

Pourquoi étudier la politique publique et les finances publiques?

Politique économique

Raul Sampognaro

raul.sampognaro@sciencespo.fr

OFCE, Sciences Po Paris

vendredi 12 septembre 2025

» Principaux objectifs du cours

Vous êtes engagés dans un cursus en économie. Beaucoup de vos cours portent sur la théorie ou l'acquisition d'instruments méthodologiques.

Dans ce cours, le but sera de vous donner des aperçus théoriques, mais surtout des bases factuelles pour être en mesure de suivre les principaux débats qui animent le débat économique dans l'actualité.

Après une séance d'introduction, nous traiterons 12 enjeux de politique économique.

» La question centrale: quel rôle pour l'Etat dans l'économie?

L'objectif d'un cours portant sur les finances publiques est de comprendre le **rôle de l'État dans l'économie**.

Du côté des **dépenses** la question clé est: *quels services doivent être fournis par la puissance publique?*

Une fois que l'on a répondu à cette question:

A quelle hauteur peut-on taxer les agents privés?

Comment distribuer la charge de la taxation?

Doit-on fixer les taxes en fonction des circonstances des individus ou de leur comportement?

» L'enseignant

Raul Sampognaro. Je suis chercheur en économie à l'**OFCE** qui est un centre de recherche accueilli au sein de la FNSP.

Ce centre de recherche est orienté vers l'évaluation des politiques publiques (*policy*) plus que dans un esprit de recherche académique *pure*. J'ai déjà participé dans des équipes qui ont évalué des mesures de politique publique à la demande des administrations (comme le CICE, peut-être vous avez déjà entendu parler).

Avant de travailler à l'OFCE j'ai travaillé pour la DG Trésor au Ministère des Finances.

Ne restez pas silencieux si vous avez des problèmes. En dehors des cours n'hésitez pas à m'écrire par courrier électronique :

raul.sampognaro@sciencespo.fr

» Examen

La notation consistera dans un examen final qui consistera dans une dissertation qui permettra d'apprécier si vous êtes en mesure de mobiliser les concepts et les enjeux identifiés pendant le semestre afin de répondre sur l'intérêt ou non de suivre différentes politiques publiques.

» Connaissances préalables nécessaires

Idéalement une maîtrise des principaux concepts:

- en **théorie microéconomique** (connaissance de leur définition, pas tant leurs propriétés mathématiques). *Exemple: externalités, bien public, optimum de Pareto, ...*
- une maîtrise du *modèle IS-LM* (ou DA-OA) en macroéconomie peut aider pour suivre ce cours.

» Qu'est-ce que j'attends de vous ?

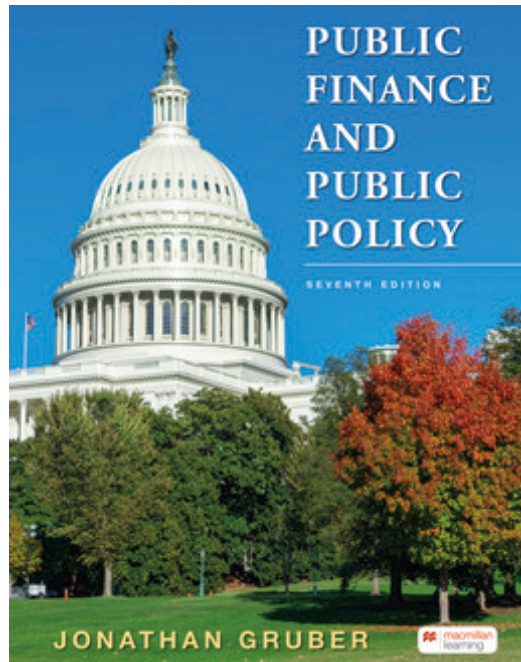
- Participez en cours 😊
- Arrêtez-moi si je ne suis pas clair. Arrêtez-moi si vous ne comprenez pas.
- Que vous lisiez les lectures conseillées.

» Qu'est ce vous attendez du cours ?

» Manuels recommandés

L'essentiel du matériel à lire est tiré de rapports publics ou d'ouvrages spécialisés. Mais pour approfondir les débats théoriques deux manuels peuvent être utiles:

Pour les concepts théoriques. Très axé sur les US: *Jonathan Gruber, Public Finance and Public Policy*



Très macroéconomique mais vraiment central pour les débats français et européens. *Bénassy-Quéré Benoît, Coeuré, Jacqu et Pisani-Ferry, Politique économique*

Politique économique

5^e édition
mise à jour

Agnès **Bénassy-Quéré** · Benoît **Cœuré**
Pierre **Jacquet** · Jean **Pisani-Ferry**

Préface d'**Olivier Blanchard**



» Structure du cours (indicative)

1. Introduction : pourquoi étudier les finances publiques?
2. Le budget
3. La dette publique
4. Le système des retraites à l'épreuve du vieillissement de la population
5. L'assurance maladie et les dépenses en santé
6. La fiscalité des ménages: quelle progressivité?
7. La fiscalité des ménages: quelle taxation des patrimoines?
8. La fiscalité des entreprises: impôts sur la production et le défi de taxer les multinationales
9. Les allègements de cotisations sociales employeurs
10. Inégalités et action publique
11. Les instruments de lutte contre l'effet de serre
12. Les finances publiques et l'action pour le climat

» Faisons une pause

Pause de 5 minutes.

Les 4 questions des finances publiques

Quelques faits stylisés

» Les 4 questions des finances publiques

Dans les termes les plus simples, le but du cours sera d'étudier le rôle de l'État dans l'économie. Ceci consiste à répondre à **quatre questions**:

1. **Quand** est-ce que le gouvernement doit intervenir dans l'économie ?
2. **Comment** doit-il le faire ?
3. **Quels** sont les effets de ces interventions ?
4. **Pourquoi** le gouvernement agit d'une façon ou d'une autre ?

» Musgrave (1959): les trois raisons de l'intervention publique

Musgrave a tenté d'imaginer un Ministère des Finances imaginaire qui tenterait de définir des politiques optimales afin de répondre à des objectifs multiples.

Les services proposées à la population par une telle administration sont divisées par Musgrave en 3 catégories. Ce ministère serait divisée en 3 services différents ayant de responsabilités différentes:

1) Le service allocation

Détermination des ajustements nécessaires (en recettes et dépenses) pour atteindre les objectifs souhaités. Il est nécessaire de déterminer qui supportera le coût.

2) Le service redistribution

Détermination des mesures pour atteindre la distribution des ressources souhaitée.

3) Le service stabilisation

Détermination des mesures nécessaires pour assurer la stabilité des prix et le plein emploi.

Relations entre les services

Chaque secteur s'occupe d'un pan de l'action publique en supposant que les deux autres services remplissent leur tâche de façon optimale.

» Quand est-ce que le gouvernement doit intervenir dans l'économie ?

La leçon de base de vos cours de microéconomie est:

La concurrence parfaite aboutit aux résultats les plus efficaces pour la société.

Qu'est ce que cela veut dire?

La totalité des échanges mutuellement avantageux sont réalisés et il n'y a pas de solution alternative qui ne lèse au moins un acteur.

C'est ce qu'on appelle un **optimum de Pareto**.

Est-ce que le **premier théorème du bien-être** vous dit quelque chose? (éventuellement ajouter un slide)

Si la concurrence a des si bonnes propriétés pourquoi le gouvernement doit-il intervenir?

» Premier théorème du bien-être

Si les agents se comportent de façon concurrentielle, s'il existe un marché pour chaque bien et si chaque agent dispose de toute l'information nécessaire sur les caractéristiques de tous les biens, tout équilibre est un optimum de Pareto (Arrow-Debreu)

» Les défaillances de marché

La première motivation pour intervenir dans l'économie est s'il existe des *défaillances de marché*. Quels sont les défaillances de marché:

Externalités

En présence d'externalités (des effets des actions individuelles non intégrées aux prix), dans un marché concurrentiel les acteurs privés ne vont pas tenir compte des coûts (ou bénéfices) pour les autres agents de leur action. Dans ce contexte, le gouvernement peut intervenir pour améliorer le bien-être des agents sans dégrader la situation d'aucun acteur.

