

CHAPITRE 2 COMMENT EXPLIQUER L'INSTABILITE DE LA CROISSANCE ?

I. LES FLUCTUATIONS ECONOMIQUES

1. Les rythmes de la croissance

A) Reconnaitre les fluctuations.

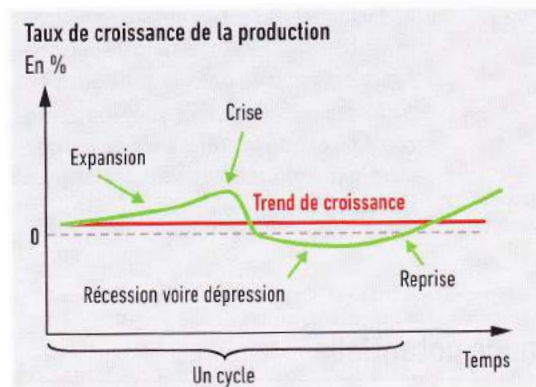
Fluctuations économiques : Ensemble des mouvements de baisse ou de hausse de l'activité économique.

NB : Par activité économique, on entend largement production et donc croissance.

Activité : Reconnaître les changements de rythme de la croissance économique sur un schéma et les nommer.

L'évolution économique n'est pas linéaire, document 1 p. 46 Bordas)

→ PPT **taux de croissance de la production présentation des phases**



Crise économique : retournement généralement assez brutal de la conjoncture dans un cycle économique.

Dépression : moment d'un cycle économique pendant lequel la production baisse.

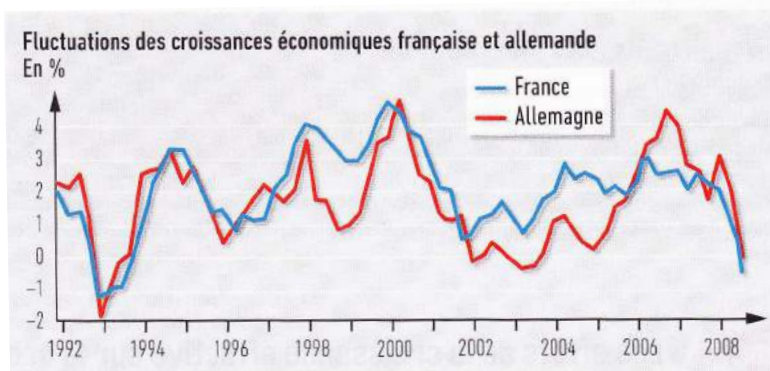
Récession : moment d'un cycle économique pendant lequel la production ralentit mais croît toujours.

Expansion : accélération du rythme de croissance du PIB à court terme.

Croissance économique : Augmentation du PIB sur une longue période.

Attention : expansion = court terme. Croissance = long terme.

→ PPT **Fluctuations des croissances économiques française et allemande**



1. Distinguer des phases d'expansion, de récession, de dépression, de reprise, de crise.
2. Quels indicateurs permettent de savoir qu'une économie est en période d'expansion ?
3. En quoi les fluctuations économiques sont-elles un phénomène complexe ?

A quelle époque la France a-t-elle connu la croissance la plus élevée ?

A quoi cette croissance forte était-elle due ?

B) Mesurer les fluctuations par les écarts de production.

Activité : Comprendre et interpréter les écarts de production

L'origine des écarts entre la croissance effective et la croissance potentielle, doc 2 p. 44 Bordas
PPT → Tableau

Zone euro	2001	2003	2005	2007
Croissance effective	1,9	0,8	1,3	2,1
Croissance potentielle	2	1,9	1,8	1,9

Source : Pierre DUHARCOURT, *Croissance potentielle et développement*, rapport du Conseil économique et social, janvier 2007.

Croissance potentielle : La production potentielle se définit comme le niveau maximal de production soutenable à long terme sans accélération de l'inflation.

La croissance économique potentielle est évaluée par le taux de croissance du PIB potentiel, c'est-à-dire du PIB maximal qui pourrait être réalisé grâce à la pleine utilisation des facteurs de production disponibles (si 100% des capacités productives était utilisé).

Le PIB potentiel est donc une évaluation de la production maximale qu'il serait possible de réaliser sans inflation ; c'est une mesure des capacités d'offre de l'économie.

On évoque le fait qu'il ne faut pas d'inflation forte car le PIB en valeur (ou nominal) serait largement surestimé par rapport au PIB réel en volume en cas d'inflation et il serait possible facilement de dépasser le taux de croissance potentiel en cas de forte hausse de prix.
(Revoir TD volume/valeur fait au chapitre 1)

≠ **Croissance effective** : croissance empiriquement mesurée.
Empiriquement = historiquement = dans la réalité

La croissance effective est souvent inférieure à la croissance potentielle. Cela signifie que les facteurs de production ne sont pas utilisés à 100%. Les capacités productives sont sous-exploitées.

On observe alors un **écart de production** (output-gap) est la différence entre la production effective et le niveau de la production potentielle.

Le niveau de production potentielle étant conçu comme un indicateur d'offre, l'écart de production représente l'excès (ou l'insuffisance) de la demande. Il permet de juger de la situation dans le cycle économique.



ATTENTION : la production potentielle n'est pas une grandeur observable. Son évaluation repose nécessairement sur diverses hypothèses statistiques et théoriques

Philippine Cour, Hervé Le Bihan et Henri Sterdyniak, in *l'économie mondiale 1998*, Éditions La Découverte, collection Repères, Paris, 1997.

