à-dire le fait que les dépenses publiques augmentent davantage que le PIB ? Il y a trois explications complémentaires :

- Une nécessité plus forte d'infrastructures à mesure que l'activité économique se développe
- Avec l'augmentation de la richesse par tête, l'apparition de nouveaux besoins, notamment dans la production de services (loi d'Engel), ainsi qu'une demande sociale pour une certaine égalité dans l'accès à ces services (ce qui nécessite le développement de services publics d'éducation, de santé, de transport, de culture, etc.)
- Dans le cas de la France, sous l'Ancien régime, l'État identifié à la monarchie prenait en charge des fonctions dites « régaliennes », centrées sur la sécurité des personnes (police, justice) et du territoire (défense, affaires étrangères). Avec le développement économique, de nouvelles fonctions de l'État sont apparues. Elles ont notamment été identifiées par Richard Musgrave en 1959 (*The theory of public finance*) :

Les trois fonctions économiques des APU



Précisons chacune de ces trois fonctions.

- **L'allocation, pour l'efficacité**

L'allocation renvoie à la question de l'utilisation des ressources productives, et donc celle de l'efficacité : comment permettre que des ressources rares (du travail, du capital, des matières premières) et à usage alternatif (ces ressources peuvent être utilisées pour produire différents biens et services) soient employées le mieux possible, pour produire le plus possible ?

À partir de 1870 et jusqu'à la fin des années 1960, des auteurs cherchent à théoriser comment une économie peut parvenir à utiliser au mieux ses ressources en laissant les agents interagir librement et de manière décentralisée sur des marchés. Deux idées en découlent :

- L'économie pourrait être représentée comme une série de marchés qui sont tous simultanément à l'équilibre ; c'est la théorie de l'équilibre général développée par Léon Walras

- Quand l'économie est à l'équilibre, sur l'ensemble des marchés, les ressources sont utilisées de manière efficace, optimale. Cela a été démontré par Vilfredo Pareto avec le concept d'optimum de Pareto.

Sous toute une série d'hypothèses très limitatives (notamment que tous les marchés soient en situation de concurrence parfaite), Kenneth Arrow et Gérard Debreu démontrent en 1954 que cet équilibre général existe, et que c'est un optimum : il n'est pas possible d'allouer les ressources d'une manière qui augmenterait le bien-être d'un agent, sans baisser celui d'un autre. Mais ce résultat bute sur des exceptions qui justifient l'intervention de l'État. Selon R. Musgrave cinq raisons justifient l'intervention étatique en matière d'allocation des ressources :

1. L'existence de biens non « privatifs ».

La typologie des biens repose sur deux critères :

- La rivalité (ou divisibilité) : le fait de consommer le bien implique-t-il qu'un autre ne peut plus le faire ? Si la réponse est positive, le bien est rival ; si elle est négative le bien est non rival.

- L'excluabilité : peut-on réserver l'accès au bien à ceux qui y sont autorisés, par exemple parce qu'ils ont payé le prix ?

Les biens privatifs sont rivaux et excluables et peuvent être efficacement produits par des acteurs privés et échangés sur des marchés. Mais ce n'est pas le cas des autres types de biens dont la typologie vous est donnée ici :

Typologie des biens

	Excluabilité	Non excluabilité
Rivalité	Biens privatifs Exemples : automobiles, ordinateurs, vêtements, alimentation etc.	Biens communs Exemples : ressources halieutiques, pâturages, environnement etc.
Non rivalité	Biens de club Exemples : routes à péages, télévision sur abonnement, presse sur internet, etc.	Biens collectifs Exemples : défense nationale, sécurité publique, éclairage des rues, phares etc.

Les **biens collectifs** ne peuvent pas faire l'objet d'une production marchande car on ne peut la réserver à ceux qui paient le prix, et parce qu'elle bénéficie à d'autres que ceux qui en supportent le coût. Leur production est donc très souvent assurée par l'État. Mais celui-ci peut aussi déléguer cette production à des acteurs privés, ou des acteurs privés peuvent assurer la production selon une logique non-marchande (comme le font des associations).