Exemples: vaccination, pollution,...

Biens publics

Si les BP au sens théorique existent alors les acteurs privés qui ne peuvent pas rentabiliser leur production de BP les fourniront à un niveau sous-optimal.

Exemple: infrastructures routières

Le pouvoir de marché

Les situations où la concurrence parfaite opère peut être limitée par des facteurs technologiques (*économies d'échelle*) ou d'organisation du marché

Cette défaillance de marché sera peu étudiée dans ce cours

» La redistribution

Le gouvernement peut vouloir transférer des ressources d'un groupe vers un autre. Il peut s'intéresser à la *taille du gâteau* mais aussi à la *distributions des parts*

On peut penser qu'un euro de consommation supplémentaire pour une personne très aisée n'aura pas la même valeur pour cette personne, qu'un euro de consommation supplémentaire pour une personne pauvre.

Une société peut penser que la résultante d'un équilibre de marché concurrentiel est **injuste**.

Vous connaissez le **premier théorème du bien-être**. Et le **deuxième** ? (*éventuellement slide à faire*)

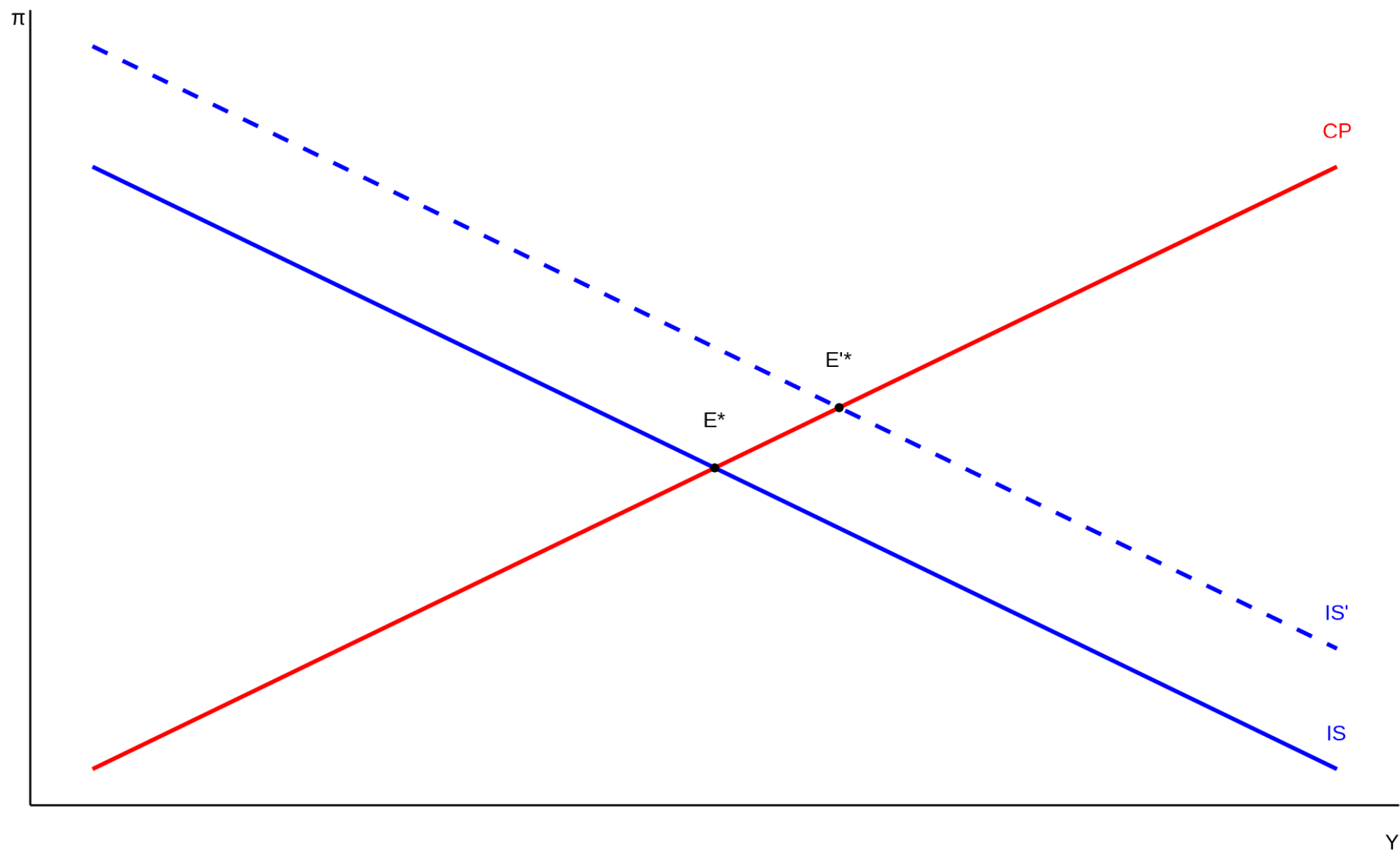
Attention: dans ce cours nous n'entrerons pas dans les problèmes théoriques soulevés par les théories de la justice ni de la décision collective.

La redistribution souhaitée, induira *vraisemblablement* des changements de comportement pour les agents perdants. Ceci peut amener à des pertes d'efficacité (à prendre en compte et évaluer). En règle général, il existe un **arbitrage entre équité et efficacité**.

» Deuxième théorème du bien-être

Si les préférences des individus sont convexes, s'il existe un marché pour chaque bien, si l'information est parfaite et si des transferts forcés de ressources de type forfaitaire peuvent être effectués, toute allocation optimale peut être réalisée en tant qu'équilibre concurrentiel avec des transferts appropriés.

» La stabilisation



» La stabilisation (annexe)

Le graphique antérieur est issue d'un modèle légèrement différent au modèle IS-LM pour tenir compte des évolutions du système économique:

La courbe IS (seules les surprises d'inflation sont expansionnistes)

$$y^{IS} = y^* - \alpha \times (\pi - \pi^e) + g$$

La courbe de Phillips

$$\pi = \pi^e + \gamma \times (y - y^*)$$

Règle de Taylor

On peut complexifier le modèle en ajoutant la RT:

$$i = r^* + \pi^e + \beta_\pi \times (\pi - \pi^e) - \beta_y \times (y - y^*)$$

Le graphique antérieur est compatible avec des anticipations ancrées

La politique budgétaire ne modifie pas π^e .

» Comment le gouvernement peut-il intervenir ?

Taxer ou subventionner les transactions privées

Si le système de prix est perturbé par une défaillance de marché, l'Etat peut intervenir directement sur les prix (*taxes pigouviennes*) à travers des *taxes* (qui augmentent le prix des biens pour lesquels on veut dissuader la consommation) ou des *subventions*.

Limiter ou forcer à fournir un niveau de produit

Les gouvernements peuvent aussi agir directement sur les quantités offertes.

Production publique

L'Etat peut produire directement des biens et des services.

Financement public d'un bien fourni par le secteur privé

» Quels sont les effets de ces interventions ?

Quel type d'intervention faut-il privilégier ? Ceci est une question empirique qui dépend du contexte de chaque problématique.

Le décideur public doit tenir compte des effets *directs* et *indirects* de ses interventions.

Effets directs

Il s'agit des effets qui seraient prévus si les individus ne changent pas leur comportement.

Exemple: on modifie les taux de l'impôt sur le revenu. Qui gagne ? Qui perd ?

Effets indirects

On mesure (ou on essaye) de tenir compte des modifications de comportement liés aux interventions publiques.

