

Dictionnaire des sciences économiques

Claude Jessua
Christian Labrousse
Daniel Vitry
Damien Gaumont



risque notable de contagion sur la base d'un effet de dominos qui, de proche en proche, est susceptible de déstabiliser tout le système. Les marchés financiers sont alors soumis à un risque systémique qui justifie cette surveillance et, notamment, l'établissement de contrôles prudentiels du type ratio Cooke selon lequel, depuis 1993, le pourcentage minimal de fonds propres (au sens large) doit être supérieur à 8 % des créances pondérées en fonction de leur degré de risque. Cette épée de Damoclès du risque systémique pose aussi le problème, jamais très clairement résolu, de prêteur en dernier ressort susceptible, en cas de besoin, de garantir la fourniture de la liquidité ultime pour prévenir les crises sans pour autant conduire à surdévelopper le risque (aléa moral).

Parmi les produits qui, à côté de ceux qui sont traditionnels (actions, obligations), se sont les plus développés dès la fin des années 1970, figurent les produits dérivés du type Swaps, Options, Futures, Warrants, etc. Il s'agit de produits qui, littéralement, dépendent (« dérivent ») d'une opération sous-jacente (prêts, emprunts, achat-ventes d'une devise ou d'un titre, etc.). Ils sont soit fermes (c'est-à-dire inclus à un prix donné par une date déterminée (Futures) soit optionnels (options, warrants). L'option est par exemple une convention entre deux parties par laquelle, l'une (l'acheteur) se voit reconnaître par l'autre (le vendeur) le droit mais non l'obligation de lui acheter (vendre) à l'échéance un contrat à un prix convenu à l'avance (le prix d'exercice) moyennant le paiement d'une prime.

Ces produits dérivés sont échangés soit sur des marchés organisés avec des chambres de compensation, des montants et des échéances préfixées. (Chicago, Philadelphie, Londres, etc.), soit de gré à gré (*over the counter*). Conçus pour gérer le double risque qui domine tous les marchés (risque d'intérêt et risque de change), ces produits dérivés ont atteint, en brut, des montants colossaux (de l'ordre de 50 000 milliards de dollars en notional en 1997). Toutefois, ces chiffres doivent être sérieusement relativisés car ces marchés ont à être évalués en net et selon l'évolution du prix du sous-jacent (règle dite de la « valeur de remplacement » ou *mark to market*). Ils rendent des services éminents mais, en sens inverse, ils créent des chaînes de produits très longues et arborescentes qui sont parfois susceptibles de faire naître des risques de rupture d'où, là encore, récemment (décembre 1996) des règles prudentielles du type *value at risk* qui prévoient que les banques doivent calculer chaque jour leur perte potentielle du jour précédent – ou la moyenne de 60 jours antérieurs – en multipliant ce chiffre par trois. Il faut dire que les produits dérivés (ou les marchés à terme) ont donné lieu à plusieurs scandales souvent retenissants. Parmi les plus récents citons, en 1995, celui du comté d'Orange aux États-Unis, Banque Barings à Singapour ; au Japon, en 1996, Suomitomo sur le marché à terme du cuivre de Londres). À la limite, sous leur forme la

plus évoluée, notamment celle des produits structurés, les dérivés participent d'une évolution de la finance internationale qui n'est pas sans rappeler les produits-images de plus en plus dématérialisés de l'économie virtuelle (H. Bourguinat, 1995) et leur évolution au niveau du hors-bilan justifierait sans doute un contrôle plus ferme.

La finance internationale progresse non seulement par le montant des opérations qu'elle génère mais aussi par la sophistication de ces produits et opérations. Son utilité est incontestable dans la mesure où elle assure la circulation de l'épargne internationale. On voit mal comment sans elle seraient financés les déficits publics des pays industrialisés (par exemple, en Allemagne à la suite de la réunification de 1989), les besoins des pays émergents (224 milliards de dollars de capitaux « entrants » dans ces pays en 1996), les opérations de couverture du risque d'intérêt ou du risque de change. Pour autant, on note qu'elle développe une tendance préoccupante dans la mesure où elle donne à la spéculation une place qui devient, à telle ou telle période, tout à fait excessive. Elle provoque, en particulier, des bulles spéculatives qui voient les prix des actifs financiers se séparer des fondamentaux qui les justifient. Lorsque celles-ci éclatent, l'économie réelle peut en souffrir. De plus, les marchés financiers étant de plus en plus déréglés et unifiés, ils déterminent, au niveau mondial, une sorte de norme financière par rapport à laquelle l'économie réelle doit toujours se situer en termes de rentabilité. Enfin, ils limitent nettement la marge de manœuvre des gouvernements dont ils surveillent constamment la réputation (crédibilité).

