

Analyse économique et historique des sociétés contemporaines

Sous la direction de **Philippe Deubel**

ISBN : 978-2-7440-7274-1

Chapitre 6 : Le rôle de l'État dans la vie économique et sociale

Fiche VI.1 L'État moderne, un État modeste ?

À la suite de la révolution keynésienne et des Trente Glorieuses, les gouvernements étaient persuadés que l'on avait appris à « domestiquer » l'économie et ses soubresauts. C'était le bon temps des politiques de *stop and go*, visant à contrôler la conjoncture, entre stabilité des prix et croissance soutenue. Cependant, ce bel optimisme sera balayé à partir des années 1970, notamment suite à l'apparition de la stagflation. De façon relativement inédite, on voit coexister très faible croissance économique, et donc une quasi-stagnation, et inflation. La crise des années 1970 sera *mutatis mutandis* aux politiques keynésiennes ce qu'a été la crise de 1929 à la loi des débouchés : la mise en évidence apparente de l'échec d'un modèle. Parallèlement à ces évolutions, la théorie économique évolue et se transforme. Le paradigme keynésien perd de sa vigueur, les critiques et alternatives se multiplient. L'intervention de l'État ne semble plus être la solution, mais fait au contraire partie intégrante du problème. Les économistes seront de plus en plus nombreux à considérer que la solution passe par un retrait de l'État de la vie économique, tout du moins des politiques économiques conjoncturelles.

Le concept-clé à connaître : la courbe de Phillips

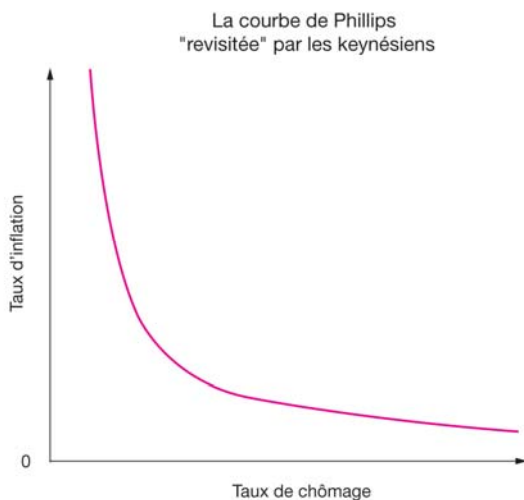
En 1958, Alban Phillips, un économiste néo-zélandais, fait part de ses observations liant le taux de chômage et le taux de variation des salaires nominaux au Royaume-Uni entre 1861 et 1957 (*La Relation entre chômage et taux de variation des salaires nominaux au Royaume-Uni entre 1861 et 1957*, *Economica*, 1958). Il montre que lorsque le taux de chômage est élevé, le taux de variation annuel des salaires nominaux est faible, voire négatif, et lorsque le taux de chômage est faible, les salaires ont tendance à augmenter fortement. Cette relation donne lieu à une courbe (voir figure VI.1.1) :

Figure VI.1.1 La courbe de Phillips originelle



Cette courbe sera vite réinterprétée par les économistes keynésiens et prendra une nouvelle forme qui est devenue aujourd'hui classique, liant non plus variation des salaires nominaux et chômage, mais inflation et chômage (voir figure VI.1.2) :

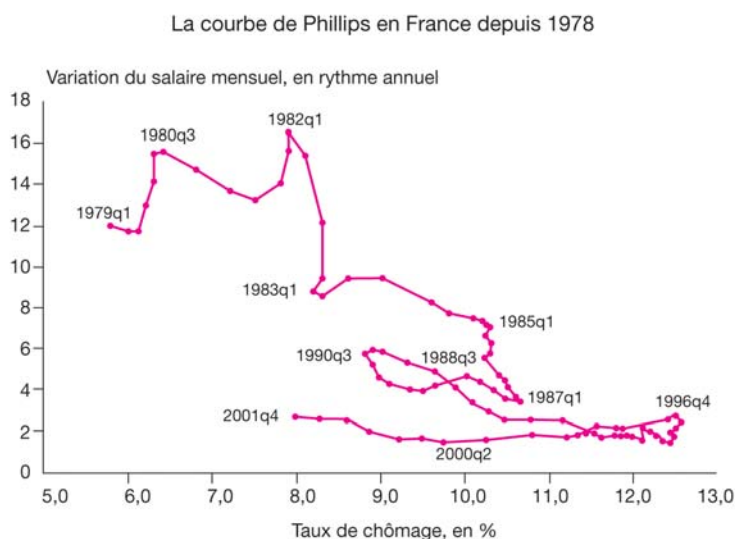
Figure VI.1.2 La courbe de Phillips « revisitée » par les keynésiens



Comment les keynésiens interpréteront-ils cette courbe ? Pour Robert Solow et Paul Samuelson, la politique économique doit lutter contre le chômage ou contre l'inflation, mais pas contre les deux. Le contexte de réhabilitation de l'intervention publique facilite cette interprétation. D'où les politiques de *stop and go* typiques de la période des Trente Glorieuses, où politiques de relance et politiques de rigueur se succèdent, pour alternativement favoriser la croissance puis lutter contre la surchauffe inflationniste que la politique de relance favorise. Autrement dit, la courbe de Phillips, qui met l'accent sur la relation chômage/inflation, semble renforcer d'un certain point de vue la légitimité de l'intervention publique.

Sur la figure VI.1.3, on peut constater les évolutions de la courbe de Phillips dans le cas de la France depuis 1978. Si de 1978 à 1982, on ne constate pas une évolution conforme à la courbe de Phillips originelle, puisque inflation et chômage augmentent de concert (période de stagflation) par la suite, on observe bien une diminution du taux d'intérêt parallèle à une augmentation du chômage, et ce jusqu'en 1996. À partir de 1997, l'inflation est maintenue à des niveaux relativement faibles, et le chômage tend progressivement à baisser. En prolongeant jusqu'aux années 2007, on observerait, malgré une légère remontée du chômage, les mêmes évolutions : une baisse progressive du chômage ainsi qu'une inflation très modérée.