Exemple: débat autour de la réforme de la taxation du capital de 2019

L'importance de l'évaluation de la politique publique

» Pourquoi le gouvernement agit d'une façon ou d'une autre ?

Agréger les préférences individuelles (ou identifier les préférences collectives), connaître les effets de toutes les interventions possibles afin de mettre en place une politique publique cohérente est une tâche extrêmement difficile.

D'ailleurs, nous ne pouvons pas penser que le gouvernement est un agent bienveillant qui agit pour la maximisation du bien-être collectif.

J'ai parlé des *défaillances de marché* pour justifier l'action publique mais on peut aussi parler des *défaillances de l'Etat*. Le décideur public est confronté à une multitude d'intérêts et de pressions et est soumis à un jeu d'incitations qui lui est propre.

Pourquoi une mesure est prise et pas une autre n'est pas une question facile à répondre. Et nécessite de tenir compte de l'ensemble de ces paramètres. C'est la question de l'**économie politique** des interventions (*political economy* en anglais).

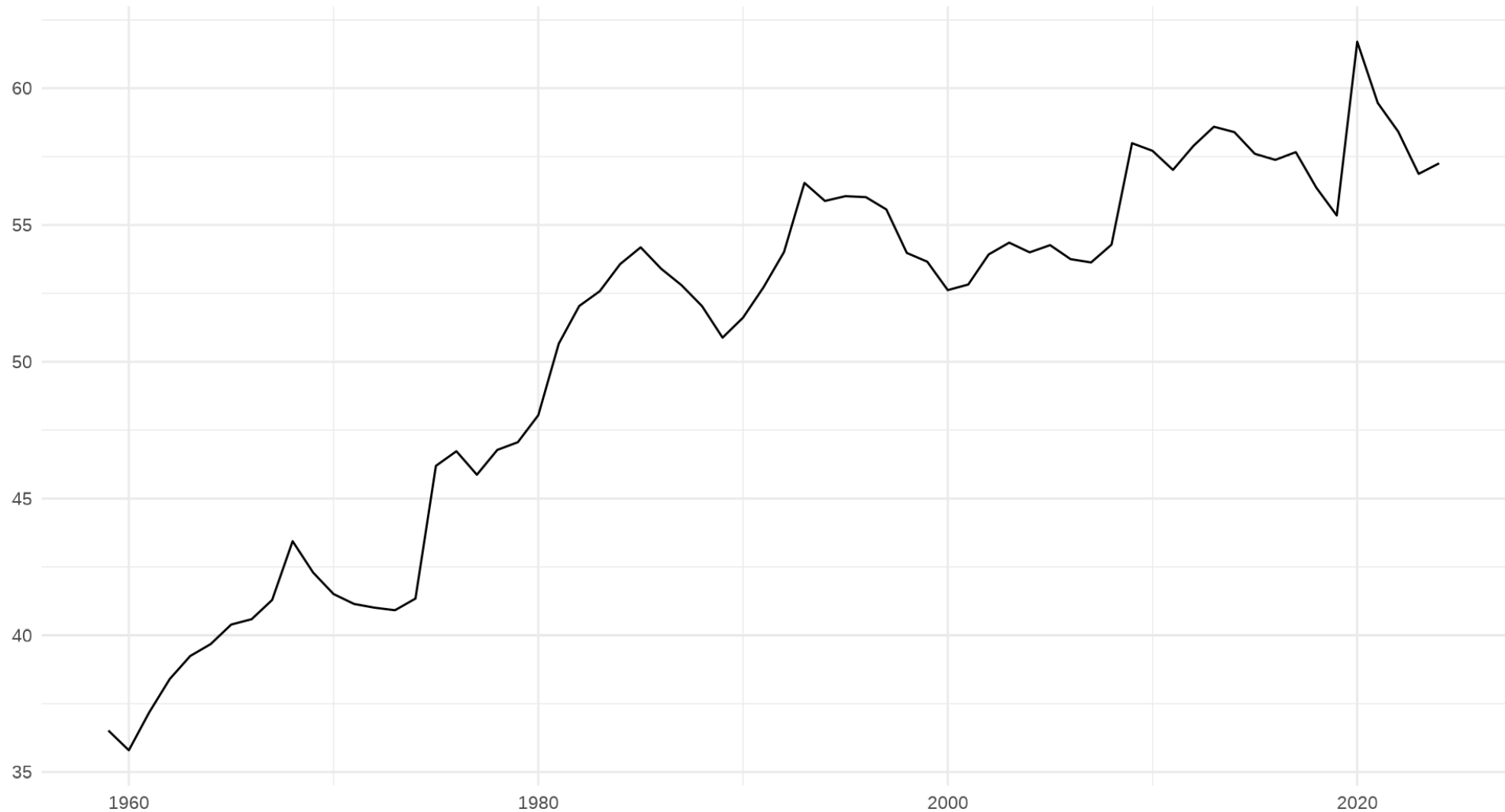
Les 4 questions des finances publiques

Quelques faits stylisés

» Le rôle central de l'Etat en France...