Les **biens communs** posent quant à eux un problème identifié sous l'expression de « tragédie des biens communs » : leur caractère non excluable fait que n'importe qui peut en prélever une partie mais leur caractère rival fait que chaque prélèvement réduit pour la collectivité l'accès au bien. Comme le bénéfice de la consommation d'un bien commun est individuel mais que le coût de cette consommation est collectif (si la ressource disparaît, elle disparaît pour tous et pas seulement pour ceux qui l'ont consommée), tout individu rationnel, qui fait un simple calcul coût-avantage individuel, a intérêt à puiser dans la ressource le plus possible avant qu'elle ne s'épuise. Pour répondre à ce problème, l'État peut créer les conditions de leur excluabilité en créant des droits de propriété, ou en instaurant des normes (exemples : les quotas de pêche).

2. La présence d'externalités

On parle d'externalité quand l'activité d'un agent économique a un impact sur le bien-être d'un autre agent économique sans que cet impact ne donne lieu à une transaction marchande. Par exemple quand une entreprise a une activité productive polluante, elle génère une externalité négative pour les individus qui sont victimes de cette pollution et cette nuisance n'est pas compensée par le versement d'une indemnité. À l'inverse la production de certaines entreprises est porteuse d'externalités positives, c'est le cas par exemple quand un apiculteur s'installe à proximité d'un pépiniériste dont il va améliorer les rendements puisque les abeilles participent à la pollinisation des plantes. Pour autant, le pépiniériste ne partagera pas avec l'apiculteur les bénéfices supplémentaires qu'il aura réalisés.

Vous avez peut-être vu au lycée que les acteurs privés sous produisent des biens et services porteurs d'externalités positives parce que le bénéfice individuel tiré de la production de ces derniers est inférieur au bénéfice collectif. *A contrario*, les acteurs privés sur produisent des biens et services porteurs d'externalités négatives parce que le bénéfice individuel tiré de la production est supérieur au bénéfice collectif.

Pour répondre à cette difficulté, l'État peut intervenir par le biais de :

- Subventions ou en produisant lui-même des biens et services porteurs d'externalités positives
- Interdiction (norme) ou taxation de la production de biens et services porteurs d'externalités négatives.

3. L'identification de biens tutélaires

Bien tutélaire, définition

Catégorie particulière de biens ou de services dont les effets externes (tant positifs que négatifs) sont jugés si importants que l'État refuse qu'ils relèvent seulement du marché et s'en réserve soit la production (éducation...), soit la distribution (tabac...), soit le contrôle (santé...) ou les taxes fortement lorsqu'il estime qu'en réduire la demande participerait d'un avantage collectif.

Commentaire :

Le qualificatif « tutélaire » vient de ce que, en décidant de contrôler ou de financer certaines activités, les pouvoirs publics mettent en avant leur droit de tutelle sur les citoyens, au nom de l'intérêt général qu'ils sont censés représenter. Ils agissent alors un peu comme un adulte qui se substituerait à la volonté de l'enfant pour décider de ce qui est souhaitable pour lui. Bien entendu, d'un acteur à l'autre, cette idée peut être discutée : c'est donc, en fait, la majorité qui tranche, lors des élections, pour déterminer si telle taxation ou mise en œuvre est bien conforme à l'intérêt général, et rentre dans la responsabilité tutélaire telle que le perçoivent la majorité des citoyens.

Dictionnaire en ligne sur le site d'*Alternatives économiques*

Contrairement aux biens non privatifs qui sont définis par des critères objectifs. Les biens tutélaires le sont parce que l'État (et les citoyens qu'il représente) le décide(nt). L'intervention de l'État dans la production ou dans la vente de ces biens tutélaires peut prendre différentes formes qui sont précisées dans le document.

4. La mise en place des institutions (règles) qui permettent la concurrence sur les marchés
 Quand l'État n'a pas à intervenir directement dans la production de biens et de services, il doit *a minima* mettre en place un cadre qui permette aux entreprises d'opérer dans un cadre concurrentiel qui protège notamment le consommateur. Cela passe par la réglementation avec par exemple l'obligation d'affichage des prix pour qu'acheteurs et demandeurs aient la même information, la mise en place d'une Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, etc.