Figure VI.1.3 La courbe de Phillips en France depuis 1978



Source : E. Heyer et X. Timbeau, « Le chômage structurel à 5 % en France ? », *Revue de l'OFCE*, 2001.

6.1 La révolution monétariste sonne le glas des politiques conjoncturelles

6.1.1 Un changement de contexte économique et intellectuel

Politiques de relance et ouverture internationale

L'ouverture croissante des économies semble porter un coup dur aux politiques keynésiennes. Dans la logique keynésienne, les importations, qui croissent avec l'activité économique, s'apparentent à des « fuites » dans le mécanisme du multiplicateur keynésien. À la suite d'une politique de relance, le revenu augmente, mais la consommation qui en résulte se portera sur des biens importés. En économie ouverte, le multiplicateur keynésien est donc plus faible : il ne vaut plus $1 / (1 - c)$, mais $1 / (1 - c + m)$, avec m qui est la propension à importer.

Cette moindre efficacité des politiques de relance en économie ouverte sera confirmée par l'échec de la politique de relance française de 1981.

L'exemple à savoir : la politique de relance française de 1981 et son échec

Le gouvernement Mauroy décide de mener une politique de relance, espérant ainsi enrayer la hausse inexorable du chômage. Mais rapidement, au lieu de permettre le retour du plein-emploi, cette politique aggrave le déficit commercial de la France ; en effet, si la consommation est bien relancée, cela n'implique pas que la production française en profite à plein si les ménages français décident de consommer des biens étrangers et donc importés. En fait, on se rend compte que, dans un contexte d'ouverture internationale, toute politique de relance favorise la croissance nationale, mais aussi et surtout... étrangère !

Bilan de la politique économique française : le déficit de l'État s'est creusé, sans que les recettes fiscales ne compensent le surcroît de dépenses ; se pose aussi le problème du déficit commercial, avec des pressions inévitables sur le franc qui doit être dévalué. En 1984 sera nommé un nouveau gouvernement socialiste à la tête duquel on trouvera Laurent Fabius, et un changement complet du référentiel guidant la politique économique française aura lieu.

On peut ainsi montrer que chaque pays a intérêt à laisser les autres pratiquer les politiques de relance, afin de profiter d'une augmentation de ses exportations, sans supporter les risques de déficit public ou de dévaluation (comportement de passager clandestin).

La contrainte extérieure

Lorsque l'économie d'un pays est fortement ouverte sur l'extérieur, le pays est soumis à la contrainte extérieure : le pouvoir d'intervention de l'État est limité du fait de l'insertion dans les échanges internationaux. Cette contrainte prend plusieurs formes.

On peut tout d'abord distinguer la contrainte commerciale : il s'agit de l'obligation d'équilibrer les comptes extérieurs.

Ensuite, la contrainte de change, qui désigne l'obligation, le cas échéant, de maintenir son change fixe. Or, l'entrée ou la sortie des capitaux étrangers affecte le taux de change. L'entrée de devises augmente le taux de change. Mais depuis 1979 et l'inscription de la France dans le Système monétaire européen (SME), il devient nécessaire de maintenir un taux de change fixe pour assurer des parités fixes entre les différentes monnaies composant le SME.

Enfin, il faut citer la contrainte financière : c'est la contrainte exercée par les marchés financiers, qui imposent aux États des taux d'intérêt élevés.

La révolution des anticipations adaptatives

Les individus pris en compte dans les modèles économiques sont rationnels, et le sont de plus en plus. Ils sont capables de formuler des « anticipations adaptatives » (Cagan, 1956). Les individus peuvent faire des erreurs dans leurs actions, mais une seule fois. Ensuite, ils intègrent l'erreur dans leur stratégie de façon à ne pas la répéter : autrement dit, ils adaptent leurs comportements présents à leurs comportements passés. Par conséquent, sur la base de leurs erreurs et de leur expérience, les individus vont pouvoir anticiper les politiques menées par les États et déjouer leurs effets. Quand l'État voudra relancer l'économie, les acteurs anticiperont l'inflation et le déficit public, qu'il faudra un jour rembourser, puisqu'ils sauront que la politique de relance précédente a échoué et a favorisé l'inflation et le déficit public.

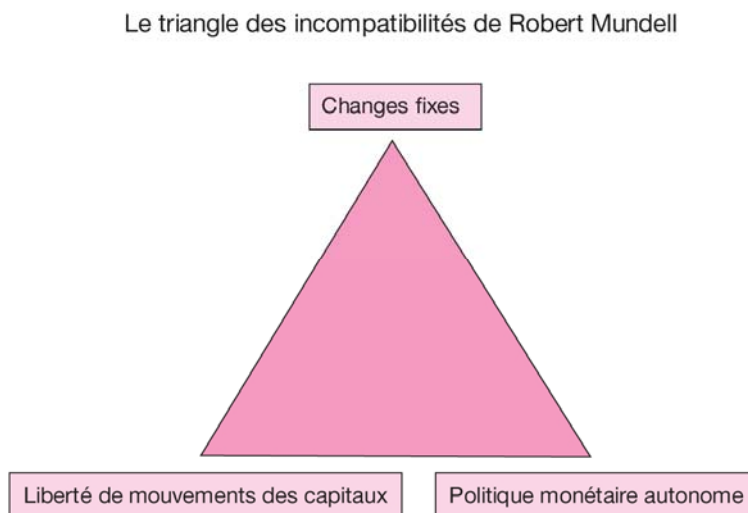
Ce qui est intéressant dans cette perspective, c'est que les acteurs anticipent les effets *négatifs* de l'intervention publique et partent du principe que cette intervention sera néfaste. Leurs anticipations, et les comportements qu'elles engendreront, viendront donc valider *ex post* leur vision négative de l'intervention publique.

6.1.2 La critique des politiques monétaires de relance

Le triangle d'incompatibilité

Selon Robert Mundell (économiste canadien, prix Nobel d'économie en 1999), une politique monétaire poursuit trois objectifs, que l'on peut aisément représenter aux sommets d'un triangle : le triangle des incompatibilités (1961).