Dépenses publiques totales

En pts. de PIB

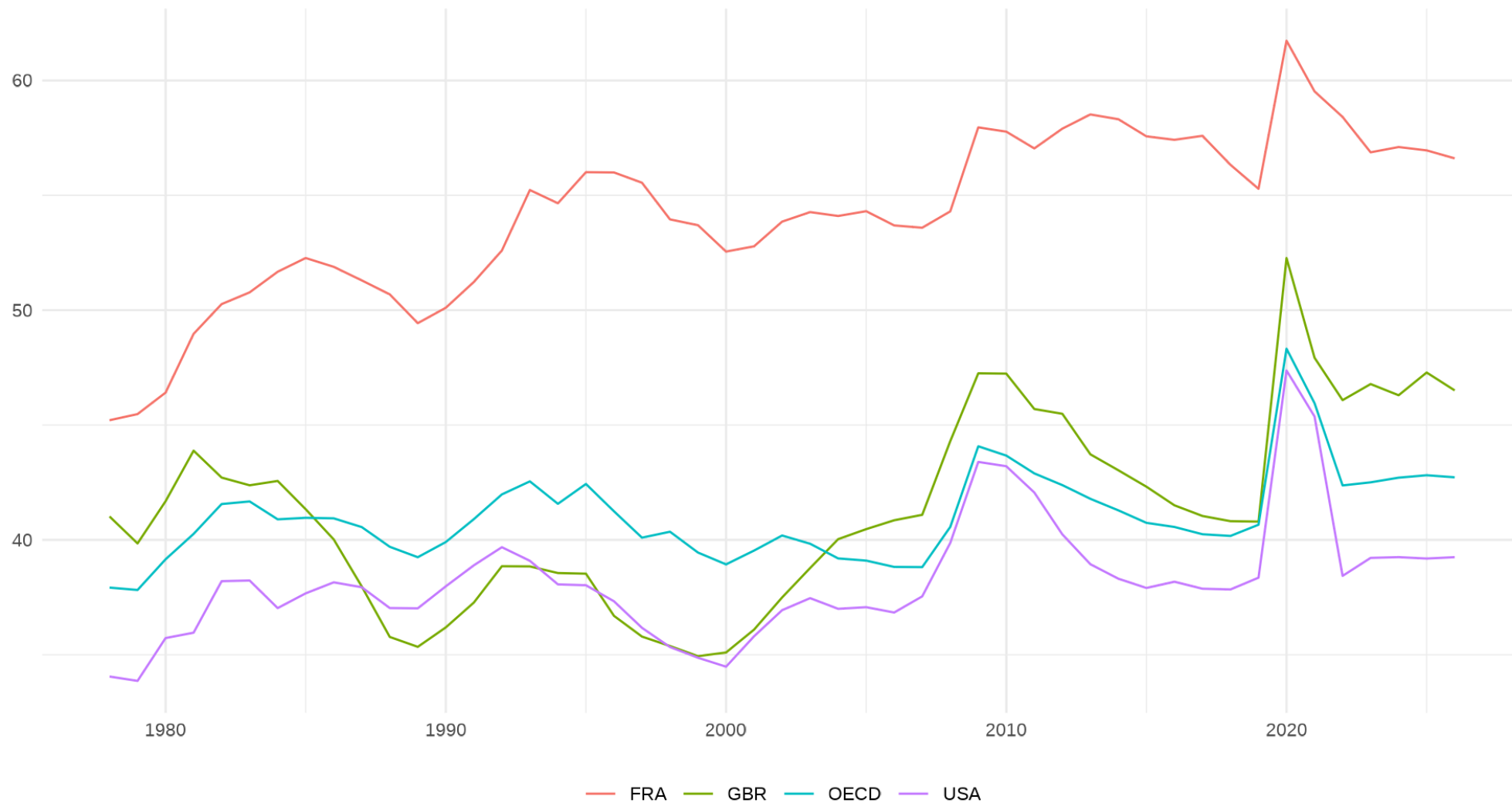


Source: Insee

» ... mais pas seulement en France

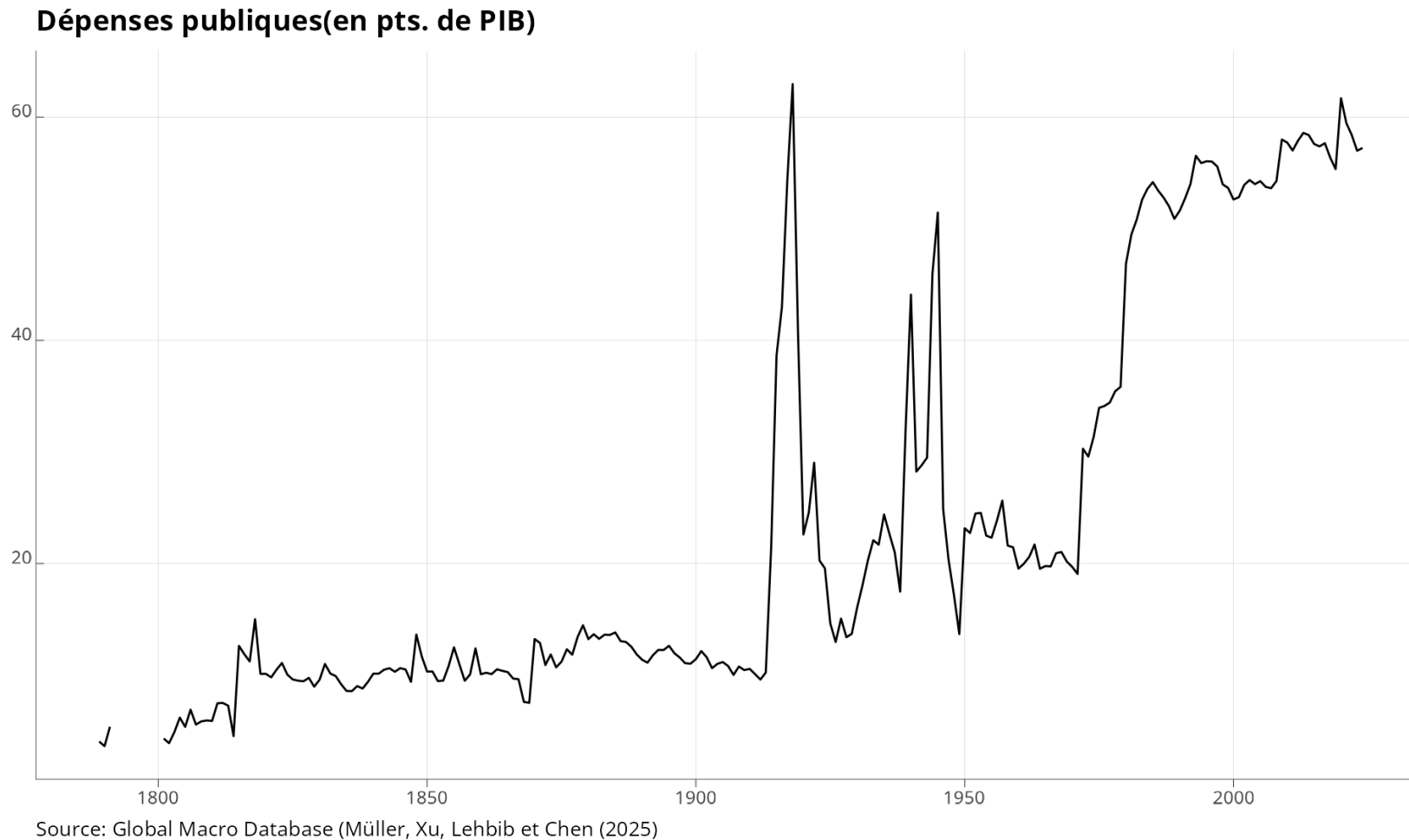
Dépenses publiques totales

En pts. de PIB



Source: OCDE

» Et le phénomène est particulièrement impressionnant sur longue période



Comment comprendre la croissance des dépenses publiques au cours du 20^e siècle

» La réalité complexe des administrations publiques

Jusqu'ici j'ai utilisé des termes de façon indifférente: gouvernement, Etat, puissance publique. Commençons à préciser notre sujet.

La comptabilité nationale sera un des nos sources d'information les plus précieuses. L'Insee définit les administrations publiques de la suivante façon:

Le secteur des administrations publiques (S.13) est l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des biens et services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales et dont les ressources proviennent majoritairement de contributions obligatoires versées par des unités appartenant à d'autres secteurs institutionnels. Le secteur des administrations publiques comprend l'administration centrale (S.1311), l'administration locale (S.1313) et les caisses de sécurité sociale (S.1314).

Secteur	1978	2024
APUL	17.4	19.7
APUSS	40.7	46.6
APUC	19.6	19.3

Quel est le bon échelon d'intervention ?

» Quelques définitions rapides: dépenses, recettes, déficits et dette

Nous avons beaucoup parlé des **dépenses** des administrations publiques. Par ailleurs, les administrations publiques collectent notamment des impôts et des cotisations sociales qui constituent l'essentiel de leurs **recettes**.

L'écart entre les dépenses et les recettes constitue le **déficit** public (ou le solde public).

