



L'ÉTAT ET L'ÉCONOMIE

Le rôle de l'État dans l'économie est au centre de la plupart des débats contemporains. Alors que depuis l'après-guerre, il allait de soi que l'État était une instance incontournable de la régulation économique, ce rôle s'est vu largement remis en question depuis les années 1980. La théorie économique libérale est revenue en force pour démontrer le coût économique de l'interventionnisme public et sa dénonciation s'est appuyée sur tous les types d'arguments : trop de charges sociales sur les entreprises, trop de bureaucratie, faillite des réglementations étatiques comme celle des 35 heures, etc.

Lorsqu'on aborde la question des relations État-Économie, il faut d'abord prendre **quelques précautions méthodologiques**. D'abord, l'intervention publique ne passe pas que par l'État. On distingue, dans la comptabilité nationale française, *trois administrations publiques* qui, toutes interviennent dans le champ économique : l'État, les collectivités locales et la Sécurité Sociale. Chacune a une histoire différente, une vocation différente, un budget différent et chacune entretient un rapport différent avec la société civile. En deuxième lieu, l'intervention de l'État peut recouvrir *des actions bien distinctes* : des actions réglementaires qui n'ont pas d'effet direct sur les dépenses de l'État mais dont l'impact sur l'économie peut être important (modification des barèmes fiscaux, législation sur le salaire minimum ou sur les licenciements, ...), des actions économiques au sens strict (soutien des prix agricoles, subventions aux entreprises, construction d'infrastructures...) ou des actions sociales (financement d'allocations, prise en charge du RMI, lancement d'une campagne de vaccinations...). Ces deux derniers types d'action affectent, contrairement au premier, les dépenses publiques. Enfin, l'État ne doit pas être confondu avec la Nation que cet État représente. Ainsi, dire que la France s'appauvrit sous le prétexte que la dette de l'État a augmenté est un contresens.

La question des relations entre l'État et l'économie suscite **plusieurs interrogations**. La première porte sur la *pertinence* de l'intervention publique : l'État doit-il intervenir (KEYNES) ou rester en dehors du libre jeu marchand (Libéraux). La deuxième est une question de dimension : *à quels niveaux* doit porter l'intervention (État-gendarme ou État-régulateur) et quel doit être le *degré de ses interventions*. La troisième est une interrogation

sur les *modalités concrètes* de l'intervention publique qui permettent à celle-ci d'être la plus efficace

PLAN DU CHAPITRE

Section 1 – Les analyses du rôle de l'État dans l'économie	
Introduction : les figures historiques de la relation État-Économie.	p. 3
A – L'approche par la norme : domaines et degré d'intervention.	p. 3
B – L'approche par les faits : le poids de l'État dans les économies modernes.	p. 7
Section 2 – Les politiques économiques conjoncturelles.	
Introduction : les objectifs/ Le « carré magique »	p. 10
A – La politique budgétaire	p. 10
B – La politique monétaire	p. 13

BIBLIOGRAPHIE

- CROZET Y., Analyse économique de l'État, A.Colin, « Coursus », 1991
GENEREUX J, Les politiques économiques, Seuil, « Mémo », 1996
GENEREUX J, Introduction à la politique économique, Seuil, « Points », 1993
MARIS B, La politique économique conjoncturelle, Puf, « Que-sais-je ? », 1991
TEULON F, Le rôle de l'État dans l'économie, Seuil, « Mémo », 1997

Consulter également les nombreuses publications dans les revues (Alter Eco, etc...)

SECTION 1 – LES ANALYSES DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE

Introduction : Les configurations historiques de la relation État-Économie

Dans un ouvrage de 1983, « L'État et l'Économie », R.DELORME et C. ANDRÉ ont mis en évidence trois grandes figures de leur relation en France. La figure de l'Ancien Régime est celle d'une *économie soumise* à l'administration monarchique. La deuxième figure, inaugurée avec la Révolution française, est celle d'un *État circonscrit* aux nécessités de l'accumulation capitaliste, celle-ci étant conçue comme ayant une logique autonome et l'État devant garantir cette logique. La troisième configuration, qui apparaît après la Libération, est celle d'un *État inséré* dans l'économie, apportant à celle-ci les instruments de sa régulation. L'État aura pour mission d'amortir les cycles économiques par des politiques conjoncturelles appropriées.

La crise ouverte depuis le début des années soixante-dix a reposé la question de l'efficacité de l'État et surtout celle des limites tolérables de son intervention. La source de ce questionnement est prétendument située dans la réduction des disponibilités financières de l'État. En fait, la crise dite financière se double d'une crise plus générale et plus profonde des rapports de l'État avec la Société : c'est le contrat entre les individus et l'État qui est aujourd'hui ébranlé.

A - L'approche par la norme : Quels domaines et quel degré d'intervention ?

1 – La question du domaine d'intervention

Elle a été théorisée en 1959 par l'Américain Richard MUSGRAVE (*Théorie des finances publiques*) qui a fourni une typologie à laquelle on a l'habitude de se référer quand on aborde cette question. L'auteur y décrit, non pas le fonctionnement réel des États mais un type idéal (au sens de M. Weber). Il distingue ainsi trois fonctions, chacune étant remplie par un service spécifique de l'État ou du gouvernement : la fonction et le service d'Allocation ; la fonction et le service de Répartition ; la fonction et le service de Stabilisation.

a – La fonction d'Allocation

Elle consiste à rétablir un usage optimal des ressources (capital, travail, ressources naturelles) à chaque fois que le jeu du marché s'écarte de l'optimum (au sens de Pareto). Cette situation de sous-optimalité peut se produire dans cinq cas et, dans ces cas, l'État doit intervenir.