Figure VI.1.4 Le triangle des incompatibilités de Mundell



Un État peut souhaiter bénéficier simultanément de taux de changes fixes, de la libre circulation des capitaux et d'une politique monétaire autonome. Cependant, Robert Mundell montre que la réalisation de ces trois objectifs simultanément est impossible, car ils sont incompatibles. Seuls deux peuvent être réalisés simultanément par un État. En effet, si la politique monétaire est autonome et qu'on baisse les taux d'intérêt, les mouvements de capitaux, s'ils sont libres, quitteront le pays, ce qui affectera le taux de change. Depuis 1979, la France devait avoir un taux de change stable pour construire la monnaie unique. De plus, depuis 1990, il y a libre circulation des capitaux. La France réalisait deux de ces objectifs mais n'avait donc plus de politique monétaire autonome : le taux d'intérêt ne servait plus à des objectifs internes (par exemple favoriser la consommation et l'investissement), mais externes (défendre le taux de change pour assurer la stabilité de la monnaie).

Autrement dit, la politique monétaire ne peut plus être utilisée directement pour satisfaire des objectifs de relance de la croissance et de la consommation. On ne peut plus recourir aux politiques monétaires de relance, sauf à risquer de perturber les grands équilibres extérieurs.

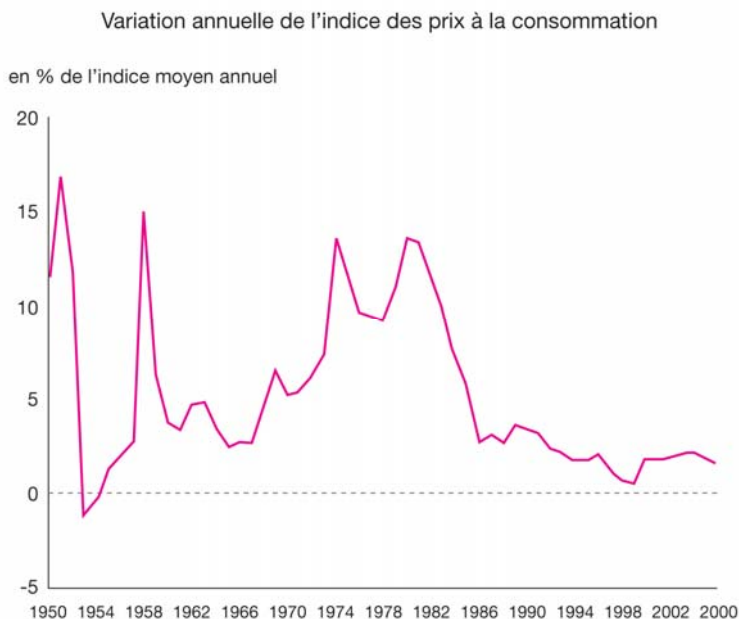
La courbe de Phillips revisitée par Milton Friedman

Milton Friedman, en 1968, réinterprète la courbe de Philips en montrant que toute relance monétaire, même si elle peut être efficace à court terme, finit par entraîner de l'inflation. Il s'appuie sur l'hypothèse d'anticipations adaptatives, formulée par Cagan en 1956, et dont nous avons déjà parlé.

En effet, si l'État cherche à relancer la croissance à l'aide d'une politique monétaire expansionniste, il va baisser les taux d'intérêt afin que la demande (consommation et investissement) augmente. Dans un premier temps, la création monétaire a bien un effet expansionniste : la production et l'embauche s'accroissent. Suite à cette augmentation de la demande, les prix auront tendance à augmenter aussi.

Cependant, face à cette augmentation des prix, les salariés réalisent que leur pouvoir d'achat diminue puisque leur salaire réel est plus faible. Ils finissent par réclamer des augmentations de salaire, qu'ils obtiennent : d'une part, le rapport de force leur est favorable quand le chômage se réduit ; d'autre part, il faut se rappeler que les salaires étaient souvent indexés sur les prix. À long terme, le seul effet de la politique monétaire de relance est donc la relance... de l'inflation. La création monétaire n'a d'effets qu'à court terme et est neutre à long terme. On retrouve bien les anticipations adaptatives : les agents économiques ne réalisent qu'avec retard leurs erreurs, mais ils les intègrent à leur comportement et, au final, il y a un réajustement qui s'opère.

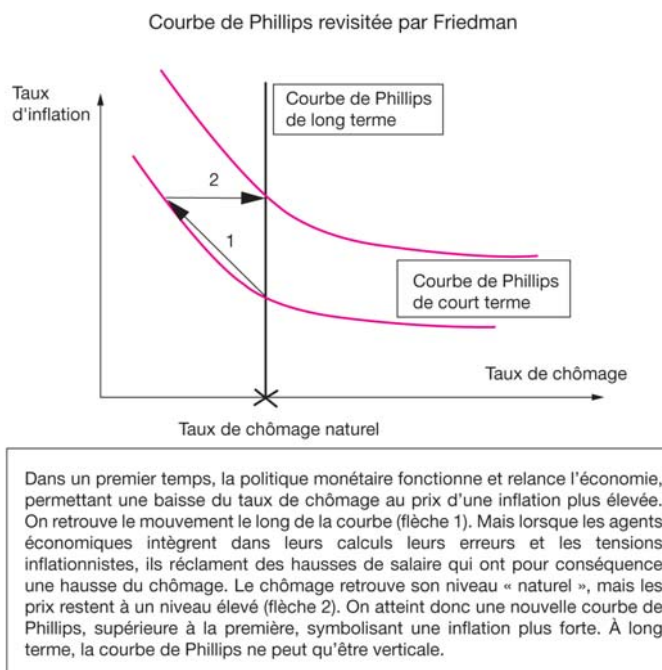
Figure VI.1.5 Variation annuelle de l'indice des prix à la consommation



Champ : ensemble des ménages en France métropolitaine + Dom ; indice des prix à la consommation (y compris tabac), base 100 en 1998. Source : « Indice des prix à la consommation », Insee, <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATTEF08108.GIF>

Friedman montre donc qu'il existe dans l'économie un taux de chômage qu'il appelle « naturel ». Le « chômage naturel » est déterminé par la structure du marché du travail et son mauvais fonctionnement (les imperfections du marché, l'assurance-chômage, les syndicats, le salaire minimum...). Il s'agit d'un chômage qui s'explique notamment par le fait que les conditions de la concurrence pure et parfaite ne sont pas respectées sur le marché du travail. Friedman dénoncera donc les dangers d'une politique monétaire expansionniste en vue de lutter contre le chômage, puisque le taux de chômage naturel ne peut être réduit que par des politiques structurelles. Le taux de chômage naturel joue donc comme une force de rappel, car la politique conjoncturelle n'offre pas des armes adaptées pour lutter contre ce type de chômage.