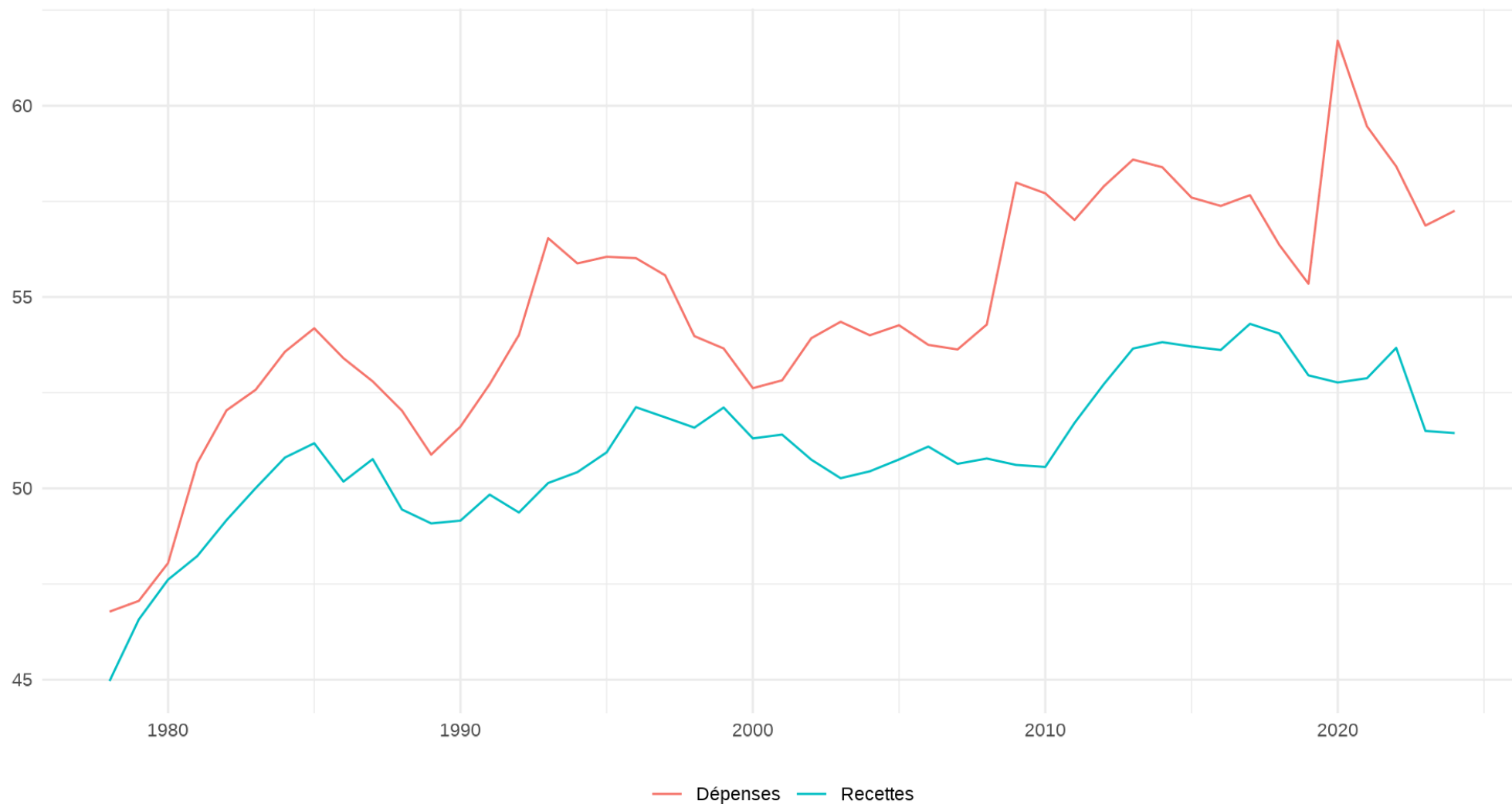
L'accumulation de déficits aboutit à la constitution d'un stock de **dette** publique. Cette dette pouvant être achetée par des acteurs domestiques privés ou internationaux.

Nous définirons plus précisément ces termes, et les enjeux associés au cours des deux prochaines séances