1 – Situation de monopole empêchant la concurrence

2 – Situation de rendements croissants permettant aux entreprises les plus fortes de vendre moins cher et obligeant les plus faibles à vendre à perte pour pouvoir s'aligner sur les prix des plus forts.

3 – Effets de dégradation de l'environnement sans que le prix du marché incorpore le coût de cette détérioration.

4 – Cas de « biens collectifs purs » devant donner lieu à une prise en charge publique pour que les usagers ne pouvant pas payer ces biens n'en soient pas exclus (éducation, infrastructures urbaines, *etc.*)

5 – Cas des « biens tutélaires » qui sont spontanément produits dans des quantités conformes à la demande des utilisateurs mais dont l'État juge qu'il faut en modérer l'usage (tabac, installation de bars, *etc.*)

b – La fonction de répartition

Il s'agit plus exactement de la fonction redistributive de l'État visant à corriger, dans un sens jugé souhaitable, une répartition primaire des biens trop inégalitaire. Le problème est alors la définition du souhaitable qui peut être plurielle. Pour chaque définition, ce n'est pas le même budget public qui doit être mis en œuvre. Si le souhaitable, c'est moins de différences de revenus, l'État devra mener une politique fiscale et sociale. Si c'est un bien-être mieux partagé, il devra conduire une politique d'infrastructures ou augmenter les services de prévention ou de répression. Si c'est plus d'égalité des chances, il devra augmenter le budget de l'éducation et de la formation permanente, *etc.*

c – La fonction de stabilisation

Il s'agit ici de satisfaire deux objectifs de la régulation économique : le plein emploi des facteurs (travail notamment) et la stabilité des prix. Les modalités d'action de ce service sont décrites par MUSGRAVE conformément à la vision keynésienne : stimulation de la demande en cas de chômage et freinage en cas d'inflation.

Selon MUSGRAVE, ces trois fonctions sont interdépendantes (par exemple, l'allocation des ressources ne sera optimale que si la répartition l'est également) mais les services gérant ces fonctions doivent être néanmoins autonomes. Or, on peut difficilement imaginer que les trois services puissent travailler indépendamment et sans conflits sur des objectifs liés.

2 – La question du degré d'intervention : l'analyse libérale

a – Les vertus du marché dans l'analyse libérale

Pour les libéraux, le marché réalise spontanément l'allocation optimale des ressources rares (les hommes et leurs qualifications, le capital et les ressources naturelles). L'optimalité (Pareto parlait d' « ophélimité ») est obtenue lorsque la situation est telle qu'on ne pourra plus la modifier à l'avantage de quelqu'un sans détériorer la satisfaction de quelqu'un d'autre.

Ce qui rend cette situation optimale, c'est le prix des produits. Ce prix est donc un prix « naturel ». Si l'État ou une institution quelconque (syndicat par exemple) s'avisait de fixer le prix, trop haut ou trop bas par rapport au « prix naturel », les demandeurs ou les offreurs se retireraient du marché et l'on aurait un excédent ou une pénurie selon le cas. Le « surplus des demandeurs ou des offreurs se réduirait alors.

Cependant, il existe des situations où le marché est insuffisant pour réaliser l'optimum.

b – L'intervention souhaitable de l'État

Les économistes libéraux ont envisagé deux situations de ce type : soit le marché présente des « failles » et l'État doit s'y substituer, soit le marché est insuffisant et l'État doit le compléter.

1) L'État subsidiaire dans la théorie du « bien-être collectif »

Inspirée par la philosophie utilitariste promue au XVIIIème siècle par J.BENTHAM et D.HUME, puis A.SMITH, la théorie moderne du « bien-être collectif » reconnaît trois situations où le marché peut échouer et où, en conséquence, l'État doit intervenir, non pas comme un agent économique spécifique, doté d'une rationalité propre, mais comme un substitut. L'État resterait donc au service de la rationalité individuelle mais il viserait la satisfaction collective.

1^{er} cas : l'existence d' « indivisibilités »

Il s'agit de biens ou de services dont on ne peut individualiser ni la production ni l'usage. C'est le cas d'une route, d'un pont, de l'éducation... Ces biens sont dits « non rivaux » car on n'en augmente guère le coût lorsque des usagers supplémentaires viennent l'utiliser. Or, dans ce cas, chacun est tenté de se comporter en « passager clandestin » c'est à dire : ne pas vouloir en supporter le coût. Dans ce cas, la rationalité individuelle s'oppose à la rationalité collective. L'État est alors le seul à pouvoir dépasser ces logiques individuelles en prenant en charge l'offre de ces biens.

2^{ème} cas : l'existence d' « externalités »

Les actions de certains agents peuvent avoir des effets externes sur la satisfaction des autres sans que ces interactions se traduisent en termes de prix. Ces externalités peuvent être positives (économies externes) ou négatives (coûts externes). Dans tous les cas, l'intervention publique se justifie.