Figure VI.1.6 La courbe de Phillips revisitée par Milton Friedman



Au final, Milton Friedman offre une explication à la situation de stagflation, en permettant d'en revenir aux fondamentaux néoclassiques : les politiques monétaires de relance sont inefficaces. Elles n'aboutissent qu'à relancer l'inflation, sans avoir d'impact sur les grandeurs réelles. Sa théorie conduit à un retour à la logique de la théorie quantitative de la monnaie.

6.1.3 La critique des politiques budgétaires de relance : la théorie du revenu permanent

Enfin, Friedman s'opposera à l'idée selon laquelle la mise en place de politiques budgétaires peut relancer l'activité économique. Il montre, en revenant à des explications de type microéconomique dans un ouvrage publié en 1957 (*A Theory of the Consumption Function*), que la majeure partie des dépenses de consommation d'un individu ne dépend pas de son revenu courant, comme le croit Keynes, mais de sa composante principale appelée revenu permanent. Ce dernier est le revenu sur lequel se fondent les individus à long terme et en moyenne : autrement dit, leur revenu lissé. Les comportements de consommation et d'épargne ne sont modifiés que si le revenu permanent se modifie lui-même.

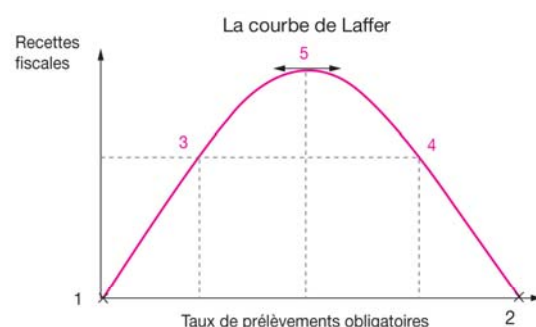
Ainsi, quand leur revenu augmente, mais de façon transitoire, par exemple suite à une politique budgétaire de relance, les individus anticipent que cette hausse est exceptionnelle et vont épargner plutôt que dépenser. Au final, la demande ne sera pas relancée, et les comportements d'épargne des ménages neutraliseront toute politique budgétaire.

6.2 Cette évolution est confirmée par l'école de l'offre et la NMC

6.2.1 Les apports de l'école de l'offre

Jules Dupuit, un ingénieur et économiste français, en 1844, représenta une courbe montrant comment les recettes fiscales augmentent avec le taux d'imposition, avant d'atteindre un maximum au-delà duquel elles diminuent jusqu'à être nulles quand le taux d'imposition est de 100 %. Cette courbe en cloche de Dupuit mettra plus d'un siècle pour devenir célèbre, sous le nom d'un autre économiste, américain, Arthur Laffer. Lorsque le taux d'imposition augmente, le montant des rentrées fiscales augmente tout d'abord, mais de moins en moins fortement jusqu'à atteindre un sommet, après lequel toute augmentation du taux d'imposition se traduit par une baisse de l'impôt. Il explique ainsi ce phénomène : les impôts incitent les acteurs économiques à réduire leurs efforts. Un niveau élevé de pression fiscale pénalise l'effort et l'investissement des acteurs les plus performants ; il peut, dès lors, constituer un frein à la croissance. Du coup, les recettes de l'État diminuent... Les prélèvements obligatoires sont donc avant tout dissuasifs et désincitatifs. La hausse des taux d'imposition provoque des effets désincitatifs sur le travail et l'épargne, et suscite des comportements d'évasion et de fraude fiscale à l'origine de baisse des recettes fiscales pour l'État. De plus, d'après Laffer, les pays riches seraient dans la partie décroissante de la courbe. On pourrait donc à la fois diminuer le taux d'imposition et augmenter les ressources fiscales.

Figure VI.1.7 La courbe de Laffer



La courbe de Laffer montre que :

- Pour un taux de prélèvements obligatoires nul (point 1) ou équivalent à 100 % (point 2), les recettes fiscales sont nulles.
- Il existe deux taux de prélèvements obligatoires (points 3 et 4) qui procurent à l'État les mêmes recettes : si on est bien dans la partie décroissante de la courbe, on peut réduire le taux de prélèvements obligatoires sans réduire les recettes de l'État.
- Il existe un taux de prélèvements obligatoires optimal (point 5), qui maximise les recettes fiscales

Conseiller de Ronald Reagan, Laffer fut à l'origine de fortes baisses d'impôt. Sur la base de nombreuses observations, plusieurs économistes doutent de l'existence de cette courbe, car les mesures de baisses d'impôt eurent surtout pour effet de créer des déficits budgétaires. L'existence d'une éventuelle courbe de Laffer est âprement discutée de nos jours, dans la mesure où elle semble intuitivement logique, mais est plus postulée que réellement démontrée.

6.2.2 La nouvelle macroéconomie classique et la condamnation des politiques économiques conjoncturelles

À partir des années 1980 s'affirme un nouveau courant au sein de la théorie néoclassique, qui prend au sérieux l'idée d'anticipations rationnelles ; c'est la nouvelle macroéconomie classique (NMC). Ses plus fameux représentants sont Robert Lucas (prix Nobel d'économie en 1995) et Robert Barro.

Des anticipations adaptatives aux anticipations rationnelles

Une étape de plus va être franchie dans le niveau de rationalité des agents. En effet, leurs anticipations ne sont plus adaptatives mais rationnelles (Muth, 1961). Les individus anticipent parfaitement toutes les informations économiques, ils ont une parfaite connaissance des modèles économiques. Autrement dit, ils s'y connaissent autant en économie que le meilleur des économistes, car ils intègrent toutes les données et les informations économiques. Contrairement à l'hypothèse d'anticipation adaptative, les individus sont rationnels, mais ne font en moyenne aucune erreur.