» Dépenses et recettes en France

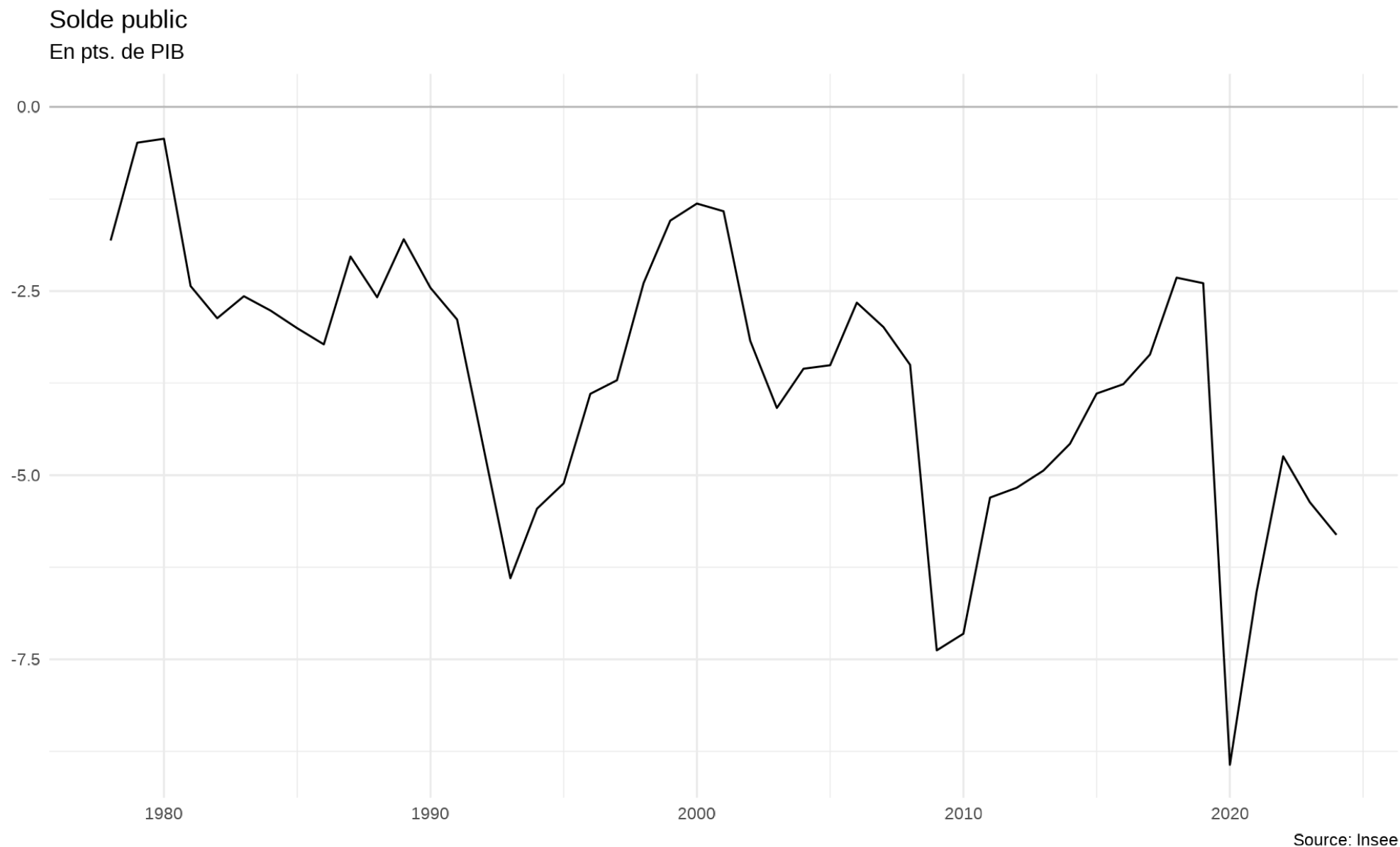
Dépenses et Recettes publiques

En pts. de PIB



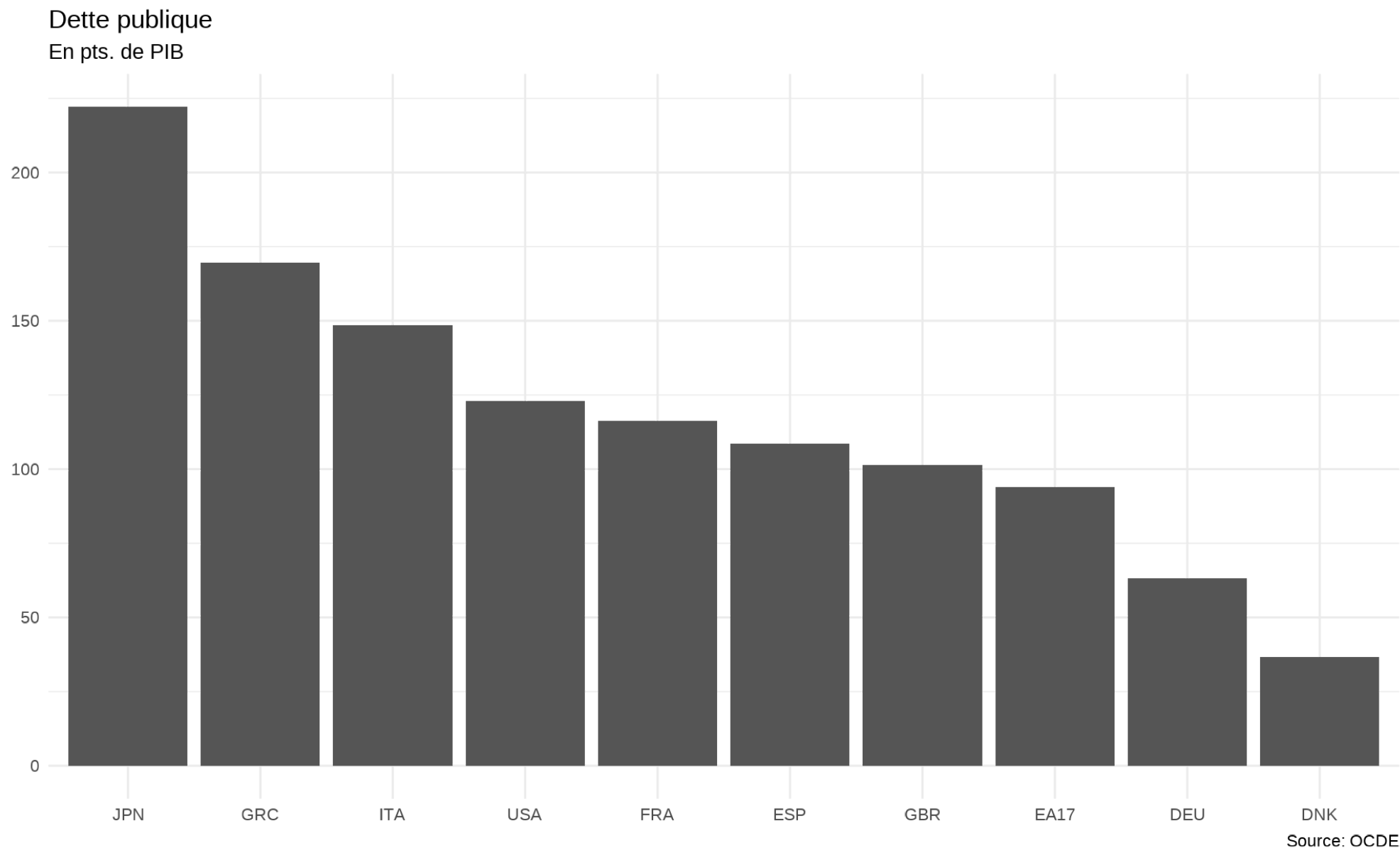
Source: Insee

» Le budget public est en déficit depuis 1974

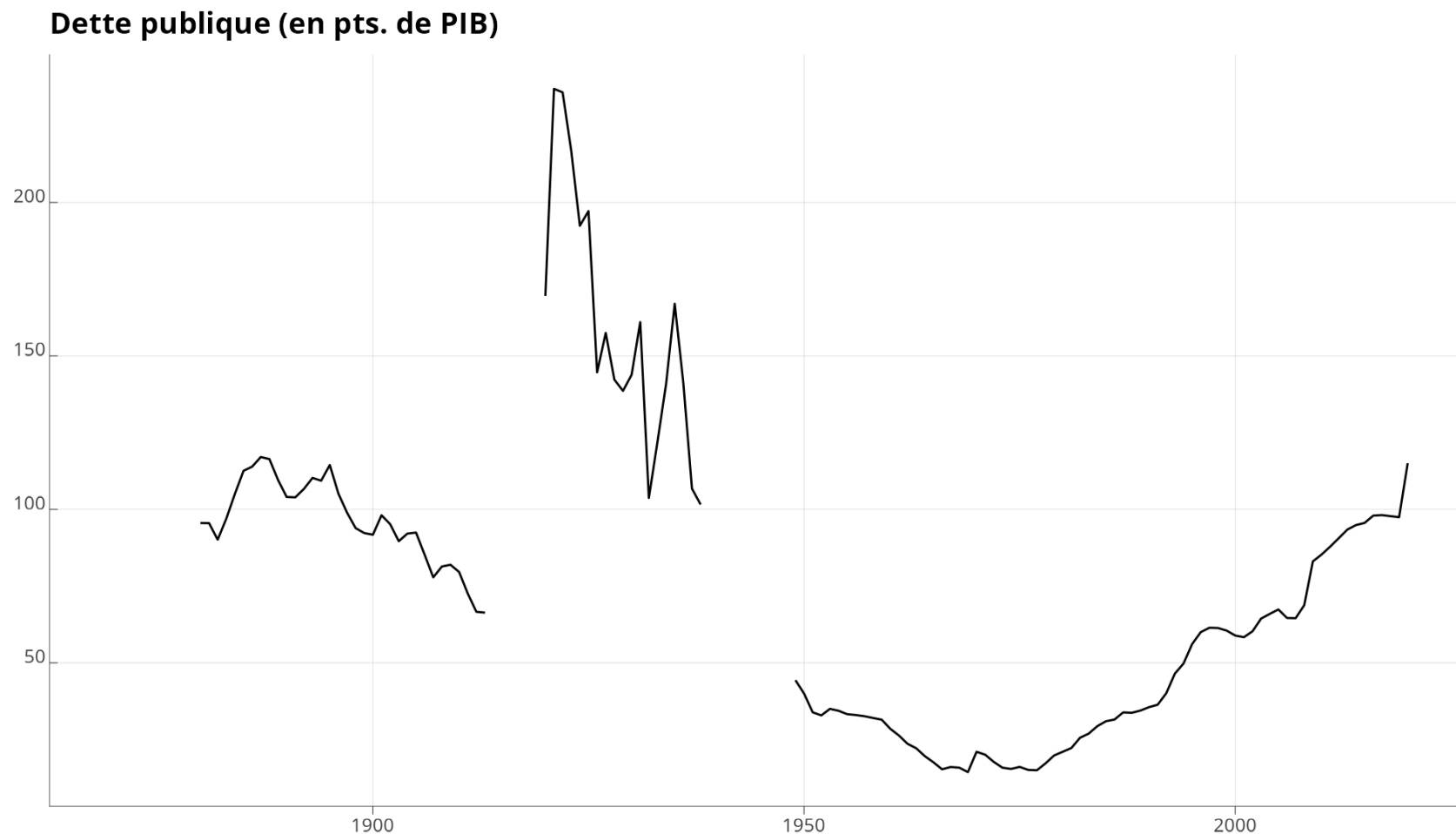


» Aboutissant à une croissance très forte de la dette publique

» Observée partout dans les économies comparables?