5. Les productions où il y a des rendements d'échelle croissants
 Une situation de rendements d'échelle croissants est une situation dans laquelle l'augmentation du volume de production conduit à une baisse du coût unitaire de production. Cela va se traduire par la création d'un monopole naturel : la première entreprise qui produira aura toujours un coût de production plus faible que d'éventuels concurrents qui se lanceront après elle dans la production ce qui lui permettra de pratiquer des prix plus faibles et empêche donc de fait des concurrents d'arriver sur le marché. Toutes les productions qui nécessitent la construction de réseaux (transport ferroviaire, acheminement de l'électricité, etc.) ont conduit à la constitution de monopoles naturels (la SNCF, EDF dans les exemples cités) que l'État a contrôlés non seulement en raison du caractère stratégique de ces secteurs mais aussi pour protéger les consommateurs. Ce contrôle a pris la forme de la constitution d'entreprises publiques mais il peut prendre d'autres formes nous le verrons dans le cadre du chapitre consacré aux défaillances de marché.

Remarque : une partie des services produits par les APU ou dont la production est organisée par des APU sont des services d'intérêt général qui sont l'objet d'obligations de service public spécifiques (ces obligations sont : la continuité du service, l'égalité devant le service et l'adaptabilité du service aux besoins des usagers). Ces services d'intérêt général peuvent être fournis par l'État ou par le secteur privé. Exemples de services d'intérêt général : les transports collectifs, les services postaux et les soins de santé.

- **La redistribution, pour la justice sociale**

Les systèmes de redistribution mis en place pour améliorer la justice sociale peuvent répondre à deux grands principes :

- Le principe d'égalité qui garantit le même traitement pour tous (exemple : les remboursements des soins par la sécurité sociale sont les mêmes pour tous, quelque soit le niveau de revenu des individus)
- Le principe d'équité des situations qui conduit à prendre en compte la situation personnelle des individus (exemple : certaines allocations comme l'allocation de rentrée scolaire sont versées sous condition de ressources).

Ces deux principes de justice sociale donnent lieu à deux types de redistribution :

- Le redistribution horizontale : elle consiste à compenser des inégalités de niveau de vie liées à des degrés d'exposition différents à des risques sociaux. Les risques sociaux sont des aléas de la vie qui conduisent à une baisse des revenus et/ou à une augmentation des dépenses que l'État va chercher à compenser pour réduire les écarts de niveau de vie entre des individus qui ont ou pourraient avoir le même niveau de revenus primaires mais n'ont pas la même exposition aux risques sociaux. Les principaux risques sociaux sont la maladie, le chômage, la vieillesse et le fait d'avoir des enfants. Le financement des pensions de retraite par les cotisations sociales des actifs, des allocations chômage des actifs inoccupés par les cotisations sociales des actifs occupés obéissent à cette logique de redistribution horizontale.

- La redistribution verticale : elle consiste à réduire les inégalités entre ceux qui, à l'issue de la distribution primaire des revenus, ont les revenus les plus faibles et les revenus les plus élevés. L'impôt progressif sur le revenu (dont le principe est que le taux d'imposition augmente avec le

niveau de revenu) et le versement de prestations sociales sous condition de revenu obéissent à ce principe de redistribution verticale.

Pour compléter ce point, lire sur cahierdeprepa « 3 enfants, 1 flûte : le choix des principes de justice chez Amartya Sen ».

La justice sociale nécessite de la part de l'État la volonté de compenser certaines inégalités qui apparaissent dans le fonctionnement de la société et de faire en sorte que toutes les composantes de celle-ci puissent se développer tant sur le plan économique que culturel (cf les politiques d'égalité des chances mises en place à l'école).