3^{ème} cas : l'existence de coûts décroissants

Si, parce que sa production augmente, une entreprise bénéficie de coûts décroissants, elle pourrait porter atteinte à la concurrence. L'État doit alors soit racheter le monopole (avec le risque de peser sur son budget), soit réglementer les prix (avec le risque d'alimenter l'inflation par insuffisance de concurrence), soit subventionner les plus faibles (avec le risque d'accroître son déficit et de soutenir des entreprises non viables au lieu d'encourager les restructurations)

Dans ces trois cas, la notion d'intérêt général n'apparaît pas spécifiquement mais l'État est supposé être le reflet d'une somme d'intérêts individuels.

2) – L'État complémentaire au marché

Ces analyses ont été développées à partir des travaux de la microéconomie de l'information et des théories de la croissance endogène.

◆ La microéconomie de l'information

Ce ne sont pas les « failles » du marché mais ses incertitudes qui justifient ici l'intervention de l'État. Le marché serait inefficace lorsqu'il existe une dissymétrie des informations entre les échangistes. Dès 1970, ACKERLOF avait montré que, en l'absence d'informations sûres concernant les produits, les consommateurs ont tendance à privilégier le plus cher, comme si le prix était un indice de la qualité. Les prix Nobel d'économie 2001, ACKERLOF, STIGLITZ et SPENCE, ont aussi établi que, sur le marché du travail, l'incertitude de l'employeur quant à la performance future du salarié prétendant à l'embauche, peut le conduire à lui offrir un « salaire d'efficacité » supérieur à celui que déterminerait le marché, afin de s'assurer la motivation et la fidélité de celui-ci. Dans ces conditions, l'État a un rôle à jouer : augmenter la transparence des transactions (enjoindre les vendeurs d'afficher le plus explicitement possible les caractéristiques de leurs produits, prix et qualité ; délivrer des diplômes qui traduisent la qualification réelle des diplômés, ...)

◆ Les théories de la croissance endogène

La réhabilitation du rôle de l'État se note également dans les nouvelles théories macroéconomiques de la croissance. Alors que les modèles traditionnels de croissance ne faisaient référence, dans le camp libéral, qu'aux facteurs de production (L,K) et au savant dosage que l'entrepreneur en faisait, les théories de la croissance endogène tentent, depuis les années quatre-vingt, de redonner une légitimité aux interventions publiques. Ainsi, R.LUCAS en 1988, en liant la croissance au « capital humain » et au savoir, montre que l'État est le mieux placé pour en financer le coût dans la mesure où ce capital est, en quelque sorte, une externalité. De même, P.ROMER, en 1990, défendra l'idée que la technologie est un bien « non rival » et que le financement public de la recherche fondamentale est on ne peut plus légitime. Même l'économiste R.BARRO qui, vingt ans plus tôt, condamnait une fiscalité trop lourde, présentera, en 1990, un modèle de croissance où les dépenses publiques jouent un rôle moteur.

3 – L'intervention indispensable de l'État chez J.M. KEYNES

De la même façon que la théorie libérale est souvent confondue avec la critique radicale de l'État, la théorie keynésienne est présentée comme la justification de l'intervention publique dans n'importe quelle circonstance. Or, pour KEYNES, l'intervention de l'État se justifie par la défaillance du marché à exprimer une demande suffisante de biens et de services. Socialiser l'investissement, ce n'est pas, comme chez MARX, collectiviser les moyens de production, c'est déterminer le montant du capital public à investir et le taux d'intérêt des emprunts et des prêts.

L'État doit donc trouver les moyens de son action par une fiscalité qui prélève des revenus aux plus riches (ceux qui ont une faible propension marginale à dépenser) par le biais fiscal. Les impôts ont peu d'adeptes chez les économistes libéraux. C'est par crainte de l'évasion fiscale et de la « désincitation » de l'initiative privée. C'est surtout, dit KEYNES, parce que l'on croit que l'investissement dépend de l'épargne et qu'en pénalisant l'épargne, on pénalise l'investissement. Or, selon lui, c'est l'insuffisance de consommation et non celle de l'épargne qui ralentit la croissance. Cela dit, la lutte contre l'inégalité, pour utile qu'elle soit économiquement, ne doit pas conduire à l'égalité totale ni être une obligation morale. « Il existe des activités humaines utiles qui, pour porter leurs fruits, exigent l'aiguillon du lucre et le cadre de la propriété privée ». Le goût de l'argent peut même canaliser des « penchants dangereux de la nature humaine. Il vaut mieux que l'homme exerce son despotisme sur son compte en banque que sur ses concitoyens ». (cf : « Théorie générale...etc. »)

Sur la question des taux d'intérêt, KEYNES affirme que la rémunération du capital du rentier est anti-économique dans la mesure où elle ne rémunère aucun sacrifice. Le capitaliste a un « pouvoir oppressif d'exploiter la valeur conférée au capital par sa rareté ». Or, la rareté du capital, qui assure cette rémunération, n'est pas une donnée de la nature (contrairement à la rareté du sol). On peut donc la modifier par la création monétaire et, là aussi, le rôle de l'État doit être déterminant.