» Un endettement historique en temps de paix

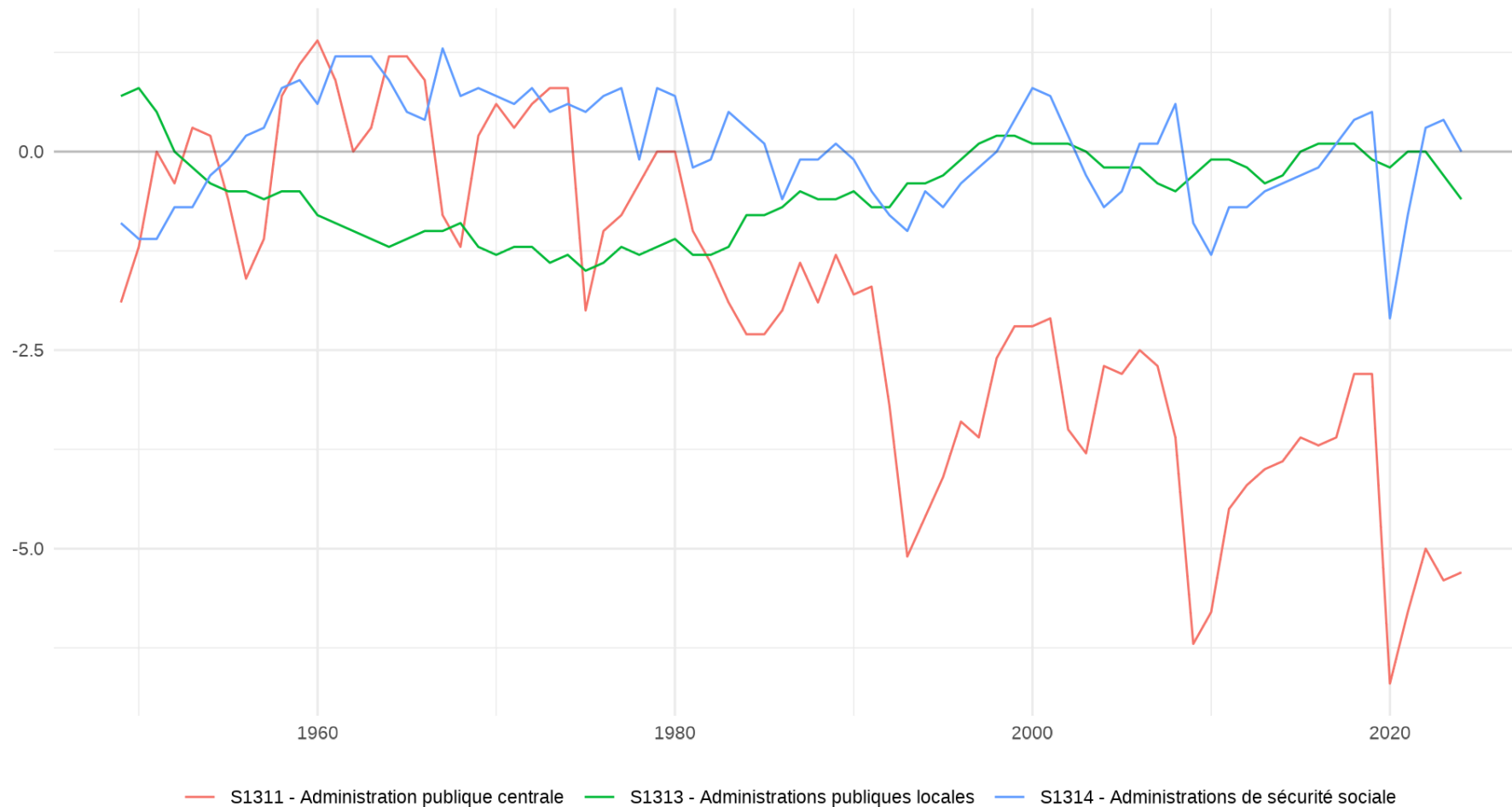


Source: Macroeconomy (Jordà, Schularick et Taylor (2017))

Quels sont les coûts et les avantages de réaliser des déficits publics? Est-il problématique d'avoir une forte dette publique?

» Déficit par sous-secteur d'administration publique

Solde public par sous-secteur des APU
En pts. de PIB



Source: Insee

Quelles relations entre les financements des différents secteurs des APU?

Pourquoi étudier la politique publique et les finances publiques? ...

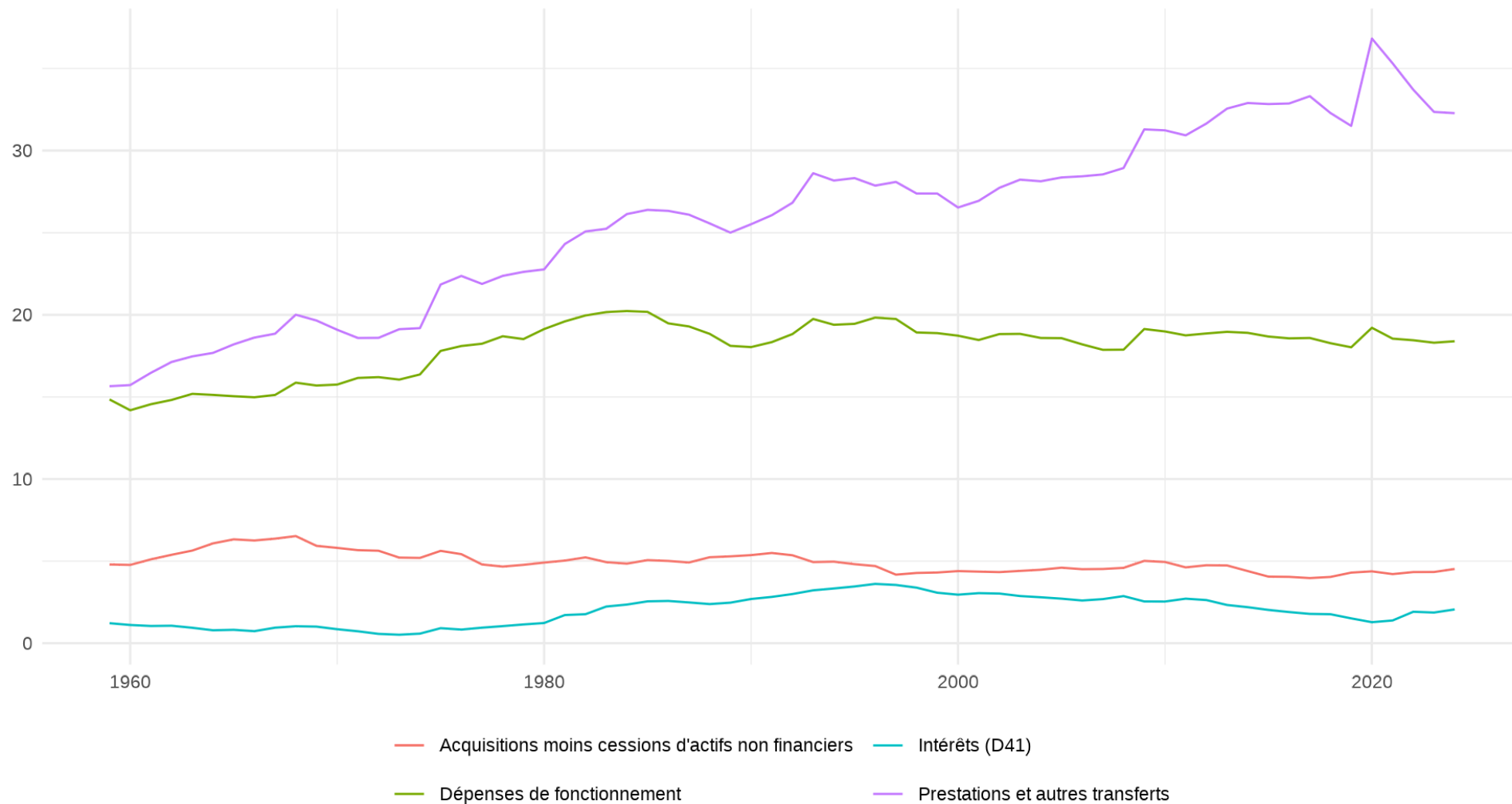
» Ouvrons la boîte noire de la dépense publique

	TOTAL	Adm. centrales	Adm. locales	Adm. Sécu. Soc.
01 - Services généraux des administrations publiques	11	19	19	1
02 - Défense	3	9	0	0
03 - Ordre et sécurité publics	3	7	3	0
04 - Affaires économiques	11	21	18	0
05 - Protection de l'environnement	2	1	8	0
06 - Logements et équipements collectifs	2	1	9	0
07 - Santé	16	2	1	33
08 - Loisirs, culture et culte	3	2	9	0
09 - Enseignement	9	17	14	0
10 - Protection sociale	41	22	19	66

» Ouvrons la boîte noire de la dépense publique

Dépense des APU par composante

En pts. de PIB



Source: Insee

» Ouvrons la boîte noire de la dépense publique

Dépense publique par fonction (2023)						
En pts. de PIB						
	FR	DE	IT	ES	DK	EA19
Defence	1.8	1.1	1.2	0.9	1.8	1.2
Economic affairs	6.3	5.8	5.8	5.0	2.9	5.7
Education	5.0	4.5	3.9	4.2	5.5	4.6
Environmental protection	1.0	0.6	0.9	1.0	0.4	0.9
General public services	6.2	6.1	7.4	5.7	5.8	6.0
Health	8.9	7.5	6.5	6.6	8.2	7.4
Housing and community amenities	1.3	0.5	4.3	0.5	0.2	1.2
Public order and safety	1.7	1.6	1.7	1.8	0.9	1.7
Recreation, culture and religion	1.5	1.0	0.8	1.2	1.5	1.1
Social protection	23.4	19.7	21.1	18.5	19.5	19.8
Total	57.0	48.4	53.7	45.4	46.8	49.5
Source: OCDE						

» Quelles recettes pour les APU ?