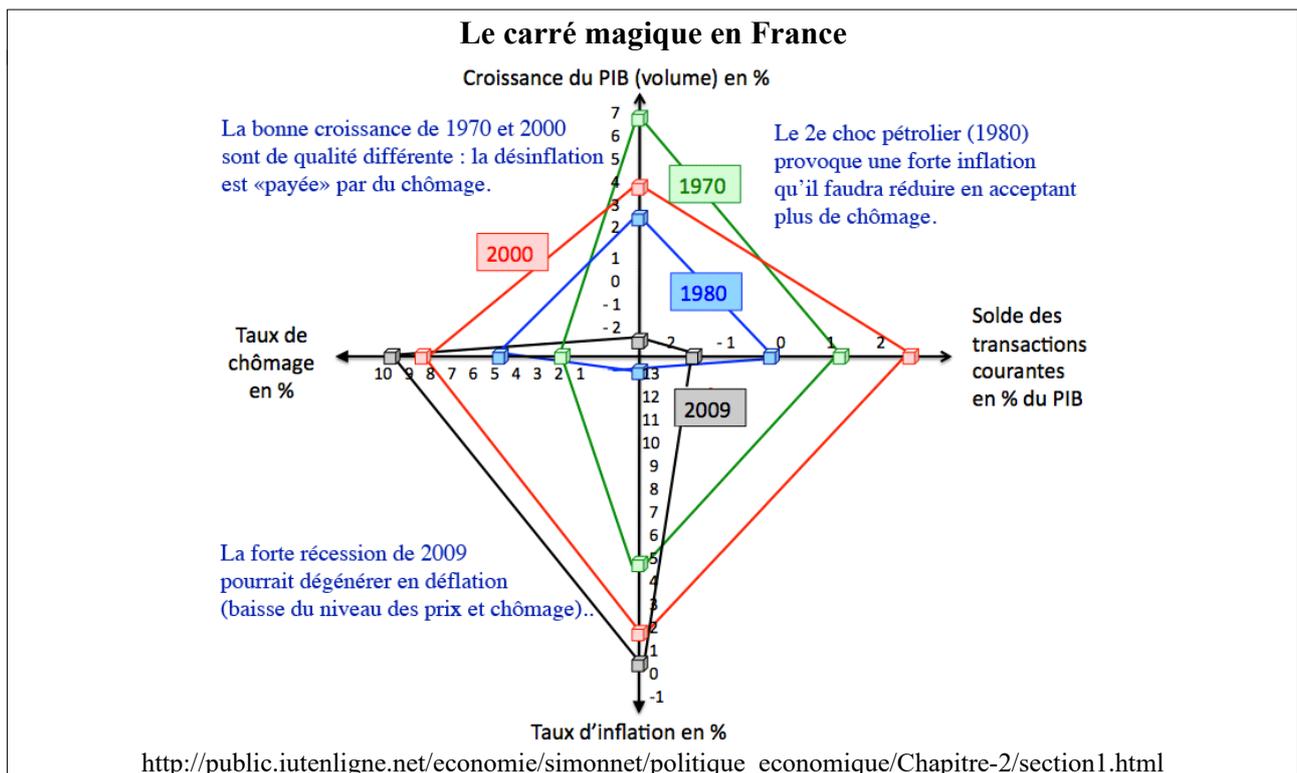
Nous allons voir au point 2.4. que la redistribution permet de réduire les inégalités économiques.

- **La stabilisation, pour une croissance équilibrée**

Les économies sont devenues de plus en plus instables au fur et à mesure qu'elles se sont développées en raison du changement de nature des crises économiques. Les économies d'Ancien régime connaissaient des crises issues de facteurs externes à l'économie (des guerres, des épidémies, de mauvaises récoltes dues à des aléas climatiques). Mais les économies en croissance (les économies capitalistes) connaissent des déséquilibres endogènes* qui peuvent remettre en question cette croissance d'où la nécessité d'une intervention publique. *Par exemple la crise des subprimes est une crise déclenchée par un krach boursier et non par un élément extérieur à l'activité économique.

Une croissance équilibrée c'est une croissance suffisamment forte pour assurer le plein emploi et qui ne génère ni inflation excessive ni un déficit structurel des échanges avec le RDM. Dans les faits, les politiques économiques conjoncturelles, qui sont l'outil de stabilisation de l'activité économique, ne permettent pas d'atteindre simultanément ces quatre objectifs (voir document ci-dessous) et doivent lutter contre les déséquilibres qui apparaissent (sachant que cela peut se traduire par l'apparition d'un autre déséquilibre).