Finalement, KEYNES ne préconise pas le dépassement radical du capitalisme et du marché par l'intervention de l'État. Celle-ci n'est destinée qu'à favoriser le contexte économique que nécessite une production optimale : « la suppression des lacunes de la théorie classique ne conduit pas à abandonner le système de Manchester mais à indiquer quelle sorte d'environnement le libre jeu des forces économiques exige pour que les possibilités de production soient toutes réalisées ». (cf : idem)

[Retour au sommaire](#)

B – L'approche par les faits : le poids de l'État dans les économies modernes

L'importance de l'intervention économique de l'État se mesure traditionnellement par deux rapports : les dépenses publiques/PIB et les prélèvements obligatoires/PIB. Pour la France, ces indicateurs étaient respectivement de 39% et 35% en 1970, et de 55% et 45% en 2000. Ce poids pris par les budgets publics n'est pas propre à la France : entre les mêmes dates, les pays de l'OCDE ont vu ces rapports passer de 32% à 42% pour les dépenses et de 26% à 39% pour les prélèvements.

Bien qu'une accélération caractérise les vingt ou trente dernières années, le poids de l'intervention de l'État n'est pas un fait nouveau. Commencée au XIX^{ème} siècle, elle a fait l'objet de plusieurs interprétations : réponse à des demandes d'intérêt général, réponse à des stratégies individuelles, lourdeur du fonctionnement bureaucratique des services publics ou encore nécessités du fonctionnement capitaliste, ces explications redessinent la carte des grands clivages théoriques.

1 – Réponse à l'expression de l'intérêt général

- La « loi de WAGNER » ou « loi d'extension croissante de l'activité publique ». Enoncée en 1876, elle repose sur l'idée, déjà formulée par ENGEL en 1857, que la demande de services augmente plus vite que le revenu. Parmi ces services, ceux fournis par les administrations publiques sont en bonne place (éducation, santé,...). L'élasticité de la demande de ces services, disent les économistes, est > 1 .

- La théorie des « effets de déplacement ». Formulée dans les années 1960 par A.T. PEACOCK et J. WISEMAN, elle consiste à expliquer pourquoi il est difficile de diminuer les prélèvements obligatoires. Lorsque survient un événement exceptionnel (guerre, cataclysme naturel, ...) les pouvoirs publics parviennent à en faire rapidement accepter la prise en charge au nom d'un intérêt général. Mais lorsque la situation redevient normale, il y a comme un effet de cliquet qui les empêche de revenir à leur niveau antérieur. Les gouvernements maintiennent les ponctions pour augmenter leurs marges de manœuvre et les citoyens se sont habitués à la nouvelle pression fiscale et continuent de l'accepter. Le seuil de tolérabilité est donc déplacé.

2 – Réponse à des stratégies individuelles

Les théories des « choix publics » (**public choice**) ont proposé d'expliquer le poids de l'État en s'appuyant sur le modèle de *l'homo-economicus* et du marché. Pour G.TULLOCK, par exemple, l'État est un marché politique où les hommes politiques essaient de maximiser leur intérêt de manière rationnelle. Cet intérêt étant d'être réélus, ils mettent en œuvre des budgets publics afin de satisfaire des électeurs indispensables à la poursuite de leur carrière.

3 - Le coût de fonctionnement des services publics

En 1967, W.BAUMOL propose une analyse en termes d'« écarts de productivité ». L'idée est que le secteur des services étant soumis à des progrès de productivité moins rapides, ses coûts de production diminuent moins vite que dans les secteurs primaire et secondaire. Aussi, pour maintenir la qualité d'un service ou pour l'améliorer, il faut dépenser toujours plus.

Dans les années 1960-70, les théories de « la bureaucratie » (NISKANEN, GOULDNER, ...) ont dénoncé le caractère souvent parasitaire du personnel politique qui, contrairement au marché, n'est jamais incité à accroître l'efficacité de leurs services. La bureaucratie publique est alors source de gaspillage, de conflits. Elle devient un lieu incapable de régler des problèmes spécifiques, un lieu d'autoritarisme plus que d'autorité et une occasion de mettre les services publics au profit d'intérêts privés. Cette conception de la bureaucratie est, on le voit, le contre-pied de la rationalité bureaucratique chez M.WEBER.

4 – L'État au service du capitalisme et moteur de sa régulation

On peut distinguer deux types d'analyses marxistes du rôle de l'État : l'orthodoxie marxiste et sa thèse de l'État venant résoudre les contradictions du mode de production capitaliste et, d'autre part, les théories de la « régulation » expliquant les rapports entre État et capitalisme dans une dynamique longue.

◆ **L'orthodoxie marxiste** est restée fidèle à la thèse de la « baisse tendancielle du taux de profit ». Cette baisse est liée à la suraccumulation du capital, inhérente à ce mode de production. Pour les théoriciens du « **capitalisme monopoliste d'État** » (P. BOCCARA, A. LE PORS notamment) le rôle de l'État serait alors de contrecarrer cette tendance. Il le ferait de deux manières. La première consiste à prendre en charge une partie du capital (celle qui aurait la rentabilité la moins immédiate comme les infrastructures) ou une partie du coût de reproduction de la force de travail (logement social, santé, éducation, formation professionnelle, ...). De cette façon, le rapport entre les profits des entreprises et leurs investissements serait augmenté puisque le profit serait calculé sur un capital (privé) moins important. L'État procéderait donc à une « dévalorisation du capital », nécessaire à un système qui en accumule trop pour que l'intégralité du capital privé investi soit rentable. La deuxième manière consiste à organiser un transfert de revenus des ménages vers les entreprises capitalistes par le biais des impôts qui financeraient les subventions, les ristournes fiscales et les commandes publiques au secteur privé. Les faits confirment mal cette dernière analyse puisque la période d'après-guerre verra une augmentation très sensible des revenus salariaux qui rattraperont en partie l'écart avec les profits.