Au total, la finance internationale moderne apparaît fondamentalement ambivalente. Elle met un gisement de fonds prêtés presque sans limite à la disposition des agents privés ou publics. Cependant, en sens inverse, elle les place sous haute surveillance et génère une instabilité de plus en plus difficile à gérer.

► BOURGUINAT H., *Finance internationale*, Paris, PUF « Thémis », 3^e éd., 1997 ; *La Tyrannie des marchés. Essai sur l'économie virtuelle*, Paris, Économica, 1995. — PIAHON D., « Les enjeux de la globalisation financière », in BOYER R. éd., *Mondialisation au-delà des mythes*, Paris, La Découverte, 1997. — Coll. : BRI, *Rapports annuels*.

Henri BOURGUINAT

→ Banque ; Bulles spéculatives ; Marchés financiers ; Mondialisation.

FINANCES PUBLIQUES

Public finance

⇒ Prix Nobel : SAMUELSON, 1970

Quelles sont les tâches de l'État ? Pourquoi l'État s'est-il autant gonflé depuis le début du siècle ? Comment doit-il répartir le bénéfice de ses presta-

ions et la charge de son financement ? Doit-il assurer une plus juste distribution des revenus ? Comment doit-il se financer et quels sont les effets économiques de ses prélèvements ? Doit-il influencer la conjoncture ? Telles sont, en bref, les principales questions auxquelles cherchent à répondre les finances publiques.

Les finances publiques constituent un domaine spécifique des sciences économiques, qui couvre avant tout les dépenses et le financement du secteur public. Une de leurs spécificités réside dans le fait que ce domaine des sciences économiques traite d'une institution, l'État, qui fait également l'objet de beaucoup d'attention de la part des autres sciences sociales, en particulier le droit et la science politique. Notons enfin que le terme « économie publique » lui est souvent préféré, ce qui met mieux en valeur l'origine économique de cette discipline.

Du point de vue de l'analyse économique, le développement des finances publiques est étroitement lié à une conception individualiste de la société, selon laquelle l'État est une institution mise en place par les individus, pour satisfaire les besoins qu'ils ne peuvent pas produire individuellement. De ce fait, les finances publiques constituent une prolongation, dans la sphère du secteur public, de la théorie économique développée à propos du marché. La conception alternative, dite organique de l'État, dans laquelle le bien et l'action de l'individu n'ont de sens que par rapport à celui de la communauté, se prête mal à l'épanouissement d'un raisonnement économique ; en revanche, il favorise l'apport des sciences de l'État, notamment du droit.

Les finances publiques abordent, mais avec d'autres accents que pour l'économie de marché, les trois sujets clés de l'analyse économique : l'allocation des ressources, la distribution ou répartition du bien-être et la stabilité économique. Musgrave, dans son ouvrage séminal de 1959, les a d'ailleurs identifiées comme étant les trois fonctions de l'État.

L'État et l'allocation des ressources

La question centrale de l'économie politique, à savoir l'utilisation optimale des ressources rares pour assurer le bien-être maximal, revêt une très grande importance en finances publiques aussi. Cependant, l'attention est focalisée sur les dysfonctionnements des marchés, sur leurs causes et leurs conséquences. Les lacunes du marché sont identifiées par rapport à un critère d'allocation optimale. On se réfère en principe à un critère normatif, celui de Pareto, central à l'économie de bien-être. Mais il est aussi possible de se rapporter à un critère positif, celui de la concurrence parfaite : en effet, l'équilibre vers lequel un marché de concurrence parfaite tend, sous la pression d'acheteurs et de vendeurs maximisant leur bien-être, est optimal pour la société.

Le principal apport théorique de l'après-guerre est l'analyse des lacunes du marché qui surviennent si un bien, ou plutôt un service, présente l'une et/ou l'autre des caractéristiques suivantes : être non rival, soit que leur consommation par un individu ne diminue en rien la possibilité de consommation du même bien par plusieurs autres individus, et cela jusqu'à la pleine utilisation des capacités ; être non exclusif, soit que le coût d'exclusion, par la vente du service contre un prix, est exorbitant.