Ces déséquilibres sont dus à l'écart qui apparaît et peut se creuser entre le niveau de la demande globale et celui des capacités productives de l'économie (le PIB potentiel). C'est en agissant sur le niveau de la demande globale grâce aux politiques conjoncturelles (politique monétaire et politique budgétaire) que l'État peut tenter de réduire cet écart.



R. Musgrave considérait que les trois fonctions confiées à l'État avec le développement économique (allocation des ressources, redistribution des richesses et stabilisation de l'activité économique) pouvaient, voire devaient être assurées par des organes indépendants au sein de l'État, même si elles sont interdépendantes.

Exemples d'interdépendance : relancer l'activité par l'investissement ou la consommation agit sur la distribution et l'allocation ; mettre en place des services collectifs (allocation) agit sur la distribution des ressources et, à long terme, sur les objectifs de stabilisation (les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques jouent un rôle de stabilisateur automatique).

2.4. La redistribution constitue un puissant levier de réduction des inégalités

La comparaison du revenu primaire au revenu disponible brut permet d'analyser l'impact de la redistribution sur le niveau de vie et les inégalités dans une économie donnée.

Le document ci-dessous montre au travers de différents indicateurs que la redistribution opérée par les APU a permis de compenser en partie la hausse des inégalités de revenus primaires.

Le système socio-fiscal a limité la hausse des inégalités depuis 2013

Une année donnée, le système socio-fiscal diminue les inégalités via une redistribution verticale des revenus. En 2018, il diminue l'indice de Gini de 0,085. Le rapport interquintile des masses est divisé par 2 : le niveau de vie moyen avant redistribution des 20 % de personnes les plus aisées est 8,7 fois supérieur au niveau de vie moyen des 20 % de personnes les plus modestes ; après redistribution, ce rapport est de 4,4 > figure 5. La réduction des écarts est encore plus grande aux extrémités de la distribution des revenus, où le rapport entre le niveau de vie moyen des 10 % les plus riches et celui des 10 % les plus pauvres est divisé par 3,4 du fait de la redistribution (passant de 24 à 7,1). Pour tous les indicateurs, la réduction des inégalités serait encore plus forte en prenant en compte dans la redistribution les transferts en nature comme la santé et l'éducation, et les services publics [Accardo et al., 2021].