◆ **Les théories de la régulation** ne font pas de l'État un instrument dépourvu d'autonomie, au service d'une classe, mais une composante essentielle du compromis salarial. Alors qu'au XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles, la *régulation de type concurrentiel* avait cantonné l'État dans un rôle d'État-gendarme, gardien des libertés et du droit de propriété, la régulation « *fordiste* » ou *monopoliste* d'après la deuxième guerre mondiale va inscrire l'État au cœur des fonctionnements sociaux. C'est lui qui, par la redistribution et la protection sociale, assurera l'articulation entre production de masse et consommation de masse, évitant ainsi au capitalisme une nouvelle crise des débouchés comme celle des années trente qui avait sonné le glas de la régulation concurrentielle.

Dans cette analyse, l'État n'est plus considéré comme une « béquille du capital » au service du capitalisme (A. Le PORS) mais comme « en service » à côté du capitalisme. La période récente montre cependant que l'État est beaucoup moins légitime dans cette mission d'État-Providence et de régulateur des cycles économiques. C'est sans doute le signe que la régulation « fordiste » laisse place à une nouvelle régulation dont tous les contours sont loin d'être dessinés.

[Retour au sommaire](#)

SECTION 2 – LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES CONJONCTURELLES

Afin de **définir** de manière simple la **politique économique**, on peut dire qu'elle consiste en l'ensemble des interventions publiques en matière économique afin d'améliorer la situation économique et sociale à un moment donné (politique conjoncturelle) ou à transformer les fondements d'une économie (politique structurelle). Dans le premier cas, il s'agit d'agir soit contre le ralentissement économique et sa conséquence immédiate : le chômage, soit contre la «surchauffe» inflationniste liée à un déséquilibre offre-demande, à une envolée des coûts de production ou à un dérapage de la création monétaire. Dans le cas de la politique structurelle, il peut s'agir de nationaliser ou de privatiser des entreprises, de mettre en œuvre une politique industrielle favorisant la concentration, de mener une politique agricole adaptée à l'environnement international (PAC), de promouvoir une autre fiscalité, de modifier le rapport salarial (instauration ou suppression du salaire minimum, réduction du temps légal de travail, ...).

Dans le cadre de ce cours, nous n'aborderons que la politique conjoncturelle. Après en avoir précisé les objectifs principaux, on étudiera ses principaux instruments et les contraintes qui en affectent aujourd'hui l'usage. Nous serons amenés à distinguer alors la politique budgétaire (A) de la politique monétaire et du taux de change (B).

Les objectifs de la politique conjoncturelle se ramènent à la réalisation des quatre sommets du « **carré magique** » (expression de l'économiste N. KALDOR) : la croissance économique, le plein emploi, la stabilité des prix et l'équilibre extérieur. Ces quatre objectifs se situent deux à deux sur deux axes : la croissance économique garantit l'emploi, la stabilité des prix garantit l'équilibre extérieur.

Pour réaliser ces objectifs, les pouvoirs publics disposent traditionnellement de deux grands types d'instruments.

A – La politique budgétaire

1 – Le budget de l'État

C'est un document comptable qui présente la ventilation des recettes et des dépenses de l'État. Le déroulement de la préparation budgétaire se fait en trois phases. La première a lieu au niveau du gouvernement : c'est la préparation du budget, la négociation entre les ministères dépensiers, l'arbitrage du 1^{er} ministre ... La deuxième phase a lieu au Parlement qui se prononcera sur la Loi de Finance proposée par le gouvernement. La 3^{ème} phase sera celle de l'exécution du budget avec d'éventuelles rectifications nécessitées par la conjoncture. On doit donc bien retenir que le budget n'est pas que de la responsabilité des dirigeants. C'est aussi celle des assemblées qui représentent la Nation.

2 – Les modalités de l' 'action budgétaire

Le budget de l'État peut agir de deux manières. La première, qui a la faveur du courant libéral, procède par ce que l'on appelle les « **stabilisateurs automatiques** ». Elle n'engage pas la volonté politique du gouvernement. Elle suppose que le budget exercera *spontanément* un effet de refroidissement en cas de surchauffe inflationniste ou de relance en cas de ralentissement économique. Ainsi, si l'économie est en situation d'expansion avec les risques d'inflation que celle-ci comporte, l'augmentation du revenu national induite par cette expansion entraînera une augmentation des recettes fiscales plus rapide que celle du revenu par le jeu de la progressivité des prélèvements. Le budget aura donc un effet de ponction, favorable au freinage de l'expansion. Les effets seront inverses dans le cas d'une récession.

La deuxième manière met en jeu l'intervention publique et la volonté politique du gouvernement. Elle consiste à agir par le biais du **multiplicateur de dépenses publiques**. Rappelons le mécanisme du multiplicateur keynésien. Tout accroissement de dépense, par exemple d'investissement (ΔI) génère un accroissement de revenu (ΔR) multiplié. Et, ainsi :

$$\Delta R = k. \Delta I$$

avec : $k = 1/1-c$, où c représente la propension marginale à consommer.