- Qu'est-ce qui peut expliquer un écart de production négatif ? (production effective plus faible que la production potentielle) ?**
- Quelle conséquence un écart de production négatif peut-il entraîner ?**
- Inversement, comment expliquer un écart de production positif ?**
- Quelle conséquence un écart de production positif peut-il entraîner ?**

Synthèse

La croissance est instable : à des périodes de croissance soutenue (expansion), succèdent des périodes de forts ralentissements, voire de recul de l'activité productive (récession ou dépression). Les fluctuations se repèrent avec des séries statistiques (annuelles, trimestrielles, mensuelles) qui portent sur le volume de la production, les prix, le chômage, le niveau des stocks, les carnets de commande des entreprises, etc. Lorsque la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle, cela conduit à des tensions inflationnistes (« surchauffe ») ; lorsque la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle, on assiste à une montée du chômage. L'écart de production (« gap » en anglais) entre croissance effective et croissance potentielle permet donc d'appréhender l'instabilité de la croissance.

Transition : Maintenant que nous savons comment repérer les fluctuations essayons de comprendre d'où elles viennent.

2. D'où viennent les fluctuations ?

A) Les effets ambivalents du progrès technique sur l'économie : la destruction créatrice.

Activité : Lire un texte d'économiste et répondre aux questions

MANUEL La destruction créatrice : un concept de Joseph Schumpeter, doc 2 p. 28 Bordas

Le capitalisme constitue, de par sa nature, un type ou une méthode de transformation économique et non seulement il n'est jamais stationnaire, mais il ne pourra jamais le devenir. Or, ce caractère évolutionniste du processus capitaliste ne tient pas seulement au fait que la vie économique s'écoule dans un cadre social et naturel qui se transforme incessamment et dont les transformations modifient les données de l'action économique. Certes, ce facteur est important, mais bien que de telles transformations (guerres, révolutions) conditionnent fréquemment les mutations industrielles, elles n'en constituent pas les moteurs primordiaux. Le caractère évolutionniste ne tient pas davantage à un accroissement quasi automatique de la population et du capital. [...] En fait, l'impulsion fondamentale qui met et maintient en mouvement la machine capitaliste est imprimée par les nouveaux objets de consommation, les nouvelles méthodes de production et de transport, les nouveaux marchés, les nouveaux types d'organisation industrielle, tous éléments créés par l'initiative

capitaliste. Comment nous l'avons montré [...], le contenu des budgets ouvriers, disons de 1760 à 1840, n'a pas simplement grossi sur la base d'un assortiment constant mais il s'est constamment modifié du point de vue qualitatif. [...] Le développement des organisations productives, depuis l'atelier artisanal et la manufacture jusqu'aux entreprises amalgamées telles que l'*US Steel*, constitue d'autres exemples du même processus de mutation industrielle – si l'on me passe cette expression biologique – qui révolutionne incessamment de l'intérieur la structure économique, en détruisant continuellement ses éléments vieillissés et en créant continuellement des éléments neufs. Ce processus de *destruction créatrice* constitue la donnée fondamentale du capitalisme : c'est en elle que consiste, en

dernière analyse, le capitalisme, et toute entreprise capitaliste doit, bon gré mal gré, s'y adapter.

Joseph A. SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, (1942), Payot, 1991.

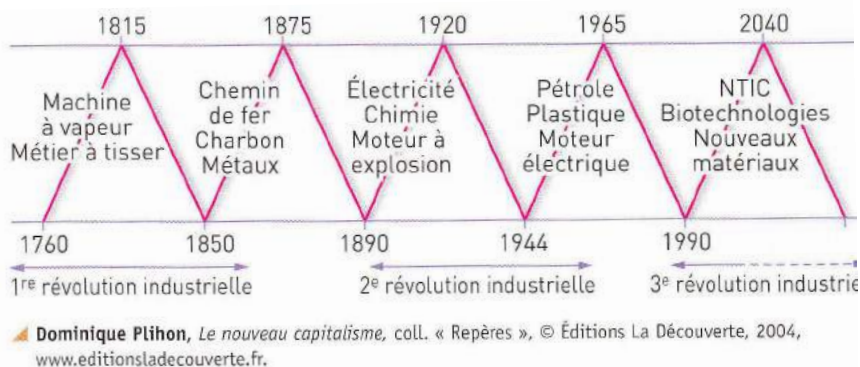
QUESTIONS

1. **Expliquer.** Avec la hausse des revenus qui accompagne la croissance, comment la consommation a-t-elle évolué ?
2. **Déduire.** Quel acte économique est pour Schumpeter consubstantiel de la croissance économique dans une économie capitaliste ?
3. **Expliquer.** Comment justifier l'idée du passage souligné ?
4. **Analyser.** Quel est, au regard de ce texte, le lien entre destruction créatrice et croissance ?

Qui est Joseph Aloïs Schumpeter ?

Économiste autrichien (1883-1950), installé aux États-Unis, qui a renouvelé l'étude de la croissance économique en donnant un rôle central à l'innovation. Il a aussi insisté sur le rôle de l'entrepreneur qui prend le risque d'innover pour développer son entreprise et, ce faisant, participe au progrès économique.

PPT → Joseph Schumpeter et les « vagues du capitalisme ».



Doc 1 p. 30 Hatier.

La destruction créatrice est un processus « qui révolutionne incessamment de l'intérieur la structure économique, en détruisant continuellement ses éléments vieillissés et en créant continuellement des éléments neufs ». Elle est inhérente au capitalisme et repose sur l'innovation.

Activité : Prenez un exemple d'innovation à la base d'une révolution industrielle pour illustrer le principe de destruction créatrice :

NTIC = création de réseaux de communication. Restructuration des entreprises. Disparition d'entreprise de vente à domicile, explosion de la catégorie socioprofessionnelle des chauffeurs livreurs.

Synthèse : Le progrès technique crée les conditions de la croissance, mais il transforme l'économie et la société, déstabilise les entreprises dans un perpétuel mouvement de destruction créatrice : certaines activités se développent rapidement tandis que d'autres stagnent ou déclinent. Au rythme des innovations, les produits, les méthodes mais aussi les entreprises, leurs localisations et les qualifications se renouvellent. Les gains de productivité diffèrent selon les activités, la répartition de l'emploi se modifie sectoriellement et géographiquement. Voilà en partie pourquoi le progrès technique entraîne des fluctuations économiques.