Dans le cas extrême des services collectifs purs, les bénéficiaires peuvent en disposer sans révéler leurs préférences, ce qui met le marché en échec. Ce dernier doit alors être remplacé par un processus de décision volontaire (formation d'un club), si le nombre de personnes concernées et le coût de fourniture du service sont faibles, et par un processus de décision collectif, c'est-à-dire politique, si ces derniers sont élevés. Des caractéristiques de même nature se retrouvent dans une autre source de lacunes du marché, les externalités. Une activité économique, de production ou de consommation, génère deux sous-produits, l'un souhaité, l'autre fortuit ; ce dernier engendre un coût (ou un avantage) auprès de tiers, sans que ceux-ci soient dédommagés (ou qu'ils aient à le payer).

L'accent mis sur les dysfonctionnements du marché pourrait donner l'impression qu'une intervention publique est souhaitable chaque fois qu'il y a une lacune du marché. Une telle conclusion serait erronée, car elle reviendrait à négliger que le mode de prise de décision alternatif, soit celui des gouvernements, présente lui aussi des failles. Notons que les finances publiques portent également une attention croissante à la réglementation publique des activités privées en raison de leurs implications économiques.

Force est de constater que, du point de vue du conseil sur la politique à suivre, la théorie développée dans le cadre des finances publiques laisse beaucoup de liberté à l'interprétation politique. Preuve en sont les fortes divergences dans le rôle attribué au secteur public d'un pays à l'autre, notamment entre l'Amérique du Nord et l'Europe, ainsi que les bouleversements qui se produisent en Europe depuis une quinzaine d'années, notamment la vague de privatisations d'entreprises publiques. C'est pourquoi la contribution des sciences économiques à la connaissance et à la gestion du secteur public est nécessairement partagée avec d'autres sciences sociales et interagit fortement avec les opinions publiques et politiques. Le grand mérite des finances publiques est toutefois de sensibiliser les décideurs sur l'importance de la bonne utilisation des ressources rares et sur le fait que les mécanismes économiques sont incontournables (ce qui ne veut pas dire que le développement de l'économie et de la société ne devrait être soumis qu'aux seules forces du marché).

L'État et la distribution du bien-être

La problématique de la distribution du bien-être, ou plus communément du revenu et de la fortune, est un sujet privilégié des finances publiques. C'est la distribution interpersonnelle qui l'occupe le plus : en outre, les finances publiques partagent avec d'autres spécialisations des sciences économiques une curiosité pour les distributions inter-générationnelles et interrégionales.

Le point de départ est l'inégalité de la distribution du revenu et de la fortune entre les personnes ou, ce qui veut dire la même chose, la concentration du revenu et de la fortune sur les personnes aisées. La question est éminemment subjective et politique. D'une part, il n'est pas possible de tracer, à partir d'un raisonnement scientifique, la frontière entre le domaine des droits individuels, politiques et sociaux, qui sont par nature distribués également entre les personnes, et le domaine des droits économiques, qui sont répartis au gré des forces du marché. D'autre part, la science ne peut pas affirmer dans quelle mesure il est équitable que la distribution du revenu et de la fortune corresponde à celle des facteurs de production et dans quelle mesure il conviendrait d'opter pour des arguments humanistes, voire égalitaires.

En revanche, les finances publiques apportent des contributions précieuses sur la mesure du degré d'inégalité, l'identification des causes de l'inégalité, la conception de la politique de redistribution, ainsi que sur l'examen de l'interdépendance avec la fonction allocative.