L'action de l'État, par une augmentation des dépenses publiques (ΔG) peut alors avoir un effet de multiplication analogue :

$$\Delta PIB \text{ (ou } \Delta R) = k. \Delta G$$

N.B. : On peut montrer que l'effet d'une dépense publique directe (ΔG) est supérieur à une action visant à accroître les revenus des agents privés par une distribution supérieure de transferts sociaux (ΔT). En effet, rien ne garantit que ce soit la totalité de ces transferts qui sera dépensée par les ménages puisque la propension marginale à consommer s'applique aussi à ces transferts. Dès lors, on aura :

$$\Delta PIB \text{ (ou } \Delta R) = k. (c\Delta T)$$

c.a.d. :
$$\Delta PIB \text{ (ou } \Delta R) = 1/1-c (c.\Delta T)$$

$$\Delta PIB \text{ (ou } \Delta R) = c/1-c (\Delta T)$$

Si l'on suppose, par exemple que $c = 0,8$:

- dans le cas d'une dépense directe, on a $k = 1/0,2 = 5$

- dans le cas d'une dépense indirecte, on a : $k = 0,8/0,2 = 4$

Ce qui signifie que l'action publique est plus efficace par le volet fiscal que par le volet social.

3 – Les contraintes de la politique budgétaire

Dans la théorie keynésienne, le budget peut avoir, en situation de sous-emploi, une grande efficacité conjoncturelle. On peut aujourd'hui s'interroger sur les limites de cette efficacité, compte tenu d'un certain nombre de contraintes.

a– d’abord, des contraintes de nature politique qui pèsent sur les décisions publiques

- le budget de l’État, on l’a dit, ne relève pas seulement d’une décision gouvernementale. Ce qui rend la procédure budgétaire longue et parfois trop tardive lorsque la dépense a un caractère d’urgence. De plus, la pression politique qui pèse sur les parlementaires peut les conduire à faire pression sur le gouvernement moins pour satisfaire une rationalité économique que leur électorat.
- Un certain nombre d’engagements sont pris dans le cadre d’accords internationaux et les empêchent de gérer leurs budgets comme ils le voudraient. Ainsi le pacte de stabilité et de croissance d’Amsterdam impose aux gouvernements une rigueur budgétaire importante. Le traité de Maastricht de 1992 prévoit un déficit budgétaire inférieur à 3% du PIB du pays adhérent.

b – des contraintes de nature économique ensuite.

- du côté des dépenses, la marge de manœuvre des gouvernements en matière budgétaire est étroite car la plupart des dépenses budgétaires d’une année correspondent à des décisions antérieures. Ainsi, l’embauche d’un fonctionnaire engage le budget de l’État jusqu’à sa retraite.
- Du côté des recettes, tout besoin de financement de l’État se traduit par trois types de mesures possibles. Soit accroître l’impôt mais le seuil d’imposition n’est pas sans limites et les gouvernements hésitent à utiliser ces mesures toujours impopulaires et responsables, selon les analyses libérales, d’ « effets d’éviction » de la dépense privée. Soit recourir à la création monétaire mais les politiques monétaires échappent désormais aux gouvernements et sont aux mains d’instances monétaires supranationales (B.C.E.) convaincues des risques d’inflation liés à cette création de monnaie. Soit emprunter par le biais d’obligations d’État mais le risque est de stériliser du pouvoir d’achat des prêteurs et de pousser les taux d’intérêt vers le haut dans la mesure où les emprunts d’État rendent l’argent plus rare et donc plus cher.

c – les limites des enchaînements keynésiens

◆ L’augmentation du revenu national ne se traduit pas toujours par une augmentation de la demande

- En 1957, Milton FRIEDMAN proposa une **théorie du « revenu permanent »** montrant que les ménages adaptaient leur consommation non pas sur le revenu exceptionnel qu’ils percevaient à un moment donné mais sur le revenu qu’ils ont l’habitude de percevoir de façon permanente. Aussi, pour qu’une politique de relance fonctionne, faut-il que l’accroissement de revenu soit suffisamment fort pour modifier leur comportement.
- Dans les années soixante-dix, **la théorie des anticipations rationnelles** des « nouveaux classiques » tels que R. LUCAS expliquait que les agents économiques qui perçoivent un revenu supplémentaire vont rationnellement l’épargner en prévision des prélèvements obligatoires supplémentaires qu’ils anticipent.

◆ le multiplicateur ne fonctionne pas aussi bien que KEYNES le prétendait

- d'abord, la demande n'a d'effets positifs que si l'offre globale est élastique à court terme. Il faut donc qu'il y ait des capacités de production inemployées sinon les prix augmentent.
- ensuite, il faut que la propension à consommer soit constante.
- il faut également que la dépense publique ait des effets internes. Si elle s'adresse à des produits importés, ce seront les autres pays qui bénéficieront du multiplicateur de dépenses publiques.
- enfin, l'action des dépenses publiques ne concerne que le chômage conjoncturel. Le chômage structurel, résultant de l'insuffisance des qualifications, du coût élevé du travail ou de la substitution des machines au travail humain, sera peu concerné.

◆ dépenses publiques et « effets d'éviction »

La politique budgétaire expansionniste aurait, selon les « économistes de l'offre » (« supply siders ») un triple effet d'éviction.