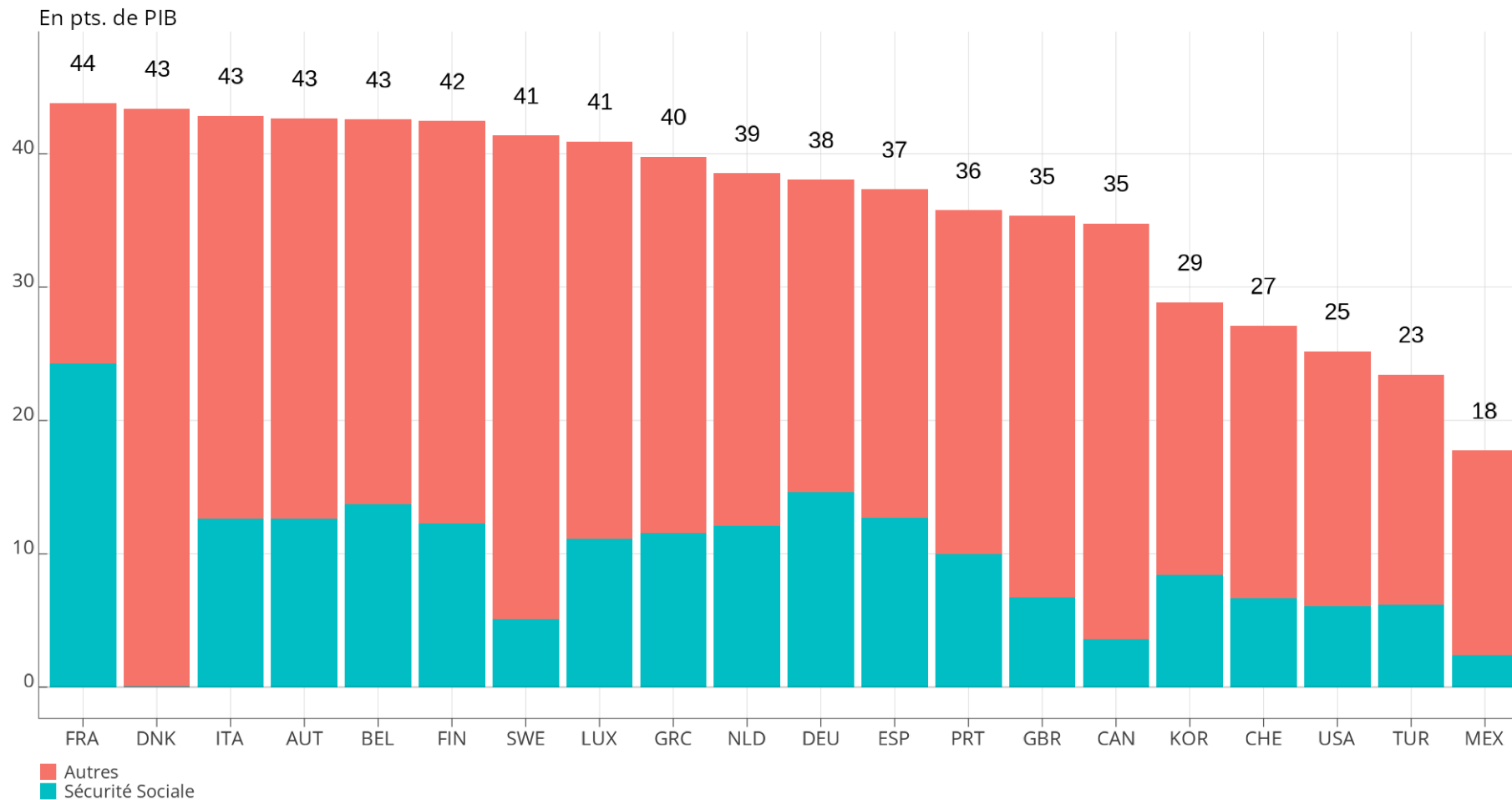
	S13	S1311	S1313	S1314
Taxes on income, profits and capital gains of individuals	22	30	0	23
Taxes on income, profits and capital gains of corporations	5	18	0	0
Social security contributions (SSC)	33	2	0	59
Taxes on payroll and workforce	4	4	6	4
Taxes on property	8	7	40	0
General taxes	17	28	29	9
Taxes on specific goods and services	8	9	16	4

» Quelles recettes pour les APU ?

Les 10 principaux prélèvements obligatoires (2024)	
	Recettes (en mds.)
Cotisations sociales effectives	431
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (D211)	206
Contribution sociale généralisée (CSG) (**)	153
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), avant crédits d'impôt	96
Impôt sur les sociétés (IS), avant crédits d'impôt	68
Taxe foncière	43
Accises sur les produits énergétiques (TICPE)	30
Droits de mutation à titre gratuit	21
Taxe sur les salaires	17
Droits d'enregistrement (sur transactions immobilières et autres)	17
Source: Insee	

» La France championne du monde des prélèvements obligatoires ?

Taux de prélèvements obligatoires (2022)



Source: OCDE

» Autres formes d'intervention publique

Régulation

Les APU jouent aussi un rôle dans la réglementation des activités économiques et sociales.

- A travers la loi: code du travail, réglementation sanitaire, environnementale, plans d'urbanisme...
- Et les agences de contrôle et surveillance: DGCCRF, Ademe, ACPR, ANSM...

Production (dans le secteur marchand)

Le rôle de l'État en tant que producteur de biens et services dans le secteur marchand s'est considérablement réduit à la suite aux privatisations des années 1986-1988.

Fin 2023, les actions et parts de fonds d'investissement détenues par les APU étaient de 763 milliards d'euros (26 % du PIB). Avec 85 entreprises, l'Agence des participations de l'État (APE) est présente dans quatre secteurs d'activité (transports, énergie, services et finance, industrie).

La moitié de la valeur de son portefeuille est répartie sur deux entreprises du secteur de l'énergie (EDF et Engie).

» Points clés à retenir

- Les APU jouent un rôle central dans nos vies. Les principaux débats économiques actuels (déficit, coût du travail, qualité des soins et de l'éducation) portent sur des sujets en lien avec l'action publique. **Ce cours portera sur ces enjeux.**
- 4 questions des finances publiques: Quand intervenir ? (défaillances de marché, redistribution). Comment? Quel effets?
- Modes d'intervention (taxation, subvention, production publique, réglementation, financement public)
- Croissance de l'action publique au cours du 20^e siècle. Porté par l'assurance sociale. Dépense de plus en plus décentralisée.

» La semaine prochaine

Thème: le budget public

Sources

Gruber (5^e édition): Ch.1 et 4

PE (3^e édition): Ch. 3