B) Les chocs de demande

Demande : correspond à la consommation et l'investissement de tous les agents économiques. Consommation des ménages mais aussi des organisations productives et non productives (consommations intermédiaires et petits matériels). Investissement des ménages (logement) et des entreprises (FBCF).

→ Pour désigner la totalité de la demande on parle de « demande globale ».

Demande globale : demande agrégée de tous les agents économiques résidents et non résidents (ménages, entreprises financières et non financières, associations et administrations) qui comprend ainsi la consommation, l'investissement et les exportations.

Activité : Créer un schéma à partir d'un texte : les conséquences d'une hausse de l'investissement « La demande de biens d'investissement favorise la croissance », doc 2 p. 48 Bordas

Soit une entreprise privée qui décide de réaliser sur le territoire national un investissement de 100 millions (par exemple la construction d'un parc d'attractions). [...] À cette fin, elle commande des biens d'équipement à d'autres entreprises [installées en France], qui pour leur réalisation embauchent un certain nombre de travailleurs, ce qui constitue une création d'emplois directs.

Cette activité productive se traduit par une distribution de revenus pour un montant de 100 millions aux propriétaires et aux salariés des entreprises fabriquant ces biens d'équipement. Ces agents économiques vont ensuite utiliser ce revenu supplémentaire, en partie sous forme d'achat de biens de consommation (par exemple 80 millions si l'on suppose que la propension marginale à consommer est de 0,8 en moyenne), et pour le restant, 20 millions, l'épargneront.

Ces dépenses constituent alors des revenus pour les commerçants, leurs fournisseurs, leurs employés (première vague de création d'emplois indirects), revenus qu'ils dépenseront à leur tour. [...]

Peu à peu, les dépenses privées de consommation accentuent donc les effets de la dépense initiale d'investissement privé. Cet enchaînement de vagues « revenus-dépenses-revenus » continue

indéfiniment mais leur importance est progressivement décroissante.

J.-L. BAILLY, G. CAIRE, C. LAVIALLE et J.-J. QUILÈS,
Macroeconomie, Bréal, 2006.

QUESTIONS

1. Lire. Lorsque dans un pays l'investissement s'accroît, les revenus augmentent-ils seulement du montant de cet investissement ?

2. Lire. L'effet multiplicateur d'une hausse de l'investissement s'accroît-il ou diminue-t-il au fil du temps ?

3. Expliquer. Pour favoriser cet effet multiplicateur, les revenus supplémentaires des agents doivent-ils être dépensés ou épargnés ?

4. Analyser. Quel est l'effet à court terme d'une hausse de l'investissement sur la croissance économique d'un pays ?

Le saviez-vous ?

Les fluctuations de l'investissement entraînent des variations plus fortes du revenu et de la production globale : c'est l'**effet multiplicateur**. Ainsi, une hausse de l'investissement a des effets stimulants à court terme sur la croissance en raison de cet effet.

Créer un schéma

On pourrait donner comme titre : « Les dépenses des uns font les revenus des autres ».

Si la consommation des ménages ralentit que se passe-t-il ?

Pourquoi la production peut ralentir plus vite que la demande ? Imaginez la vente d'automobile en France. La demande d'automobiles neuves diminuent fortement cette année et PSA suppriment beaucoup de postes en France. Comment expliquer toutefois le fait que la production d'auto soit inférieure à la demande d'auto PSA ?

Dans une situation de choc de demande négatif, comment réagissent les prix face à un recul de la demande ?

Désinflation : ralentissement du rythme de croissance du niveau général des prix. Il y a toujours inflation, mais à un taux de plus en plus faible.

Déflation : processus de baisse cumulative du niveau général des prix qui entraîne une réduction massive de l'activité et un fort accroissement du chômage.

Activité : Lire un article sur le phénomène de déflation et répondre aux questions

Oubliés depuis les années 1930, les effets déstabilisants de la déflation sur l'activité ont été redécouverts par le Japon dans les années 1990[...] Le propre de la baisse des prix, quand elle est généralisée, est de prendre à contre-pied les paris faits sur l'avenir par les entrepreneurs. Comme le souligne Keynes, toute activité productive suppose une mise de fonds qui n'a une chance d'être récupérée que si les prix ne chutent pas entre le moment où l'investissement est engagé et le moment où le produit arrive sur le marché. La baisse du niveau général des prix oblige en effet les entreprises à vendre à un prix ne couvrant pas leurs coûts. Il suffit qu'elle soit anticipée pour que des pans entiers de l'activité soient paralysés, les entreprises préférant liquider leurs stocks et réduire l'emploi plutôt que de continuer à produire à perte. A quoi s'ajoute, de façon symétrique, l'effet dissuasif qu'elle exerce sur la consommation: pourquoi acheter maintenant si les prix doivent baisser

demain? Conséquence d'une chute prolongée de la demande en dessous des capacités d'offre de l'économie, la déflation a pour effet de différer l'ensemble des décisions de dépense, ce qui, ajouté à la montée du chômage, déprime davantage la demande, et donc les prix.

Le piège déflationniste, Jacques Adda, Alternatives Economiques Poche n° 038 - avril 2009

a) A quel moment les entrepreneurs font-ils des paris sur l'avenir ?

b) Quel problème représente la déflation pour les entreprises ?

c) Que font les ménages en cas de déflation ?

d) Que font les entreprises quand elles anticipent une déflation ?

Créer un schéma représentant le cercle vicieux engendré par un choc de demande négatif.

En + : La déflation pourrait **assainir l'économie** si elle favorisait à long terme le redémarrage de cette dernière. Si elle élimine les producteurs les moins efficaces, la déflation peut entraîner une **reprise**.

La chute de l'investissement réduit la demande de capital et favorise la baisse des taux d'intérêt, tandis que le chômage contribue à la diminution des salaires.

A un moment, le **coût unitaire de production est si faible** que l'activité des producteurs ayant survécu reprend.

