

ECONOMIE GENERALE : L'ACTEUR ETAT

CHAPITRE 9 : « LES POLITIQUES ECONOMIQUES »

Introduction

I- La politique économique : objectifs et moyens

1- Les objectifs

2- Les moyens de la politique économique

3- L'enjeu théorique de la politique économique

II- Les principaux instruments de la politique économique

1- La politique budgétaire

2- La politique monétaire

3- La politique des revenus

4- La difficile mise en place de la politique économique

Conclusion

ECONOMIE GENERALE : L'ACTEUR ETAT

CHAPITRE 9 : « LES POLITIQUES ECONOMIQUES »

Introduction

L'Etat est un acteur économique spécifique : sa nature, sa présence, son action, ont toujours été l'objet de controverses.

Deux grandes approches : - *Libérale* : Classiques/Néoclassiques et Monétaristes.

- *Interventionniste* : Keynésianisme.

ATTENTION : la question aujourd'hui repose sur le type d'intervention étatique et non plus s'il doit y avoir intervention (débat d'avant la seconde guerre mondiale).

I- La politique économique : objectifs et moyens

1- Les objectifs

Politique économique : action du pouvoir politique dans le domaine économique, afin d'influencer l'évolution de certaines de ses composantes dans un objectif bien précis.

Il faut distinguer une politique économique, comme une manière cohérente et orientée de conduire les affaires économiques et la politique économique, comme l'ensemble des actions concrètes poursuivies dans le domaine économique (projets, programmes...).

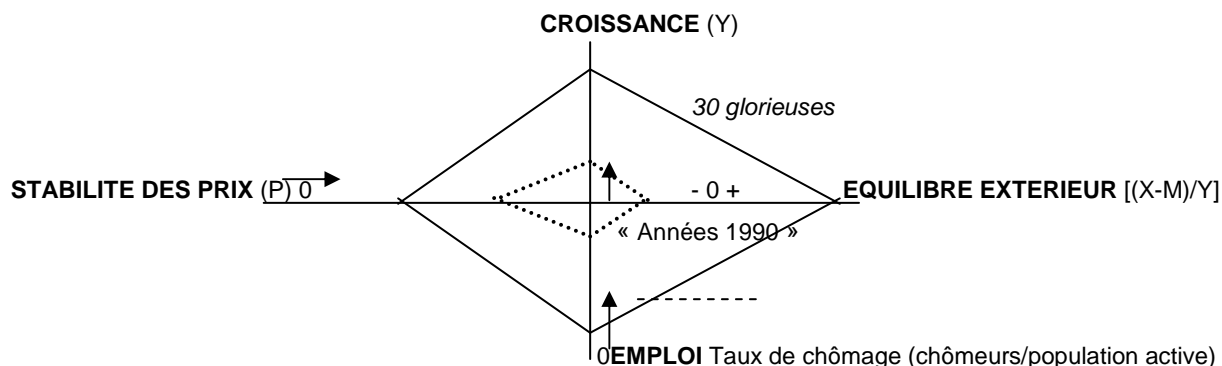
Objectifs : ☞ *Economiques* : plein-emploi, absence d'inflation, croissance...

☞ *Sociaux* : politique de santé, éducation/formation, action culturelle...

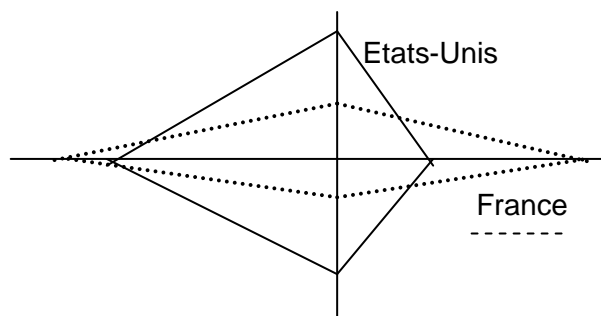
☞ « *Quasi-objectifs* » : équilibre de la balance des paiements, insertion dans l'économie mondiale... Ils n'affectent pas directement les agents économiques.