La politique budgétaire

Les crises économiques du début du siècle, en particulier la grande crise des années 1930, ont eu pour effet de responsabiliser l'État en matière de stabilisation de l'activité économique. L'État devrait moduler ses dépenses, notamment ses dépenses d'investissement, et ses recettes fiscales afin d'opérer tantôt un effet expansif, tantôt contractif, afin de compenser les fluctuations économiques et les déséquilibres macroéconomiques. Bien que particulièrement bien étayée sur le plan théorique, l'expérience montre que la politique budgétaire demeure avant tout un instrument de lutte contre les crises profondes, mais qu'elle est très difficile à mettre en œuvre efficacement dans les pays démocratiques et très ouverts sur le monde, ou qui ont été entraînés dans les déficits budgétaires en phase de haute conjoncture. Depuis une vingtaine d'années, et en particulier, depuis le retour à un régime de changes flottants, l'essentiel de la politique de stabilisation est confié à la politique monétaire et part de l'idée que les économies doivent gagner en flexibilité, afin de s'adapter spontanément, soit sans intervention publique, à une insuffisance de la demande. De ce fait, la politique budgétaire est aujourd'hui essentiellement passive : on attend tout au plus de l'État qu'il laisse

jouer les stabilisateurs automatiques fournis par les impôts et certaines dépenses de transfert, en particulier les allocations de chômage ou d'assistance.

Le financement de l'État

Bien que la plus grande partie des questions de finances publiques puisse être envisagée sous les angles de l'allocation des ressources et/ou de la distribution du bien-être, celles que nous allons examiner maintenant font en règle générale l'objet d'un examen propre. Tel est en particulier le cas du financement de l'État par prélèvements obligatoires, soit les impôts, ainsi que les taxes et contributions. Ainsi que nous l'avons vu au sujet de la fonction redistributive de l'État, les finances publiques ne sont pas d'un grand secours pour définir la juste répartition du fardeau fiscal entre les individus, voire les régions. En revanche, elles s'intéressent à la distribution effective du fardeau fiscal, au-delà de la distribution formelle ou légale. Pour ce faire, elles examinent la possibilité qu'ont les contribuables légaux de répercuter cette charge sur des tiers, et, le cas échéant, le sens et l'ampleur de cette translation. Elles étudient également les mécanismes de l'évasion, voire de la fraude fiscale, sources d'importantes pertes de recettes fiscales et du développement de l'économie souterraine.

Sous l'angle de vue de l'allocation des ressources, l'analyse montre que les impôts devraient être neutres. En d'autres termes, ils devraient minimiser la perte de bien-être (la charge fiscale excédentaire) résultant du fait que leur charge financière influence en principe les choix économiques. De même, les finances publiques étudient les conséquences, négatives ou positives, de la fiscalité sur la volonté de travailler, d'épargner et d'investir.

En outre, la réflexion sur la fiscalité porte une attention grandissante à la cohérence du système fiscal pris dans son ensemble du fait que chaque impôt pris séparément présente des faiblesses qui ne peuvent être compensées que par le prélèvement d'autres impôts. Il en va de même de la compatibilité internationale des impôts ; la mondialisation et l'explosion des techniques de l'information permettent en effet plus que jamais aux contribuables de faire apparaître certains éléments de leur revenu là où il est le plus avantageux pour eux de les déclarer. Fort de ces enseignements, les finances publiques s'intéressent aussi à la technique fiscale, c'est-à-dire aux modalités de prélèvement des divers impôts, ainsi que des taxes et contributions.

Décentralisation gouvernementale

Les finances publiques couvrent aussi la question importante de la décentralisation gouvernementale, tant dans les pays unitaires que dans les pays fédéralistes. Elles nous éclairent sur les avantages et les désavantages d'une décentralisation. Elles démontrent, par exemple, que si les effets de débordement d'une activité publique sont faibles (service

du feu, il est plus économique d'attribuer la responsabilité à une collectivité de rang inférieur, car elle sera mieux à même de concevoir le service selon les préférences locales. C'est l'essence même du principe de subsidiarité. En revanche, si les effets de débordement sont importants, la responsabilité doit être attribuée à une région (un canton), à la nation, voire à une communauté supranationale. C'est notamment le cas de la défense ou de la politique extérieure.

Les finances publiques attachent aussi beaucoup d'importance aux relations entre les différents niveaux de collectivités publiques. Outre la répartition des tâches, elles envisagent la répartition des prélèvements fiscaux, l'encouragement ou la participation au financement des tâches des collectivités de rang inférieur par le biais de subventions, ou encore l'effort de réduction des écarts de capacité financière entre collectivités par la péréquation financière verticale ou horizontale.