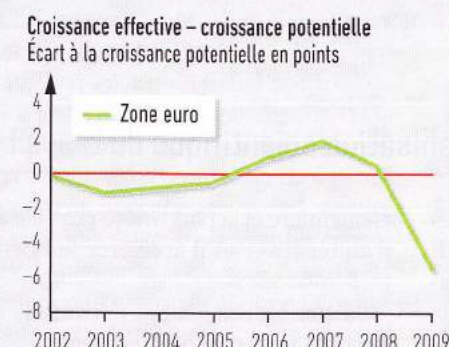
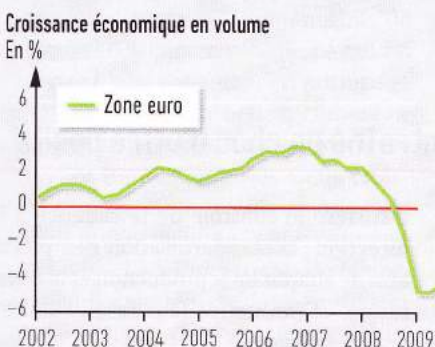
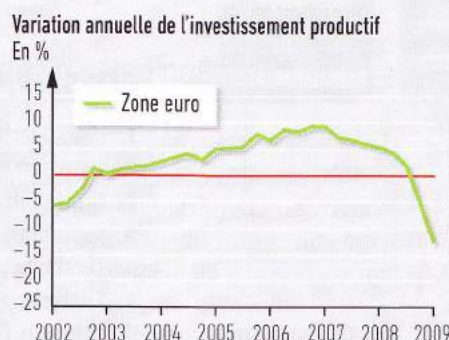
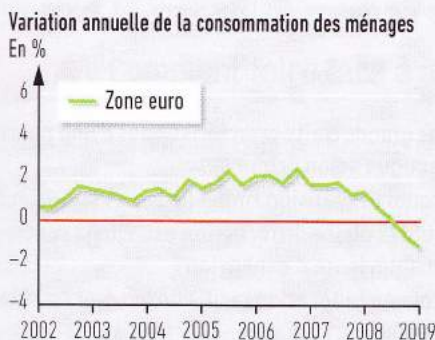
Cependant, cette « **régulation par la faillite** » (J. Rueff) a été contestée par J.M. Keynes. Pour lui, seule l'intervention de l'Etat peut permettre un redémarrage de l'activité économique.

Quel effet aura une nouvelle hausse de la demande après un choc négatif ?

ATTENTION : cette hausse dépendra de la propension à importer des agents économiques.

Activité : Lecture de graphique

PPT → Le choc de demande négatif de 2009 dans la zone euro, doc 4 p. 49



Source : d'après Patrick ARTUS, *Flash Économie*, n° 303, 2 juillet 2009, et n° 373, 27 août 2009.

Lecture variation de la conso (attention aux taux de croissance positifs et négatifs, ne pas confondre ralentissement et recul). Comment expliquer que l'investissement productif puisse être négatif ?

Comment réagit la croissance économique ?

Pourquoi l'écart de production est négatif à partir de 2008 ?

Comment expliquer qu'une hausse du chômage n'implique pas immédiatement une

baisse de la consommation des ménages ?

C) Les chocs d'offre

Offre : correspond à l'activité des organisations productives → tous les produits sur le marché proposés par les producteurs. En gros, on peut résumer : OFFRE = PRODUCTION TOTALE

Activité : Lire un texte et répondre aux questions

Les effets d'un choc pétrolier sur l'activité économique, doc 15 p. 48 Nathan

Pour des pays comme la France, importateurs de pétrole, un choc pétrolier constitue un prélèvement sur les agents domestiques, au profit des pays producteurs. Il a un impact négatif sur l'activité.

Tout d'abord, les prix à la consommation augmentent sous l'effet de la hausse des prix énergétiques, ce qui comprime la demande intérieure. La hausse des prix du pétrole se diffuse également aux prix de production, *via* les consommations intermédiaires, et aux salaires *via* les négociations salariales.

Ceci entretient une boucle prix-salaires.

Ces effets domestiques sont renforcés par le canal extérieur : les pays exportateurs de pétrole dépensent à l'étranger une partie de leurs revenus supplémentaires, mais les principaux partenaires de la France sont également touchés par la hausse des prix du pétrole, ce qui les conduit à réduire leurs importations et pénalise ainsi les exportations françaises.

Le prix du pétrole a augmenté de 5 euros au quatrième trimestre 2010, puis de nouveau de 12 euros au premier trimestre 2011. Au total, ces hausses du prix du Brent réduiraient le taux de croissance de l'activité de 0,05 point au premier trimestre 2011, puis de 0,15 point au deuxième trimestre.

« Les chocs passent ; l'activité résiste », *INSEE Conjoncture*, mars 2011.

(Note : Brent = cours du pétrole à la Bourse)

a) Expliquer pourquoi la demande intérieure est comprimée par une hausse du prix du pétrole.

b) Expliquer pourquoi la demande extérieure est réduite par une hausse du prix du pétrole.

c) Pourquoi les prix des autres biens augmentent quand le prix du pétrole augmente ?

d) Pourquoi les salaires augmentent quand les prix augmentent ?

e) Pourquoi peut-on parler d'une spirale salaire-prix ?

f) Quels autres éléments peuvent faire augmenter les coûts de production pour les entreprises ?

g) Quel élément peut entraîner un choc d'offre positif c'est-à-dire baisser les coûts de production pour les organisations productives ?

Créer un schéma représentant les conséquences d'un choc d'offre négatif.