- d'une part, le poids des prélèvements obligatoires évincerait la dépense de consommation des ménages et l'investissement des entreprises privées.
- d'autre part, le financement des déficits publics accroîtrait la demande de monnaie. Les taux d'intérêt en seraient augmentés (argent plus rare) ce qui limiterait les dépenses de consommation et d'investissement payées à crédit.
- Enfin, dans une économie ouverte, l'augmentation des taux d'intérêt attirerait les capitaux étrangers à la recherche de placements sûrs. La monnaie nationale en serait renchérie et, du coup, la compétitivité amoindrie.

[Retour au sommaire](#)

B – La politique monétaire et la politique du change

Alors que la politique budgétaire relève encore du gouvernement, même si ses marges de manœuvre sont réduites, la politique monétaire relève désormais presque partout des Banques Centrales.

1 – Les objectifs de la politique monétaire

On distingue traditionnellement les objectifs finaux et les objectifs intermédiaires de la politique monétaire. Les objectifs finaux sont les mêmes que ceux de la politique conjoncturelle : réaliser le « carré magique ». L'objectif prioritaire affiché par la BCE dans l'article 1 de ses statuts, est cependant la stabilité des prix.

Les objectifs intermédiaires sont ceux par lesquels on parvient aux objectifs finaux : maîtrise de la masse monétaire (donc du crédit bancaire), maîtrise des taux d'intérêt et maîtrise du taux de change (depuis le passage à l'euro, ce dernier objectif ne concerne que les taux entre l'euro et les autres monnaies).

2 – Les modalités d'intervention de la politique monétaire

Les autorités monétaires, pour réaliser ces objectifs, mettent en œuvre un certain nombre d'instruments.

a – les instruments spécifiques au contrôle de la masse monétaire et au taux d'intérêt

Il s'agit soit d'instruments directs et rigides reposant sur des interventions réglementaires, soit d'instruments plus souples et plus indirects.

◆ **parmi les réglementations directes**, on peut citer, pour mémoire, *l'encadrement du crédit*, utilisé principalement de 1973 à 1984 et abandonné en 1987 car la globalisation financière permettait désormais de se financer à l'étranger et donc, de déjouer cette technique qui consistait en quotas de crédits autorisés par la Banque Centrale aux différents établissements bancaires. Une autre technique était celle des *réserves obligatoires* qui obligeait les banques prêteuses à détenir, auprès de la B.C., des réserves en billets au pro-rata des crédits qu'elles consentaient.

◆ depuis les années quatre-vingt, **des techniques plus souples et plus indirectes** ont remplacé ces méthodes réglementaires. La principale est la *politique des taux d'intérêt directeurs*. La Banque Centrale agit sur le volume des liquidités non plus en le réglementant mais en intervenant sur le marché monétaire, c'est à dire celui où les banques se prêtent ou s'empruntent de l'argent. Elle y impulse des taux plus forts en raréfiant la liquidité ou en l'augmentant. Elle maintient alors les taux dans un « corridor » entre un taux plafond (« taux de prise en pension ») et un taux plancher (« taux d'appel d'offres »).

b – les instruments spécifiques aux taux de change

Rappelons d'abord que le taux de change d'une monnaie par rapport à une autre est le prix auquel elle s'échange contre cette monnaie. Lorsque le rapport concerne une monnaie étalon (or, puis dollar), on parle de « parité ».

Quels sont les facteurs qui déterminent le taux de change ? Ce sont ceux qui affectent le solde de la balance des paiements du pays. Si le solde est excédentaire, il en résulte une demande de monnaie nationale (les étrangers demandent notre monnaie pour pouvoir acheter nos produits ou placer des capitaux dans notre économie ou y faire du tourisme). Alors, notre monnaie, plus demandée qu'offerte, tend à s'apprécier.

Si le solde des paiements est déficitaire, l'inverse se produit. On demandera de la monnaie étrangère et, pour cela, on vendra la monnaie nationale. Celle-ci se dépréciera donc.

Parmi les facteurs qui affectent le solde des paiements et donc, le taux de change, on va trouver :

- la compétitivité commerciale qui fait entrer ou sortir des devises
- les taux d'intérêt qui conditionnent les placements étrangers et les placements à l'étranger
- Le degré d'externalisation de la production et le degré d'ouverture qui expriment l'importance des investissements étrangers et celle des investissements à l'étranger.
- La spéculation qui cherche à profiter des variations des cours des monnaies.

Les instruments d'intervention sur les taux de change ont connu une évolution profonde depuis les années quatre-vingt. L'origine de ces transformations remonte même au début des années soixante-dix. Depuis les accords de Bretton-Woods signés en 1994, les taux de change étaient fixes. Chaque monnaie avait été définie en fonction du dollar. Le dollar lui-même avait été défini par un certain poids d'or fin (35 \$ l'once) et les Etats-Unis s'étaient engagés à convertir tout dollar présenté aux guichets de leur B.C. (la Federal Reserve). Le principe de convertibilité était donc associé à celui de la fixité des taux de change. Ce dernier devait être obtenu par l'intervention des B.C. qui, en achetant ou en vendant des dollars contre leurs monnaies nationales, permettaient de conserver la parité fixée. Seule la Fed se dispensait d'intervenir sur les marchés des changes. De plus, afin d'éviter les entrées ou les sorties de capitaux spéculatifs, fut instauré un contrôle des changes.