L'hypothèse des anticipations rationnelles interprétée par les économistes de la nouvelle macroéconomie classique implique que les agents économiques savent que toute action de l'État ne peut que perturber l'équilibre du système économique et n'a pour effet qu'une aggravation *immédiate* de l'inflation. L'État ne pourra plus, même à court terme, relancer l'économie.

La courbe de Phillips verticale

Robert Lucas va développer, à la suite de Friedman, une nouvelle version de la courbe de Phillips. Lorsque l'État met en place une politique monétaire de relance, les acteurs économiques anticipent immédiatement et correctement l'inflation qui va en résulter. Cette inflation anticipée est intégrée dans leurs calculs. Toute illusion monétaire a complètement disparu. Tout se passe comme si les agents, rationnels, comprenaient que les prix allaient augmenter, car les autorités monétaires menaient une politique de relance. Dès lors, la politique monétaire n'a plus aucun effet expansionniste, pas même à court terme. On retrouve donc l'idée d'une neutralité totale de la monnaie – à long terme, mais à court terme aussi. On a pu ainsi parler de monnaie « superneutre ». Si l'on accepte l'hypothèse selon laquelle tous les facteurs de production sont employés, aucune politique de relance ne peut avoir d'effets expansionnistes.

Figure VI.1.8 La courbe de Phillips revue par Robert Lucas

La courbe de Phillips revue par Robert Lucas



Les anticipations étant rationnelles, les acteurs anticipent immédiatement et parfaitement les effets inflationnistes des politiques monétaires de relance. La courbe de Phillips devient une droite verticale. La monnaie est neutre même à court terme.

Le théorème d'équivalence néo-ricardien

David Ricardo avait eu l'intuition selon laquelle financer l'intervention publique par l'emprunt ou par les impôts est équivalent. Cette idée sera remise au goût du jour par Robert Barro. Ce dernier va examiner en 1974 l'effet des anticipations rationnelles sur la relance budgétaire. Selon lui, une politique budgétaire expansionniste est sans effets sur l'activité économique, qu'elle soit financée par l'emprunt ou par les prélèvements obligatoires. En effet, grâce aux anticipations rationnelles, les agents anticipent parfaitement l'augmentation future de leurs impôts, destinée à rembourser l'emprunt. Par conséquent, les agents vont épargner en prévision et mettent donc en échec la politique de relance.

L'incohérence temporelle et la supériorité des règles

Suite aux anticipations rationnelles des agents, qui anticipent et s'adaptent à toute intervention publique, l'action de l'État est donc intrinsèquement entachée d'incohérence temporelle. Même si une certaine politique économique était justifiée au moment t , la modification des comportements qu'elle entraîne fait qu'elle ne sera plus appropriée au moment $t + 1$. C'est ce qu'ont montré en 1977 Kydland et Prescott. L'action de l'État étant par nature infructueuse, les États ont intérêt à se fixer des règles de conduite irréversibles, d'où le titre de leur article : « Rules Rather than Discretion ». Pour limiter le biais inflationniste et les dérapages budgétaires, il faut donc des règles limitant le pouvoir de discrétion (par exemple accepter de « se lier les mains »). On peut ainsi aboutir à ce que Hayek appelle un « constitutionnalisme économique » : il faut directement écrire des règles économiques dans la Constitution de façon à contraindre les pouvoirs publics de les respecter.

Le raisonnement à maîtriser : les « règles » et la « discrétion » dans le cadre européen

Les théories des nouveaux classiques affirmant la supériorité des règles sur la discrétion a abouti dans le cadre européen à des mesures importantes, quasi constitutionnalisées dans la mesure où il est difficile, pour ne pas dire impossible, de revenir sur ces règles.

La première concerne la Banque centrale européenne (BCE). En effet, celle-ci est aujourd'hui indépendante, et ce depuis sa création, le 1^{er} janvier 1999, même si les banques nationales étaient également indépendantes depuis quelques années auparavant (1993, pour la Banque de France). Il est donc impossible pour les autorités politiques, qu'elles soient nationales ou européennes, de peser sur les décisions de politiques monétaires de la BCE. Notons que, outre cette règle importante, une seconde se surajoute à celle-ci : il est inscrit dans les missions de la BCE qu'elle doit avant tout lutter contre les prix. Il s'agit donc d'une règle importante à laquelle les autorités monétaires sont tenues d'obéir. Ce qui exclut par conséquent de mener d'autres missions (lutter contre le chômage, relancer la croissance), tant que l'inflation n'est pas vaincue et qu'en outre les éventuelles autres missions sont susceptibles d'être inflationnistes.

La seconde concerne le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), adopté au Conseil européen d'Amsterdam en 1997. Le traité de Maastricht (1992), ratifié par référendum en France, préfigurait d'ailleurs le PCS. L'objectif est de donner aux gouvernements des règles pour mieux coordonner les politiques budgétaires des différents États signataires, dans le cadre d'une politique qui vise à éviter des déficits « excessifs ». Par déficit « excessif », on entend un déficit qui dépasse 3 % du PIB. Des sanctions sont prévues en cas de dépassement durable, après des mises en garde répétées. Ces sanctions prennent la forme d'un dépôt (équivalent à 0,5 % du PIB de l'État au maximum) dans un premier temps, puis se transforment en amendes qui ne sont donc pas rendues aux États sanctionnés s'ils persistent à ne pas réduire le déficit.