Synthèse :

Les chocs d'offre sont des variations des conditions de la production ;

Les chocs d'offre négatifs sont causés par :

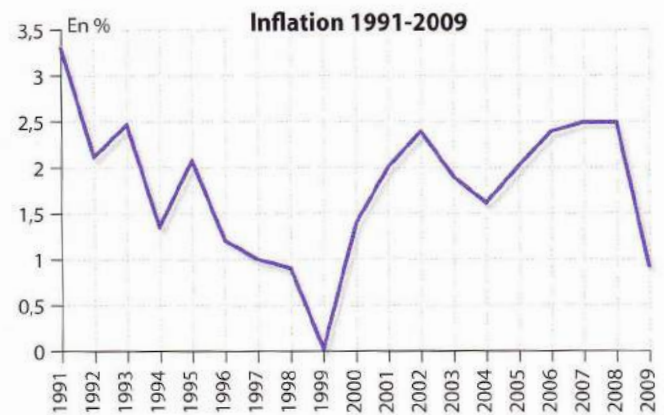
- une hausse du **coût des matières premières** (chocs pétroliers de 1973 et 1979),
- des **augmentations de salaires** supérieures aux gains de productivité (années 1970)
- un alourdissement des impôts sur les entreprises.

Les entreprises augmentent leurs prix pour compenser la hausse des coûts de production. S'enclenche une spirale inflationniste qui pèse sur la demande et entraîne une récession. Certaines entreprises font faillites.

Inversement, le progrès technique produit **un choc d'offre positif** si les organisations productives baissent les prix des produits, elles stimulent la consommation et tirent la croissance économique.

Activité : Distinguer Inflation, désinflation et déflation

PPT → Inflation et désinflation en France, doc 8 p. 51 Hachette



- 1. CONSTATER.** Quelles différences y a-t-il, en matière d'inflation, entre la crise de 1974 et celle de 2008 ?
- 2. DÉFINIR.** Comment peut-on qualifier la période 1982-1987 ?
- 3. EXPLIQUER.** La période 2008-2009 peut-elle être qualifiée de déflationniste ?
- 4. EXPLIQUER.** Quelles conséquences l'inflation entraîne-t-elle sur les échanges extérieurs ?

Source : Insee.

NE PAS CONFONDRE Inflation, désinflation, déflation

L'inflation est une hausse continue et durable du niveau général des prix. Ce n'est pas un choc instantané, une hausse limitée à certains biens. C'est un processus permanent et général. L'inflation est alimentée par des anticipations : c'est parce que les salariés et les entreprises anticipent que les prix vont monter, qu'ils ajustent eux-mêmes à la hausse leurs prix et leurs salaires. Symétriquement, la déflation est un processus permanent et général de baisse des prix. Il n'y a pas déflation si seulement certains prix baissent. Par exemple

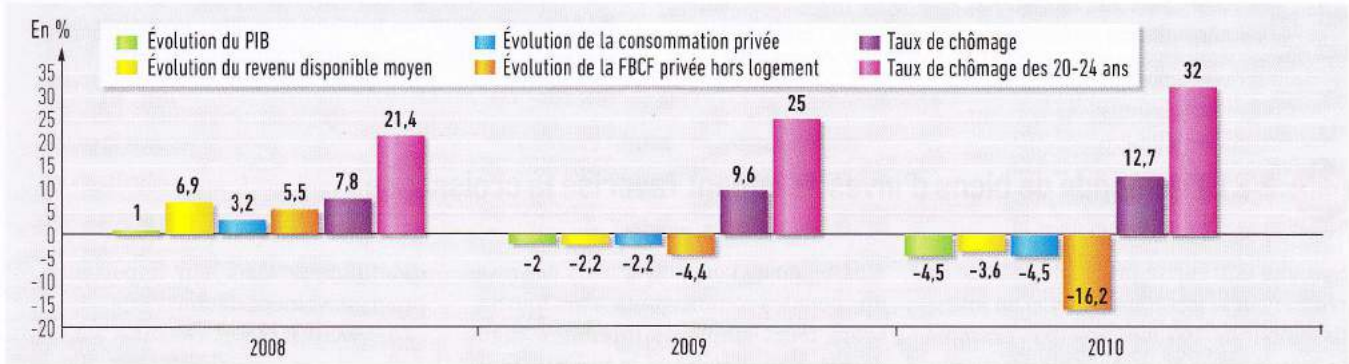
les prix des ordinateurs portables ou produits électroniques de haute fidélité peuvent baisser sous l'effet du progrès technique. Mais ce n'est pas une déflation. La désinflation est un ralentissement de l'inflation ou une baisse ponctuelle du niveau général des prix. Par exemple, si on passe de + 3 % par an à + 1 % par an, il y a désinflation. Si, par contre, on passe à une variation des prix négative de -1 % par an et que cette baisse est anticipée comme durable, alors il y a déflation.

Banque de France, Focus n° 3, 22 janvier 2009.

D) Les liens entre chocs d'offre et de demande.

Activité : Lire et interpréter un graphique

Une dépression économique dans un pays européen : la Grèce, doc 4 p. 47 Bordas.



Source : d'après OEEC.

- 1. Pourquoi peut-on dire que l'économie grecque a connu une dépression ?**
- 2. Comment les capacités productives de l'économie s'ajustent-elles à une production plus basse ?**
- 3. Pourquoi une baisse du PIB est-elle accompagnée d'une baisse de la consommation ?**
- 4. Créer un schéma pour montrer le cercle vicieux de la dépression qui relie un choc d'offre à un choc de demande.**

Synthèse : Choc d'offre et de demande peuvent s'autoentretenir si bien qu'il est difficile de savoir s'il faut agir sur l'offre ou sur la demande pour sortir d'une situation de récession ou de dépression. Les cercles vicieux semblent impossibles à enrayer.

PPT → Graphique de conclusion

Taux de croissance du PIB en volume en France (1950-2010), Doc 2, p. 113 Magnard

Transition Plusieurs politiques économiques sont possibles pour soutenir la croissance économique (qui reste un objectif pour les nations) mais les fluctuations économiques sont difficiles à gérer.