Vers la fin des années soixante, la confiance dans le dollar, qui avait permis que les pays en détenant ne réclament pas sa convertibilité en or (dollar as good as gold), va s'altérer. Devant l'importante demande de conversion de dollars en or émanant de tous les pays qui en avaient accumulé, le Président R.Nixon déclare, le 15 Août 1971, la fin de la convertibilité. Deux ans plus tard, en 1973, c'est le principe de fixité qui s'effondre. Désormais, le taux de change sera déterminé par la loi de l'offre et de la demande. Afin de ne pas voir leur monnaie trop s'apprécier ou trop se déprécier, les B.C. continueront souvent d'intervenir au risque d'épuiser leurs réserves en devises. Mais d'autres fois, elles seront tentées de laisser filer leur monnaie vers le bas afin de bénéficier des effets positifs de la « dévaluation compétitive ».

Il faut cependant préciser que ces dévaluations étaient possibles dans le cadre des accords de Bretton-Woods qui prévoyaient des situations exceptionnelles de déficit commercial qu'une « bonne dévaluation » pouvait permettre de réduire puisqu'elle rendait les exportations plus compétitives en termes de prix. Mais ces dévaluations avaient un caractère institutionnel. Le pays qui souhaitait dévaluer en faisait la demande auprès du Fonds Monétaire International. Depuis l'abandon du régime des changes fixes et l'entrée dans le flottement des monnaies, la dévaluation des monnaies correspond davantage à une dépréciation et la réévaluation à une appréciation dictées par le marché.

3 – Les limites des politiques monétaire et du change

La politique monétaire a été conduite exclusivement dans le sens de la rigueur depuis le début des années quatre-vingt. La lutte contre l'inflation a été menée partout, depuis les États-Unis de R. REAGAN et la Grande Bretagne de M. THATCHER, à coup de durcissement des taux d'intérêt. La France n'est entrée qu'à partir de 1983-84 dans cette logique. Convaincus que l'inflation était l'ennemi public et privé n°1, et afin d'éviter la fuite des capitaux attirés par des taux rémunérateurs outre-Atlantique, les gouvernements

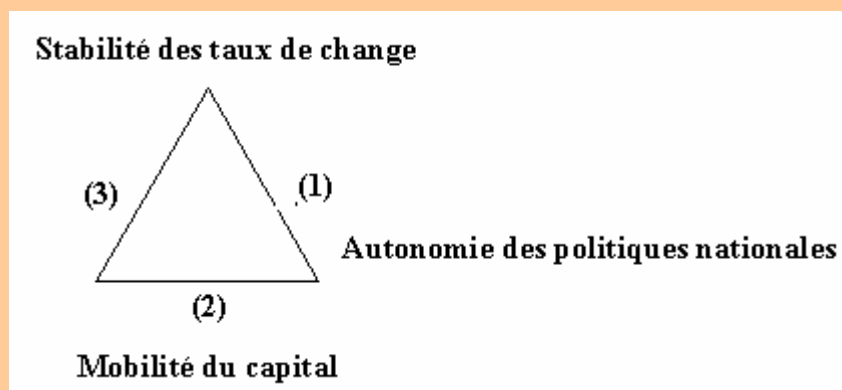
successifs les ont augmentés à leur tour. Les conséquences furent l'arrêt de l'inflation mais également celui de la croissance économique et la montée du chômage.

Alors qu'une détente aurait été possible à partir de 1988, sur fond de croissance retrouvée, la réunification allemande et les tensions inflationnistes qu'elle produisit vont obliger une nouvelle fois la France à augmenter les taux d'intérêt de manière à maintenir le franc au niveau du deutschmark, monnaie forte de l'Europe. La « désinflation compétitive » se substituait encore une fois à la « dévaluation compétitive ». Et une nouvelle fois, la croissance allait se ralentir et aggraver le chômage. D'autres pays comme l'Italie ou la Grande Bretagne qui laissèrent « filer » leurs monnaies vers le bas tireront mieux leur épingle du jeu.

A partir de 1994, la maîtrise de l'arme monétaire allait échapper définitivement aux pouvoirs publics puisque l'autorité monétaire allait être intégralement confiée à la Banque Centrale devenue indépendante sur le modèle allemand.

La politique du taux de change devenait elle aussi caduque. Le système monétaire européen, mis en place dès 1979 mais qui connut bien des vicissitudes, allait déboucher sur le principe de parités fixes entre les pays européens. Sa consécration devait se faire avec la constitution d'un « euroland » dont la dernière phase est la disparition des monnaies nationales le 1^{er} Janvier 2002.

Ces contraintes et ces limites de la politique monétaire sont parfaitement résumées dans le « triangle d'incompatibilité » exprimé par l'économiste R. MUNDELL. Il est impossible d'avoir à la fois stabilité des taux de change, mobilité internationale du capital et autonomie des politiques nationales.



Trois situations sont possibles :

- (1) : On a stabilité des taux de change et des marges de manœuvre importantes dans la conduite des politiques économiques. Ce fut la situation des « trente glorieuses » après Bretton-Woods. Mais le contrôle des changes interdisait une totale mobilité internationale du capital.
- (2) : C'est la stabilité des taux de change qui est sacrifiée. Situation après l'effondrement du SMI de Bretton Woods
- (3) : c'est l'autonomie des politiques nationales qu'il faut accepter de perdre. Cas de l'Union Européenne.

Retour haut du texte