SYNTHESE : le carré magique de N. KALDOR :

CAS DE LA FRANCE :



COMPARAISON France/Etats-Unis (période de 1997 à 2009)



PREVISIONS 2009 (2010)	ALLEMAGNE	ETATS-UNIS	FRANCE	JAPON
CROISSANCE (PIB, %)	-6.1 (0.2)	-2.8 (0.9)	-1.5 (1.0)	-6.6 (0.6)
INFLATION (%)	0.2 (0.4)	-1.3 (0.7)	0.4 (1.4)	-2.2 (-1.0)
CHOMAGE (%)	6.9 (7.2)	4.6 (4.8)	9.5 (9.0)	3.8 (4.0)
SOLDE BALANCE DES PAIEMENTS COURANTS (% PIB)	6.7 (6.5)	-6.1 (-5.9)	-1.0 (-1.0)	4.8 (5.0)

Ensemble du monde : croissance : 3.8% en 2008 (2.5%, prév. 2009) ;

Zone euro : croissance : 0.8% en 2008 (-2.1%, prév. 2009) ;

PED : prévisions 2009 (2010) : Chine : 5.5% (7.6%), Inde : 5.0% (6.5%), PECO : -0.4% (2.5%), Moyen-Orient/Afrique du Nord : 2.8% (3.5%), Amérique Latine : 1.1% (3.0%).

Quatre objectifs interdépendants, complémentaires ou contradictoires.

La croissance permet de résoudre le chômage (Cf. lois d'A. M. OKUN) ainsi que la baisse du temps de travail.

Croissance et inflation : si plein-emploi des ressources, la croissance se traduit surtout par de l'inflation (hausse du PIB nominal ou courant et non pas réel).

Des objectifs essentiels, mais qui peuvent être critiqués :

- *Equilibre extérieur* : certains légitiment une stratégie de dévaluation compétitive ou des logiques protectionnistes, ce n'est plus un objectif fondamental ;
- *Croissance du PIB* : critique forte : coût et externalités négatives (mouvement de développement durable, écologiste, sociétal...) ;
- *Plein-emploi* : même si réalisé, il faut voir en termes de qualité d'emplois (travail précaire, CDD, intérim, temps partiel subi, conditions de travail...) ;
- *Stabilité des prix* : opportunité d'un taux d'inflation modéré pour « créer » un potentiel de croissance économique (J.P. FITOUSSI).

2- Les moyens de la politique économique

L'atteinte des objectifs nécessite des moyens :

- ➡ *Des instruments de connaissance* : pour préparer les décisions et suivre les résultats : comptabilité nationale, INSEE...
- ➡ *Des instruments d'intervention* : globaux/sectoriels, permanents/ponctuels pour une expansion continue, équilibrée et harmonieuse : politiques budgétaire, monétaire, fiscale, industrielle, de change, de répartition...

Objectifs immédiats ou sur le long terme :

- ↳ *Politique conjoncturelle* : réguler l'activité économique à court terme, moyens simples : politique budgétaire/monétaire, recherche d'effets rapides ;
- ↳ *Politique structurelle* : piloter la progression économique dans un cadre long, instruments lourds et différés : politique industrielle, politique des revenus...

3- L'enjeu théorique de la politique économique

	LIBERAUX	INTERVENTIONNISTES
MARCHES	Efficients	Imparfaits : prix rigides, asymétrie d'informations, rendements croissants...
DESEQUILIBRES	Temporaires, de court terme (Cf. <i>loi des débouchés</i>)	Durables, problème de demande effective, équilibre de sous-emploi...
INFLATION	Phénomène monétaire (équation d'I. FISHER), politique monétaire restrictive	Sources multiples : $D > O$, par les coûts, importée, plein-emploi des ressources (ajustement par les prix)
EQUILIBRE EXTERIEUR	Automatique : $X - M < 0$, baisse du taux de change jusqu'à l'équilibre $X = M$	Non automatique : problème des élasticités critiques

REMARQUE : pour K. ARROW, il existe un marché politique avec une offre et une demande (citoyens). La demande est ignorante et rationnelle, elle ne souhaite pas faire une offre politique car cela nécessite du temps, de la recherche d'informations, d'où un coût élevé. Le marché est imparfait du côté de l'offre (intérêts propres, contre-pouvoirs comme les médias) et la demande n'est pas atomistique (groupes de pression).

L'homme politique n'œuvre que peu dans l'intérêt général et selon l'aspiration de la demande (marketing politique).

→ Une sorte d'équilibre d'intérêts.