II. LE ROLE DES POLITIQUES MACRO-ECONOMIQUES (NATIONALES ET EUROPEENNES) DANS LA GESTION DES FLUCTUATIONS CONJONCTURELLES.

Activité : Comprendre la nécessité des politiques économiques à partir d'un texte.

La stabilité économique, doc 10 p. 52 Hachette

La stabilité économique est un élément du bien-être collectif. La stabilité est désirable en soi. Et il est patent, en outre, que la croissance est meilleure en moyenne quand l'horizon des décideurs économiques est plus lisible. Quand la conjoncture est incertaine, les consommateurs et les chefs d'entreprises sont prudents et l'affaiblissement de la demande globale qui en résulte contribue à la réduction générale du taux de croissance. Les autorités économiques poursuivent donc une politique de régulation qui tend à prolonger au maximum les périodes de croissance soutenable et abréger les périodes de ralentissement ou de récession et, ce faisant, de stabiliser les cycles économiques. Une mauvaise politique de régulation conjoncturelle peut entraîner des conséquences durablement préjudiciables sur l'économie,

comme l'exemple de la politique japonaise de la décennie 1990-2000 ou des politiques suivies après le choc pétrolier de 1973. La stabilité économique consiste également à savoir prévenir les crises ou, quand celles-ci, causées par des facteurs imprévisibles, sont survenues, à savoir appliquer les traitements susceptibles d'en limiter les effets.

Jean-Claude Prager et François Villeroy de Galhau,
18 leçons de politique économique, Seuil, 2006.

1. ILLUSTRER. Donnez des exemples de perturbations économiques pouvant affecter la croissance potentielle.

2. ILLUSTRER. De quels instruments, les autorités publiques disposent-elles pour assurer la stabilité économique ?

3. EXPLIQUER. Pourquoi l'intervention de l'état s'avère-t-elle nécessaire ?

Pourquoi la stabilité économique est « désirable en soi » ?

La politique économique est l'ensemble des objectifs et des instruments par lesquels les pouvoirs publics cherchent à orienter l'économie.

Comment l'Etat peut-il parvenir à « stabiliser les cycles économiques » ?

La politique conjoncturelle = l'ensemble des mesures prises par les autorités publiques pour réguler l'activité économique à court terme, c'est-à-dire à quelques

trimestres.

De quels instruments l'Etat dispose-t-il pour mener à bien sa politique conjoncturelle ?

Rappel de première :

La politique budgétaire vise à agir sur la demande globale par l'intermédiaire du budget de l'Etat.

La politique monétaire : ensemble des actions visant à agir sur la situation économique par l'intermédiaire de la quantité de monnaie en circulation et/ou du taux d'intérêt.

Pourquoi l'Etat doit-il intervenir quand l'activité économique est trop faible ?

Comment l'Etat peut-il relancer l'activité économique ?

Pourquoi l'Etat doit-il intervenir quand l'activité économique est trop intense ?

Comment l'Etat doit-il intervenir en cas de croissance effective trop élevée

Le diagnostic porté sur la nature des déséquilibres macroéconomiques détermine le type de politique conjoncturelle à mettre en oeuvre.

A quoi sert la politique budgétaire?

Depuis la crise de 1929, le **budget de l'Etat**¹ est utilisé pour accroître ou freiner la demande, dans le but d'agir sur la production et, à travers elle, sur l'inflation et le chômage. Keynes a donné à cette action de l'Etat un fondement théorique solide, mais la politique budgétaire a toujours été contestée. La crise financière de 2008 a pourtant montré que l'action en dernier ressort de l'Etat était indispensable.

1. Le maniement de la politique budgétaire

L'idée que l'Etat peut stimuler l'activité économique en jouant sur la demande est ancienne. **Les politiques de grands travaux** ont par exemple été très utilisées lors de la crise de 1929, notamment aux Etats-Unis avec la Tennessee Valley Authority de Roosevelt. En effet, en commandant des travaux à des entreprises désœuvrées, l'Etat injecte du pouvoir d'achat dans l'économie et les entreprises sont amenées à recruter des salariés qui, à leur tour, dépenseront plus.

Lorsque la demande semble insuffisante pour absorber la production que fourniraient les entreprises si elles tournaient à plein régime, une telle intervention de l'Etat relève du simple bon sens. Cependant, la politique budgétaire n'a acquis de fondement théorique solide qu'à partir des travaux de **John Maynard Keynes**. Jusque-là, en effet, le credo des économistes (les classiques et les néo-classiques ou libéraux) était que le marché devait pouvoir s'autoréguler, le mouvement des prix ramenant l'équilibre après un choc l'ayant momentanément déstabilisé.

Le grand mérite de Keynes est d'avoir montré que l'équilibre invoqué par les économistes peut fort bien s'accompagner d'un chômage durable si les prévisions pessimistes des entrepreneurs les conduisent à investir insuffisamment (écart de production négatif). Seul l'Etat peut rompre cet **équilibre de sous-emploi** en créant une demande supplémentaire, favorisée par des dépenses publiques nouvelles ou par la diminution des impôts. Cette demande supplémentaire a un effet puissant sur la production, grâce au **mécanisme du multiplicateur**: les dépenses publiques engendrent des revenus pour les entreprises ou les ménages, ces dépenses entraînent une nouvelle production, d'où une nouvelle distribution de revenus.

La mesure de l'effet multiplicateur de la politique budgétaire sur la croissance

	Effet sur le PIB au bout d'un an, en %			Effet sur le PIB au bout de deux ans, en %		
	Estimation basse	Estimation haute	Estimation moyenne	Estimation basse	Estimation haute	Estimation moyenne
Augmentation des dépenses publiques de 1 %	+ 0,9	+ 1,9	+ 1,2	+ 0,5	+ 2,2	+ 1,3
Baisse de 1 % des impôts sur les entreprises	+ 0,1	+ 0,5	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,5
Baisse de 1 % des impôts sur le revenu	+ 0,1	+ 1,1	+ 0,5	+ 0,2	+ 1,4	+ 0,8
Baisse de 1 % des impôts indirects	+ 0,0	+ 0,6	+ 0,2	+ 0,0	+ 0,8	+ 0,4

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, 2009

Inversement, une croissance trop rapide (écart de production positif) qui entraîne des **tensions inflationnistes** peut être freinée par la hausse des impôts ou par la diminution des dépenses publiques. L'Etat disposerait ainsi, avec le budget, d'un instrument efficace pour **réguler l'économie**, les **politiques de relance** augmentant la demande pour réduire le chômage et les **politiques de rigueur** la freinant pour combattre l'inflation. Ces politiques sont dites **contracycliques**, car elles contrarient le cycle économique et l'atténuent.