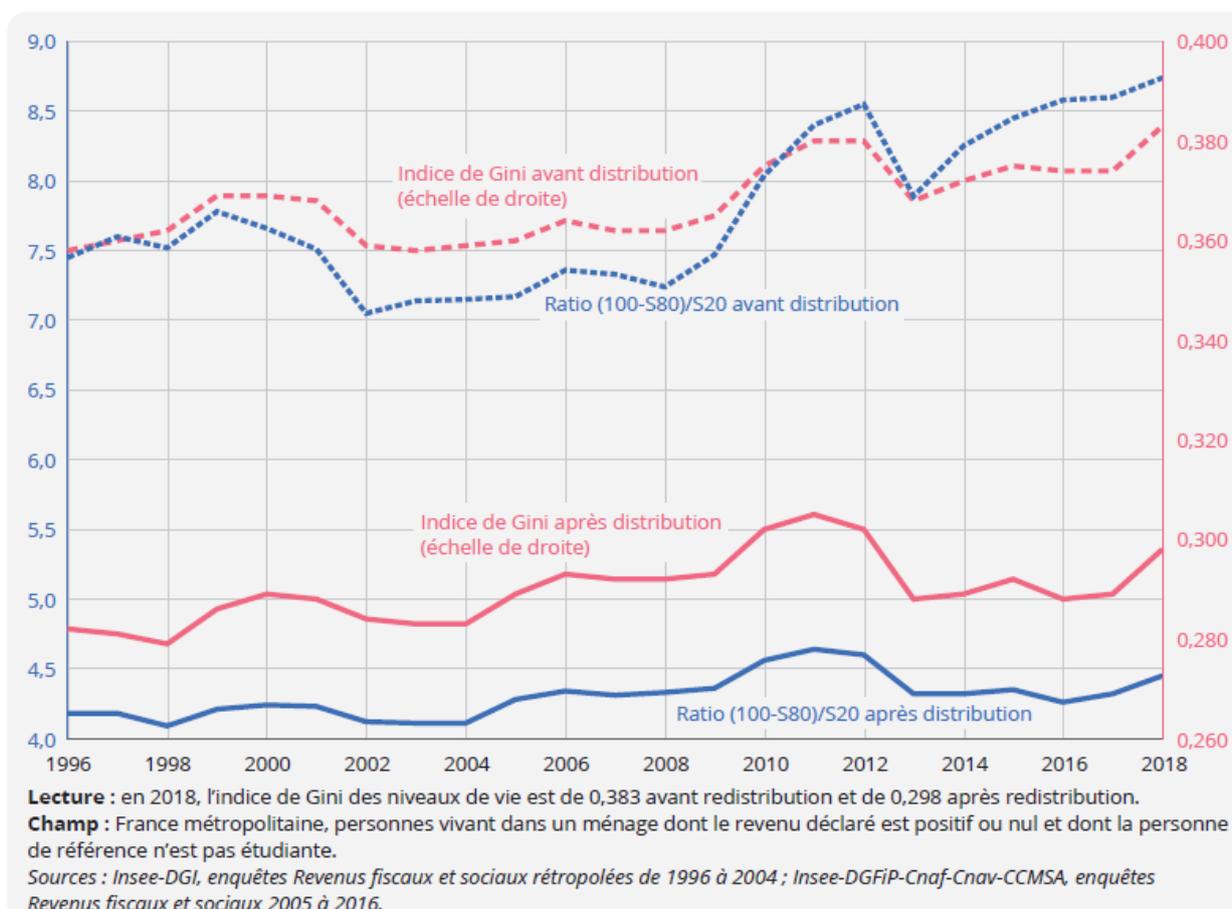
Le système socio-fiscal atténue aussi l'évolution des inégalités dans le temps. En effet, avant redistribution, les inégalités évoluent tendanciellement plus vite qu'après redistribution lorsque la conjoncture se détériore, et diminuent moins lorsqu'elle s'améliore. Cela est vérifié quel que soit l'indicateur considéré > figure 5. Globalement, depuis 2008, les inégalités ont beaucoup augmenté avant redistribution et n'ont progressé que légèrement après.

Cette réduction du niveau des inégalités et ce lissage de leur évolution sont en partie mécaniques et liés à la progressivité des impôts directs (impôt sur le revenu notamment), et au ciblage des prestations sociales sous condition de revenu. Ces dernières augmentent mécaniquement quand les revenus des plus modestes baissent ou lorsque le chômage augmente. Cependant, cet effet a été amplifié par les réformes socio-fiscales de ces dix dernières années, qui ont soutenu les plus modestes à travers les revalorisations exceptionnelles de certaines prestations au-dessus des revalorisations usuelles calées sur l'inflation. Entre 2008 et 2017, les réformes socio-fiscales ont ainsi fortement bénéficié aux 10 % de ménages les plus modestes [Madec et al., 2019], pour lesquels plus de la moitié du revenu disponible est composé de prestations sociales. Par exemple, dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013, le revenu de solidarité active (RSA) a été revalorisé de 2 % par an pendant cinq ans. Le complément familial, versé aux familles nombreuses sous condition de ressources, et l'allocation de soutien familial, réservée aux parents isolés ne percevant pas de pension alimentaire, ont également été fortement revalorisés pendant quatre ans. La création de la prime d'activité en 2016 en remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi a également soutenu le niveau de vie des travailleurs pauvres.

La redistribution limite ainsi la baisse du niveau de vie des plus modestes, qui n'est plus que de 3 % pour le niveau du 1er décile de niveau de vie. L'évolution du 2e décile est quant à elle

inchangée avant et après redistribution, tandis que dans les autres déciles, les niveaux de vie après redistribution sont moins dynamiques qu'avant redistribution. C'est pour les plus hauts revenus que l'écart est le plus important. Pour le 9^e décile, la hausse est de 5,4 % avant redistribution depuis 2008 et de 0,7 % après. La part des revenus détenus par les 10 % les plus aisés a augmenté de 0,9 points avant redistribution, alors qu'elle est restée quasi-stable après redistribution.

5. Inégalités de niveaux de vie avant et après redistribution depuis 1996



Insee Références, *Revenus et patrimoine des ménages*, Édition 2021