Pour aller plus loin : quelques données statistiques concernant la France et les règles de politiques budgétaires

Tableau VI.1.1 Dette publique au sens de Maastricht* (milliards d'euros et %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En milliards d'euros							
État	646,3	674,0	734,2	798,0	838,4	886,3	883,9
Organismes divers d'administration centrale	51,4	49,7	45,1	55,3	91,1	94,5	90,5
Administrations locales	106,7	106,4	105,9	109,8	113,5	120,1	127,3
Administrations de Sécurité sociale	12,9	12,4	16,5	31,5	25,3	35,9	40,4
Total administrations publiques	817,2	842,5	901,8	994,5	1 068,3	1 136,8	1 142,2
En % du PIB							
État	44,8	45,0	47,4	50,0	50,5	51,6	49,3
Organismes divers d'administration centrale	3,6	3,3	2,9	3,5	5,5	5,5	5,1
Administrations locales	7,4	7,1	6,8	6,9	6,8	7,0	7,1
Administrations de Sécurité sociale	0,9	0,8	1,1	2,0	1,5	2,1	2,3
Total administrations publiques	56,7	56,3	58,2	62,4	64,3	66,2	63,7

* Au 31 décembre. Dette au sens du règlement n° 3605 de la Commission européenne.

Source : « Comptes nationaux », base 2000, Insee, http://www.insee.fr/fr/indicateur/indic_conj/donnees/cpta.pdf

© 2008 Pearson Education France – Analyse économique et historique des sociétés contemporaines

Tableau VI.1.2 Déficit public au sens de Maastricht* (milliards d'euros et %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En milliards d'euros							
Administrations centrales	-30,7	-31,2	-47,1	-57,1	-42,9	-44,9	-35,4
dont : État	-35,4	-35,7	-56,2	-61,9	-52,6	-51,9	-47,0
Organismes divers d'administration centrale	4,7	4,6	9,2	4,8	9,7	7,0	11,6
Administrations locales	2,8	2,0	2,0	0,5	-2,4	-3,3	-4,6
Administrations de Sécurité sociale	6,8	6,0	-3,7	-9,0	-14,6	-2,6	-5,6
Total administrations publiques	-21,1	-23,2	-48,8	-65,6	-59,8	-50,9	-45,5
En % du PIB							
Administrations centrales	-2,1	-2,1	-3,0	-3,6	-2,6	-2,6	-2,0
dont : État	-2,5	-2,4	-3,6	-3,9	-3,2	-3,0	-2,6
Organismes divers d'administration centrale	0,3	0,3	0,6	0,3	0,6	0,4	0,6
Administrations locales	0,2	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,3
Administrations de Sécurité sociale	0,5	0,4	-0,2	-0,6	-0,9	-0,2	0,3
Total administrations publiques	-1,5	-1,5	-3,2	-4,1	-3,6	-3,0	-2,5

* Le déficit public notifié se distingue du besoin de financement par la prise en compte des flux d'intérêts liés aux opérations de *swaps* effectuées par les administrations publiques.

Source : « Comptes nationaux », base 2000, Insee,

http://www.insee.fr/fr/indicateur/indic_conj/donnees/cpta.pdf

6.2.3 Les défaillances de l'État

Certains courants économiques plus radicaux, par exemple l'anarcho-capitalisme, vont jusqu'à remettre en cause la notion de défaillances du marché (voir l'article sur les justifications économiques et sociales de l'intervention publique). Ainsi, dans cette logique, les externalités seraient une défaillance de l'État, coupable de ne pas avoir défini correctement l'ensemble des droits de propriété.

On peut illustrer ce raisonnement en reprenant l'exemple de la pollution. C'est ce que l'on appelle la solution coasienne, formulée par George Stigler en 1961 (*The Theory of Prices*, 1966), en s'inspirant d'un article de Ronald Coase paru en 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*. Plutôt que de taxer une entreprise polluante, il vaut mieux passer par un système correct de droits de propriété. En effet, l'entreprise dispose d'un droit de propriété sur son terrain, et donc pour notre exemple sur la rivière qui le traverse et qu'elle pollue. Dès lors, l'entreprise dispose du droit d'user de son bien comme elle le souhaite. Autrement dit, l'entreprise aurait le droit de polluer. Bien entendu, l'activité, par la pollution, est source d'externalités négatives. Pour les internaliser, il suffirait de laisser les individus négocier entre eux en passant un contrat : les villageois n'ont qu'à payer le chef d'entreprise de façon à ce qu'il accepte de dépolluer, de réduire son activité ou encore d'installer un dispositif de réduction des émanations. Cette somme payée doit compenser en fait les coûts de dépollution. Cette solution sera optimale : en effet, si les individus l'acceptent, c'est qu'elle améliore leur utilité et qu'il en va de même pour le chef d'entreprise. Le marché parvient ainsi à régler le problème de pollution par un système de contrat. Les villageois ont racheté à l'entreprise son droit de polluer. C'est le système appliqué déjà pour certaines activités (système de droits à polluer).

6.2.4 La transformation de la logique de l'intervention de l'État

Des politiques conjoncturelles bannies

De tout ce que nous avons vu, nous pouvons en conclure que les gouvernements ont une fâcheuse tendance à laisser filer l'inflation et les déficits, surtout quand les échéances électorales approchent. Il faut donc empêcher l'État de nuire à l'économie.

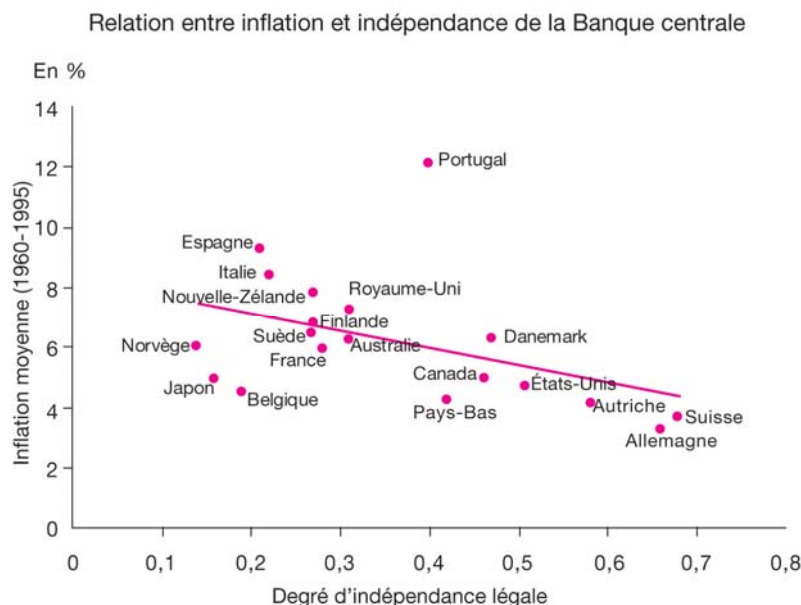
Dans le domaine monétaire, cela se traduira par l'indépendance des Banques centrales. Dirigées par des experts censés représenter l'objectivité et la neutralité, bref l'intérêt général, la politique monétaire pourra se consacrer à la lutte contre l'inflation, sans prendre en compte des considérations politiques. Ainsi, indépendance et constitutionnalisme économique rendront crédible la politique monétaire, qui pourra être menée conformément aux préconisations des économistes monétaristes ou à celles de la NMC.