Cet enchaînement dépenses → production → revenus n'est évidemment pas sans limites. D'abord, tous les revenus nouveaux ne sont pas dépensés, ce qui fait que l'impact des dépenses publiques s'affaiblit peu à peu.

¹ *Budget* : Document chiffrant les dépenses et les recettes prévisionnelles d'un acteur économique pour une période déterminée à venir. Dans le cas de l'Etat, le budget est appelé «loi de finances», car le projet budgétaire présenté par le gouvernement est voté par le Parlement, et vaut autorisation de dépenses et de recettes (prélèvement des impôts) pour le gouvernement.

La question cruciale est donc de savoir ce que vaut la **propension marginale à consommer**, c'est-à-dire quelle part d'un revenu supplémentaire les ménages vont dépenser.

Ensuite, il faut bien que les dépenses supplémentaires de l'Etat soient financées. Si elles sont compensées par la hausse des impôts, leur impact sur l'activité, sans être nul, demeure faible. La **création de monnaie** (la fameuse planche à billets) au profit de l'Etat étant désormais interdite dans la plupart des pays, la seule solution est le recours à l'emprunt. Il faut donc prévoir une hausse des impôts pour ce remboursement.

Enfin, l'action sur la demande n'est utile que si l'offre peut répondre, c'est-à-dire si des capacités de production inutilisées existent (du capital et du travail disponible). Une fois que la production est revenue au niveau où les capacités sont pleinement utilisées (on atteint la croissance potentielle), stimuler la demande provoquera surtout de l'inflation, les entreprises ne pouvant pas augmenter immédiatement leur production.

2. Le temps de l'impuissance

Les politiques budgétaires keynésiennes ont été adoptées avec succès par la plupart des pays dans les années 1950-1975. On leur reconnaît généralement un certain rôle dans la stabilité exceptionnelle qui a régné à l'époque. Cependant, **face aux chocs pétroliers, elles se sont révélées inefficaces**. Les tentatives de relance ont alors entraîné l'inflation et non la croissance, les politiques de rigueur ont aggravé le chômage et n'ont stabilisé les prix qu'au bout de longues années. Cette soudaine impuissance a des causes multiples, qui sont aujourd'hui mieux comprises.

Il est probable que l'inflation provoquée par l'explosion du prix du pétrole en 1973-1974 ait modifié les comportements des agents. Sa multiplication par quatre a par exemple incité certaines entreprises à répondre à une réduction de leur activité en augmentant leurs prix plutôt qu'en les baissant, comme le veut la théorie conventionnelle. D'autre part, les salaires ont continué à s'accroître rapidement, malgré le ralentissement économique et la montée du chômage, ce qui a provoqué une forte dégradation de la situation financière des entreprises. Dans un tel cas, la faiblesse de la croissance vient des **transformations des conditions de l'offre**, et non de l'insuffisance de la demande, situation qu'une politique budgétaire de relance ne permet pas d'améliorer.

Pour répondre à l'augmentation des importations de pétrole, la plupart des pays ont cherché à développer leurs exportations. Tous les grands pays agissant de manière identique - alors même que les échanges commerciaux avaient été libéralisés en Europe comme dans le monde -, la **dépendance réciproque** des économies nationales s'est accrue, notamment en Europe. Or plus une économie est **ouverte sur l'extérieur**, moins la politique budgétaire est efficace. En effet, une partie des revenus supplémentaires distribués est affectée à l'achat de biens et de services étrangers, ce qui bloque l'enchaînement revenus → dépenses → production. Ces "fuites" réduisent l'effet multiplicateur.

Si tous les pays relançaient simultanément l'activité, le problème serait résolu. Mais chaque pays pris isolément n'a aucun intérêt à pratiquer des déficits s'il est le seul à mener une telle politique; il en supporte en effet complètement le coût, en termes d'endettement, alors qu'il en partage le bénéfice avec ses partenaires (on appelle cela la **contrainte extérieure**). D'où une forte incitation à la généralisation de **politiques non coopératives** en Europe, et notamment à l'adoption de stratégies de **désinflation compétitive** menées à partir des années 1982-1983.

Pour toutes ces raisons, les politiques budgétaires de relance ont été peu à peu abandonnées en Europe. Mais cela ne veut pas dire que les autorités ont cessé d'utiliser le budget. Elles ont en fait changé leurs objectifs, la stagnation des dépenses publiques et la hausse des prélèvements freinant l'inflation et renforçant la monnaie. D'une certaine façon, il n'y a donc pas eu abandon des politiques keynésiennes, mais **priorité à la lutte contre l'inflation**. Dans un contexte différent, les Etats-Unis, moins sensibles à la contrainte extérieure, ont pu mener, au début de la présidence Reagan, dans les années 1980, une politique qualifiée de "keynésianisme militaire". Caractérisée par un fort accroissement du budget de la Défense et une diminution des impôts, cette politique a incontestablement favorisé la croissance.