Voir aussi l'Ecole des choix publics (« Ecole de Virginie », menée par J. BUCHANAN (Nobel 1986) et G. TULLOCK, qui remettent en cause l'efficacité des politiques économiques et le bien-fondé de la production publique, *services collectifs*).

Une double critique :

- Le procédé du choix démocratique : marchandages politiques, lobbies, d'où une agrégation de choix incohérents, des décisions de dépense facilitées car les avantages sont concentrés sur un petit nombre d'individus et le coût sur un grand nombre (impôts) ;
- La rationalité bureaucratique : propres objectifs de revenu, pouvoir, prestige... Chacun revendique une hausse des budgets publics, peu opposable, car bon pour l'électorat et la nécessité du budget se base sur de l'information fournie par l'Administration...

Solution : limiter et encadrer les procédures de choix démocratique (en interdisant par exemple les déficits publics...) et ouvrir à la concurrence les services publics.

II- Les principaux instruments de la politique économique

1- *La politique budgétaire*

Différents facteurs (environnement politique, doctrines dominantes, contexte social...) mènent à une politique libérale ou interventionniste.

Politique libérale : neutralité du budget ou plutôt équilibre car tout déficit entraîne de l'inflation monétaire et tout excédent révèle (*toutes choses égales par ailleurs*) un manque de fonds privés pour l'investissement ou la consommation, d'où une modération fiscale, une *orthodoxie des finances publiques*.

Pour les Néoclassiques, toute politique monétaire active doit correspondre à la croissance économique et il faut adopter la neutralité budgétaire car toute politique budgétaire perturbe les anticipations des agents et crée des effets d'éviction de l'investissement privé (Cf. M. FRIEDMAN, *Théorie du revenu permanent*). Une politique budgétaire est inefficace en plein-emploi (inflation) et supporte un risque d'offre inadaptée avec recours aux importations (cas de la relance de 1982, problème de balance des paiements).

Politique interventionniste : le budget est un levier de l'engagement de l'Etat dans le domaine économique et social.

J.M. KEYNES : une politique d'investissements publics a des effets d'entraînements positifs sur l'économie grâce au multiplicateur, ce qui permet d'atteindre le plein-emploi.

Déficit : hausse de la demande, baisse du chômage, hausse des rentrées fiscales et baisse du déficit (stabilisation) ;

Excédent : baisse de la demande, baisse de l'inflation.

REMARQUE : La politique monétaire peut relancer la demande globale car la hausse de la masse monétaire permet une baisse des taux d'intérêt, d'où une augmentation de l'investissement et de la consommation, donc la croissance et l'emploi.

Mais, pour J. M. KEYNES, son rôle est limité : si les taux d'intérêt sont bas, ça tombe dans la *trappe à liquidité* et si la rentabilité attendue est faible, il n'y aura pas d'incitation à investir, d'où l'inflation créée par une trop grande liquidité injectée dans l'économie.

*Les moyens de la politique budgétaire : **dépenses publiques** (infrastructures, BTP...) ou **recettes publiques** (politique fiscale pour modifier la répartition du revenu national, orienter les dépenses, politique d'emprunt...)*

Politique budgétaire dans le modèle IS-LM : voir chapitre 7 : *Monnaie et financement de l'économie*.

2- La politique monétaire

Objectif : assurer le financement de l'économie pour la croissance et l'emploi tout en préservant la valeur de la monnaie (limiter l'inflation et stabiliser les taux de change). Il s'agit d'assurer l'équilibre monétaire.

Moyens : actions indirectes (politique des taux d'intérêts, réserves obligatoires) ou actions directes (encadrement du crédit, *open market*, contrôle des changes).

Politique monétaire dans le modèle IS-LM : voir chapitre 7 : *Monnaie et financement de l'économie*.

REMARQUE : la politique monétaire est du ressort de la *Banque Centrale Européenne* (BCE) pour éviter la concurrence interne au bloc européen et pour tenir compte des interdépendances entre pays. Le seul but est la stabilité des prix.

Avec le Pacte de stabilité et de croissance, les pays ont peu de marges de manœuvre en termes de politique budgétaire (éviter les comportements de « passager clandestin »).

3- La politique des revenus

J.M. KEYNES, après-guerre. Depuis, elle est décidée par les partenaires sociaux. C'est l'ensemble des moyens qui visent à agir sur la répartition de tout ou partie du revenu primaire de l'économie et de ses agents.