La prise de décision

Bien que la prise de décision publique soit le domaine privilégié des sciences politiques, les finances publiques s'y intéressent aussi. D'une part, certains chercheurs ont développé une analyse économique des choix publics ; d'autre part, les finances publiques se sont toujours intéressées aux outils de la gestion financière, notamment les modèles et les règles juridiques et comptables utilisées pour établir les budgets et les comptes. Cette recherche a permis de mettre en évidence les graves insuffisances des budgets et des comptes en tant qu'outils de gestion. Des techniques plus sophistiquées ont été proposées, notamment l'élaboration de plans stratégiques à long terme, de plan pluriannuels ou, afin de mieux intégrer le raisonnement économique dans la planification financière, la rationalisation des choix budgétaires et l'analyse coûts-bénéfices. La rationalisation des choix budgétaires n'a cependant pas été à la hauteur des attentes, notamment parce que cet instrument est trop lourd et parce qu'il impose une division du travail artificielle et malvenue entre les politiciens, chargés de fixer les objectifs, et les technocrates, supposés proposer les moyens. Les espoirs actuels reposent sur le « nouveau » management public. Sur le plan comptable, on y pousse la comptabilité analytique et le contrôle de gestion et, sur le plan du management, on s'efforce d'introduire des éléments de sanctions et de récompenses, afin de mieux responsabiliser les acteurs.

► BELTRAME P. & MEHL L., *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, Paris, PUF « Thémis Droit public », 2^e éd., 1997. — GREFFE X., *Économie des politiques publiques*, Paris, Dalloz « Précis Sciences économiques », 1994. — ILLAU P., *Économie financière publique*, Paris, PUF « Thémis Économique », 1996. — MUSGRAVE R. A. & MUSGRAVE P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill « International Student Edition », 5^e éd., 1989. — PERCEBOIS J., *Économie des finances publiques*, Paris, Colin « Cur-

sus », 1991. — ROSEN H., *Public Finance*, Chicago, Irwin, 4^e éd. 1995. — WEBER L., *L'État, acteur économique*, Paris, Economica « Économie et politiques publiques », 3^e éd., 1997. — WOLFELSPERGER A., *Économie publique*, Paris, PUF « Thémis Économie », 1995.

LUC WEBER

→ *Bien-être et choix social ; Budget ; Budgétaire (Politique) ; Localisation (Théorie économique de la) ; Publique (Efficacité de l'économie) ; Régionale (Économie)*.

FISCALITÉ

Economics of taxation

⇒ Prix Nobel : MIRRLEES, 1996 – MUNDELL, 1999 – TOBIN, 1981

La fiscalité se définit comme l'ensemble des prélèvements pécuniaires obligatoires effectués par les administrations publiques à titre définitif et sans contrepartie immédiate ou directe. Elle se distingue du prix de marché, paiement volontaire et mode de couverture intégral des coûts. Qu'elle prenne la forme de transferts monétaires ou de fourniture de services collectifs, la contrepartie de l'impôt n'est jamais directe ; elle est globale, médiate et indirecte.

Les impôts peuvent être regroupés selon différentes typologies. La plus classique, mais la moins pertinente pour l'économiste, oppose les impôts directs, supposés rester à la charge du contribuable, aux impôts indirects censés se répercuter dans les prix. D'autres classent les impôts en fonction de leur assiette (revenu, profits, gains en capital, salaires, patrimoine, biens et services) ou de leur barème (régressif, proportionnel ou progressif). Une distinction importante sur le plan théorique oppose les impôts forfaitaires, qui n'entraînent qu'un pur effet de revenu parce qu'ils n'ont aucun effet sur les prix relatifs des biens, aux impôts non forfaitaires qui, par nature, distordent les prix relatifs.

Incidence fiscale

Qu'il soit producteur ou consommateur, tout contribuable réagit à l'impôt en modifiant les quantités de biens ou de facteurs offertes ou demandées ; de ce fait, il transfère tout ou partie de la charge fiscale sur d'autres agents. L'incidence économique est la mesure des effets de cette translation. La théorie économique de l'incidence fiscale est née avec l'économie politique au XVI^e s. ; elle a marqué les travaux des physiocrates, des classiques anglais puis des écoles marginalistes anglaise et continentales en Italie, en Autriche et en Suède notamment (Musgrave, 1985). Le courant keynésien et les théoriciens de la croissance y ont apporté la dimension macrodynamique qui manquait souvent à ces analyses centrées sur l'équilibre partiel des marchés. Des développements théori-