Enfin, observons que dans les phases de récession, comme au début des années 1990 en Europe, le simple maintien des politiques antérieures entraîne mécaniquement la hausse des dépenses (par exemple, celles consacrées à l'emploi) et la baisse des recettes: comme il y a moins de revenus, de bénéfices et de consommation, les recettes provenant des impôts et des cotisations diminuent (effet ciseau). Se creuse alors un **déficit budgétaire** davantage subi que voulu, qui atténue la récession en soutenant la demande. Cependant, cette action de "**stabilisateur automatique**" du budget a eu des conséquences très importantes sur **la dette de l'Etat**: elle est passée, en France, de 26% du produit intérieur brut en 1991 à 40% trois ans plus tard, sans qu'il y ait eu de politique de relance (effet boule de neige).

3. Un *come-back* difficile

Aujourd'hui, le contexte général de la politique économique, et plus spécifiquement de la politique budgétaire, a radicalement changé. L'inflation est maîtrisée. On sait que celle-ci, une fois installée dans les habitudes, est difficile à combattre, car elle s'auto-entretient. Inversement, comme l'a illustré l'épisode récent de la hausse du prix du pétrole, **la stabilité des prix est devenue la norme**, ce qui fait que les prix réagissent modérément à un choc inflationniste. D'autre part, la contrainte extérieure est desserrée par l'euro. Les taux de change étant devenus irrévocablement fixes entre pays de la zone euro, les risques de change et donc de taux ont disparu pour chaque pays pris isolément.

Ce nouveau contexte ouvre la possibilité d'un usage plus dynamique de la politique budgétaire. Mais l'adoption d'une monnaie commune signifie également que des politiques imprudentes dans un pays ont des effets sur l'ensemble des pays de la zone euro, comme l'a montré la crise grecque. D'où l'insistance de l'Allemagne à imposer un **pacte de stabilité et de croissance** obligeant chaque pays à contenir son **déficit** sous la limite de 3% du PIB par an, sauf circonstances exceptionnelles. Dès le départ, cette limite s'est révélée arbitraire et inapplicable. De nombreux économistes l'ont critiquée et des modifications de détail ont été apportées.

Mais ces subtilités ont été balayées par la crise financière de 2008. Devant un choc d'une telle gravité, les voix hostiles à l'intervention de l'Etat se sont tues et les contraintes du pacte de stabilité sont apparues dérisoires. En quelques mois, des **plans de relance** ont été mis en œuvre, aux Etats-Unis et en Europe comme en Chine, pour essayer de compenser par la **demande publique** l'effondrement de la **demande privée**. La chute de la demande atteignant 10% et parfois plus, les déficits publics ont atteint 10 points de PIB dans de nombreux pays. Les résultats de cette politique sont plutôt positifs, avec une **reprise** de la croissance dès le début de 2010 aux Etats-Unis et en Chine. En revanche, l'Europe, et particulièrement la zone euro, ne connaît pas de réelle reprise.

La crise grecque et ses effets dans toute l'Europe ont servi de révélateur des faiblesses des règles budgétaires. La règle des 3% a volé en éclats, certains déficits publics atteignant 14% du PIB. Mais **les relances n'ont pas été coordonnées**: l'Italie ou l'Allemagne ont limité leur effort pendant que l'Espagne ou le Royaume-Uni accentuaient le leur. Le résultat est que l'impulsion budgétaire pour l'ensemble de l'Europe n'a pas permis de rétablir la croissance, ce qui rend la **dégradation des finances publiques** insoutenable.

En outre, il apparaît que focaliser l'attention sur les périodes de récession a été une mauvaise idée. La France a déclenché un plan de relance très limité, mais son déficit budgétaire dépasse 8% en 2009 et 2010, parce qu'il était déjà de 3% au moment où la crise s'est déclenchée. Pendant les périodes de croissance (certes limitée), **la baisse des impôts a été préférée au désendettement**. C'est évidemment une politique qui a les faveurs de l'électorat, mais qui ne prépare pas l'avenir.

Les règles européennes seraient plus efficaces si elles assuraient que les années de croissance se traduisent par un excédent budgétaire, afin d'éviter le creusement de la dette publique et de donner les marges de manœuvre nécessaires en cas de récession. Surtout, ces garde-fous laissent de côté la question de la **coordination des politiques budgétaires**. Chaque pays est aujourd'hui souverain en la matière et les **stratégies** menées sont souvent **non coopératives**. Ainsi, la rigueur allemande, si souvent célébrée, consiste finalement à exporter du chômage chez ses voisins, la modération salariale (payer moins cher ses salariés)

améliorant la compétitivité (baisse des coûts donc baisse des prix), ce qui permet d'exporter davantage... à condition que les autres pays ne fassent pas la même chose.

La crise récente a donc rappelé avec éclat que la politique budgétaire était indispensable dans certains cas. Mais elle a aussi mis en lumière **les faiblesses de la politique économique en Europe.**

Arnaud Parienty

Alternatives Economiques Poche n° 046 - novembre 2010

Questionnaire sur l'article

1. **Faites un schéma représentant l'effet de relance de la croissance impulsé par une politique de grands travaux.**
2. **Qui est John Maynard Keynes ? (cherchez des informations sur cet économiste)**
3. **Qu'est-ce qu'un « équilibre de sous-emploi » ?**
4. **D'après le tableau, quelle stratégie dans la politique budgétaire est le plus efficace sur la croissance économique ?**
5. **Comment l'inflation peut-elle être freinée par une hausse des impôts ou par la diminution des dépenses publiques ?**
6. **Pourquoi dit-on que les politiques de relance et de rigueur sont « contra-cycliques » ?**
7. **Pourquoi la politique de relance dépend de la « propension marginale à consommer des ménages » ?**
8. **Pourquoi les Etats européens ne peuvent plus « créer de la monnaie » ? A quelle institution incombe cette mission ? Pourquoi ?**
9. **Pourquoi un pays n'a aucun intérêt à être le seul à pratiquer une politique de relance ?**
10. **Qu'est-ce que la « désinflation compétitive » ?**
11. **Que sont les « stabilisateurs automatiques » ?**
12. **Pourquoi parle-t-on d'un « effet boule de neige » pour illustrer l'endettement grandissant des Etats ?**