Le raisonnement à maîtriser : la relation entre inflation et indépendance de la Banque centrale

La figure VI.1.9 illustre une certaine corrélation entre inflation et indépendance de la Banque centrale. Autrement dit, plus une Banque centrale est indépendante, et plus le taux d'inflation a tendance à être bas.

On peut interpréter cette corrélation comme une confirmation des enseignements de la nouvelle macroéconomie classique et y voir un lien de causalité : c'est l'indépendance de la Banque centrale qui permet une baisse de l'inflation. Il convient tout de même d'être relativement prudent, puisque l'on ne peut pas assimiler strictement indépendance de la Banque centrale et lutte contre l'inflation. Une Banque centrale indépendante peut très bien poursuivre d'autres objectifs que de lutter prioritairement contre les prix.

Figure VI.1.9 La relation entre inflation et indépendance de la Banque centrale



Sources : Cukierman et Lippi (1999) et FMI.

Pour aller plus loin : une indépendance des Banques centrales à géométrie variable

Si la plupart des Banques centrales sont à ce jour indépendantes, il convient de noter que la mise en place concrète de cette indépendance peut prendre plusieurs formes. Ainsi, il faut distinguer une indépendance dans les objectifs à atteindre et une indépendance dans les moyens à mettre en place pour atteindre cet objectif. Ainsi, certaines banques indépendantes reçoivent malgré tout des instructions, comme c'est le cas pour la Banque centrale japonaise. Cette dernière reste néanmoins libre d'utiliser les moyens qu'elle souhaite pour atteindre l'objectif fixé, dans le cadre d'une stratégie qu'elle aura établie librement.

Certaines banques doivent rendre des comptes (notamment devant le Parlement), ce qui est le cas de la Banque centrale anglaise, mais également américaine. Au contraire, l'indépendance est plus affirmée encore pour la zone euro, puisque la Banque centrale européenne n'a pas de comptes à rendre auprès du Parlement européen. Seuls des rapports sont disponibles, dans lesquels les autorités monétaires justifient leurs choix.

Enfin, notons que les dispositifs concrets d'indépendance peuvent être également assurés par des mesures d'une grande diversité. Si les gouverneurs des Banques centrales sont généralement irrévocables, la durée de leur mandat est souvent longue (mais pas toujours), et ce mandat n'est généralement pas renouvelable.

Tableau VI.1.3 L'indépendance des banques centrales

	Europe	États-Unis	Royaume-Uni	Japon	Bundesbank
Instructions	Non	Non	Oui (objectif d'inflation)	Oui (taux de change)	Non
Mandats longs	8 ans	14 ans	5 ans	5 ans	8 ans
Mandats irrévocables	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Crédits au secteur public	Non	Plafond	Nd	Nd	Non
Responsabilité démocratique	Faible	Moyenne	Forte	Faible	Moyenne
Stratégie définie librement	Oui	Oui	Non	Oui	Oui

Source : *Interprétation des informations publiées dans Guide to Central Bank Watching, JP Morgan, mars 2000 ; in Patrick Artus, Charles Wyplosz, La Banque centrale européenne, Rapport du CAE, La Documentation française 2002.*

Dans le domaine budgétaire, il s'agira d'empêcher les États de laisser les déficits publics s'aggraver. La neutralisation des politiques budgétaires se fait à deux niveaux : d'une part le budget doit être le plus équilibré possible ; d'autre part, pour éviter d'utiliser cet outil, on impose des règles qui encadrent son utilisation. Ainsi, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) est un dispositif qui a notamment pour but de neutraliser la politique budgétaire. Il doit justement éviter les politiques discrétionnaires. Le PSC, en limitant globalement les déficits à 3 %, impose des règles de politique budgétaire.

On aboutit ainsi au TINA, *There Is No Alternatives* (en français, il n'y a pas d'alternatives). La mondialisation imposerait à chaque État la conduite d'une politique économique de rigueur, afin de rassurer les investisseurs et d'attirer les capitaux dans la « guerre économique » que les pays se livreraient.

L'objectif implicite est l'éviction du politique. Aux choix politiques se substituerait les lois économiques imposées par des experts. L'économie n'est plus une science contextualisée, une science de la culture, imprévisible où l'incertitude radicale existe, mais une science physique du social, dont il suffirait de maîtriser les lois pour guider l'économie vers l'équilibre et l'optimum.

Des politiques économiques limitées aux politiques structurelles

L'équilibre étant la règle, l'intervention des pouvoirs publics ne peut être que déstabilisatrice et perturbatrice. La politique monétaire est entre les mains de la Banque centrale européenne, et la politique budgétaire, si elle reste une prérogative nationale, n'en demeure pas moins très encadrée par les règles que lui impose le Pacte de stabilité et de croissance.

Progressivement, seules les politiques structurelles semblent conserver une certaine validité. Si l'État est habilité à intervenir dans l'économie, c'est uniquement pour des mesures de long terme, visant par exemple à rendre le fonctionnement des marchés plus concurrentiels. On peut penser aussi aux théories de la croissance endogène, qui justifient une certaine intervention des pouvoirs publics, mais bien limitée à la modification des structures de l'économie.