Objectifs : réduire les inégalités, garantir un revenu minimum, faire partager à tous le progrès économique et les gains de productivité, améliorer la compétitivité-coût des entreprises, assurer l'optimum inflation/chômage (Cf. courbe d'A. W. PHILLIPS).

Moyens : salaire minimum, normes de progression des revenus, blocage de certains revenus, indexation/désindexation...

Aujourd'hui, elle est plus globale : prise en compte de la durée du travail, de l'organisation du travail, formation, couverture sociale...

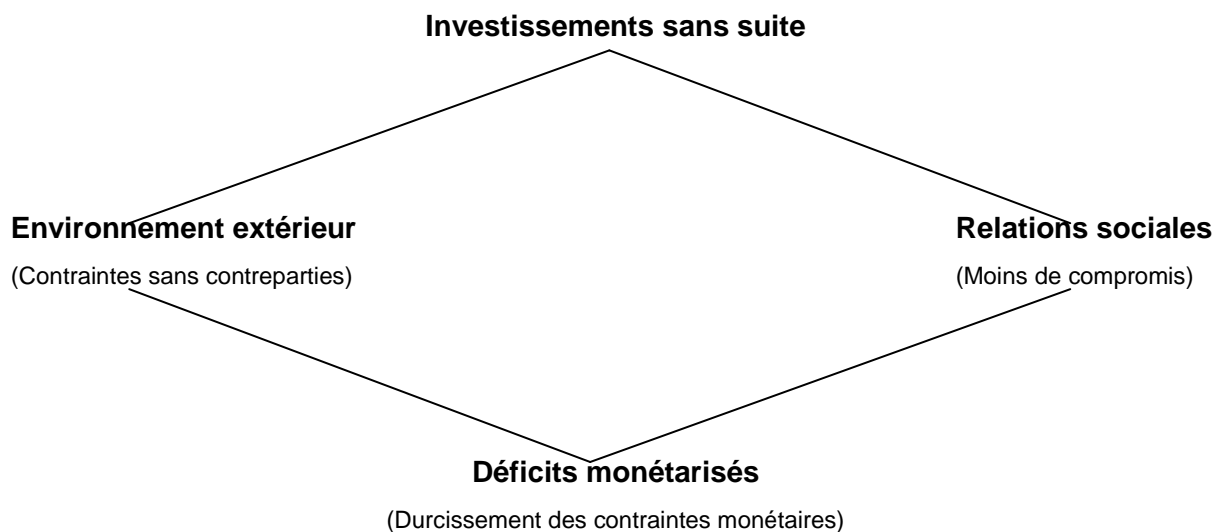
4- La difficile mise en place de la politique économique

- Problème de cohérence des objectifs économiques : emploi/stabilité des prix/croissance ;
- Concilier les intérêts divergents des groupes économiques et sociaux ;
- Manque d'autonomie des pouvoirs publics (économies ouvertes, Union Européenne) ;
- Incompatibilité des objectifs entre eux : inflation/chômage.

A cela s'ajoutent l'arrêt de la croissance, de nouvelles relations internationales, des contraintes extérieures, la transformation des structures productives, la recomposition des relations de travail...

Les ajustements conjoncturels sont impuissants pour imposer un nouveau régime de croissance, d'où des politiques de « Stop&Go » car on est en environnement ouvert (mondialisé), d'où l'incertitude et l'asymétrie d'informations et donc la déformation du *carré magique* :

LA DEFORMATION DU CARRE MAGIQUE



Conclusion

Des économies de plus en plus ouvertes, d'où des politiques de moins en moins efficaces et de plus en plus difficiles à mettre en œuvre. Les pays européens ont également perdu leur autonomie.

D'autres politiques, plus ciblées, s'insèrent dans ce cadre général : lutte contre l'inflation, contre le sous-emploi, politique industrielle, politique extérieure, politique du taux de change...

Néanmoins, malgré l'*Union Européenne* (UE), il n'y a pas d'harmonisation fiscale et sociale.

Existence de politiques structurelles : *Réduction du Temps de Travail* (RTT), pour imposer une réorganisation plus efficace du modèle productif et augmenter les gains de productivité, mais aussi favoriser l'emploi et la croissance ; politique de croissance endogène, comme l'investissement en capital humain (H), physique, public, politique de recherche, R&D...

Demain, au niveau européen ?