Résumé

- À partir de la fin des années 1970 et du début des années 1980, les États doivent faire face à la mondialisation, à la libéralisation des marchés financiers, et leur action est de plus en plus contrainte. De plus, cette action semble aussi de moins en moins efficace, comme le montrent les résultats de la politique française de relance de 1981 et les périodes de stagflation.
- De son côté, la théorie économique, suite à la « révolution » des anticipations adaptatives puis rationnelles, se montre de plus en plus critique face à l'intervention des pouvoirs publics. Les gouvernements sont réputés utiliser la politique économique de façon inconsidérée, quand ce n'est pas à leurs propres fins. La solution semble être de plus en plus dans un certain « constitutionnalisme économique », et les « experts » semblent plus compétents pour prendre en charge la politique économique. D'où la signature du Pacte de stabilité et de croissance et l'indépendance des Banques centrales.
- Pourtant, dans un contexte d'incertitude grandissante, les règles valent-elles toujours mieux que la discrétion ?

Des chiffres et des dates

- Années 1970 : début de la période de stagflation, alliant taux de croissance faibles et inflation élevée.
- 1979 : sommet du G7 à Tokyo – les participants décident de faire de la lutte contre l'inflation leur priorité.
- Fin des années 1970 et début des années 1980 : arrivée au pouvoir dans de nombreux pays de gouvernements appliquant des politiques conformes aux enseignements du monétarisme et de la nouvelle macroéconomie classique.
- 1992 : signature du traité de Maastricht, limitant les possibilités de déficit et de dette publics.
- 1993 : indépendance de la Banque de France.
- 1997 : traité européen d'Amsterdam, instituant le Pacte de stabilité et de croissance.
- 1999 : création de la Banque centrale européenne, indépendante des autorités politiques, sur le modèle allemand de la Bundesbank.

Biographies

- Coase, Ronald (né en 1910). Cet économiste britannique a obtenu en 1991 le prix Nobel d'économie pour ses recherches importantes que l'on rattache à la nouvelle économie institutionnaliste. À partir d'une réflexion sur l'existence des firmes comme institutions caractérisées par des relations régulées au lieu de contrats passés sur les marchés, il introduit la notion de « coût de transaction » : c'est parce que l'entreprise évite les coûts de transaction, c'est-à-dire les coûts liés au recours au marché, qu'elle existe.
- Friedman, Milton (1912-2006). Économiste américain, prix Nobel d'économie en 1976. Il est un des représentants les plus célèbres de l'école de Chicago. Il passe pour un grand défenseur du libéralisme et un pourfendeur de la pensée keynésienne et de l'intervention de l'État. Ses travaux influenceront la mise en place de nombreuses politiques visant à stabiliser la masse monétaire. Il soutiendra également la politique économique du Chili, sous la dictature d'Augusto Pinochet, ce qui lui vaudra de nombreuses critiques.
- Lucas, Robert (né en 1937). Cet économiste contemporain américain a obtenu le prix Nobel d'économie en 1995. Il est un des représentants de l'école de Chicago et est le fondateur de la nouvelle macroéconomie classique. En se fondant sur l'hypothèse d'anticipations rationnelles, il cherche à développer les travaux de Milton Friedman jusqu'à leur aboutissement logique. Sa position à l'égard de l'intervention publique est quelque peu nuancée, puisqu'il prend en compte les externalités pour proposer une théorie de la croissance endogène qui justifie les politiques économiques structurelles. Mais il reste fermement opposé à toute politique économique conjoncturelle.
- Mundell, Robert Alexander (né en 1932). Cet économiste canadien a obtenu en 1999 le prix Nobel d'économie pour ses travaux en économie internationale. Il prolongera le modèle *IS/LM* en l'élargissant aux économies ouvertes ; à partir de là, il proposera son « triangle des incompatibilités ». Il proposera également une théorie des « zones monétaires optimales » : ce sont des zones à l'intérieur desquelles les facteurs de production se déplacent librement, dans lesquelles les niveaux d'inflation sont proches entre les régions et enfin dans lesquelles un choc asymétrique a peu d'influence, les mouvements des facteurs de production permettant de rééquilibrer les différences entre les régions dues au choc.
- Phillips, Alban William (1914-1975). Cet économiste néo-zélandais proche des keynésiens est aujourd'hui célèbre pour avoir proposé en 1958 un lien entre le taux de chômage et la variation des salaires. Cette courbe fut ensuite modifiée, pour relier taux de chômage et inflation.

Bibliographie

- Abraham-Frois, Gilbert et Larbre, Françoise. *La Macroéconomie après Lucas. Textes choisis*, Economica, 1998. Cet ouvrage, comme il en existe trop peu en France, propose des traductions d'articles anglo-saxons essentiels pour la macroéconomie. Mieux, ils sont enrichis grâce à des commentaires dans une préface qui remet ces articles en perspective. On y retrouve des articles fondateurs d'Alban Phillips, Milton Friedman, Edmund Phelps, John Muth, Robert Lucas, mais également de nombreux articles d'auteurs néo-keynésiens.
- Sapir, Jacques. *Les Économistes contre la démocratie*, Albin Michel, 2002. Cet ouvrage offre un parfait contrepoint aux théories des nouveaux classiques. Jacques Sapir n'envisage pas les sciences économiques comme une science de la nature qui proposerait des lois universelles, justifiant la mise en place de règles. Au contraire, elles font partie des sciences du politique ; la discrétion compte, car il faut faire des choix. En effet, les lois de portée universelle n'existent pas, et l'avenir est incertain, les politiques économiques ne doivent donc pas être contraintes.
- Hoang-Ngoc, Liêm. *Le Fabuleux Destin de la courbe de Phillips*, Presses universitaires du Septentrion, 2007. Cet ouvrage d'inspiration post-keynésienne dresse une critique sans concession des théories de la nouvelle macroéconomie classique, en s'intéressant notamment à la célèbre courbe de Phillips. Son objectif est de ressusciter la courbe de Phillips pour légitimer des politiques économiques d'inspiration keynésienne.

Vos sujets de dissertation en mai prochain

- **Sujet n° 1** : Les politiques économiques sont-elles encore efficaces aujourd'hui ?
- **Sujet n° 2** : Y a-t-il des alternatives aux politiques économiques menées depuis les années 1980 ?
- **Sujet n° 3** : La révolution monétariste a-t-elle tué la politique économique ?