

IUFM AUVERGNE

---

ECONOMIE - GESTION

---

*Cours de Mr DIEMER*

---

## ECONOMIE GENERALE

---

### 3<sup>ème</sup> PARTIE : LES MOTEURS DE LA CROISSANCE

#### CHAPITRE 12

### **LA POLITIQUE ECONOMIQUE DE L'ETAT**

#### **MOTS CLES**

- Déficit budgétaire
- Dette publique
- Effet d'éviction
- Effet Boule de neige
- Effet multiplicateur
- Fonctions allocation, redistribution, stabilisation
- Friedman M.
- Keynes J.M
- Hayek F.
- Laffer A.
- Marchés contestables
- Nordhaus R.
- Politique budgétaire
- Politique fiscale
- Politique industrielle
- Politique monétaire
- Principe d'équivalence (Ricardo-Barro)

# PLAN

## I. LES POLITIQUES CONJONCTURELLES

### A. La politique budgétaire

### B. La politique monétaire

1. Les objectifs de la politique monétaire
2. Les instruments de la politique monétaire

### C. Les politiques keynésiennes

### D. Le policy Mix et le modèle IS-LM

1. Présentation du modèle IS-LM
2. Le modèle IS-LM et la politique économique

### E. La remise en cause des politiques keynésiennes

1. La critique hayeckienne
2. La critique des monétaristes
3. La critique des nouveaux classiques
4. La critique de l'économie de l'offre
5. La critique de l'Ecole du Public Choice
6. Le principe d'équivalence de Ricardo-Barro

### F. Les nouvelles contraintes de la politique économique

1. Les économies se sont modifiées par des transformations incessantes
2. Une nouvelle perception théorique de la politique économique

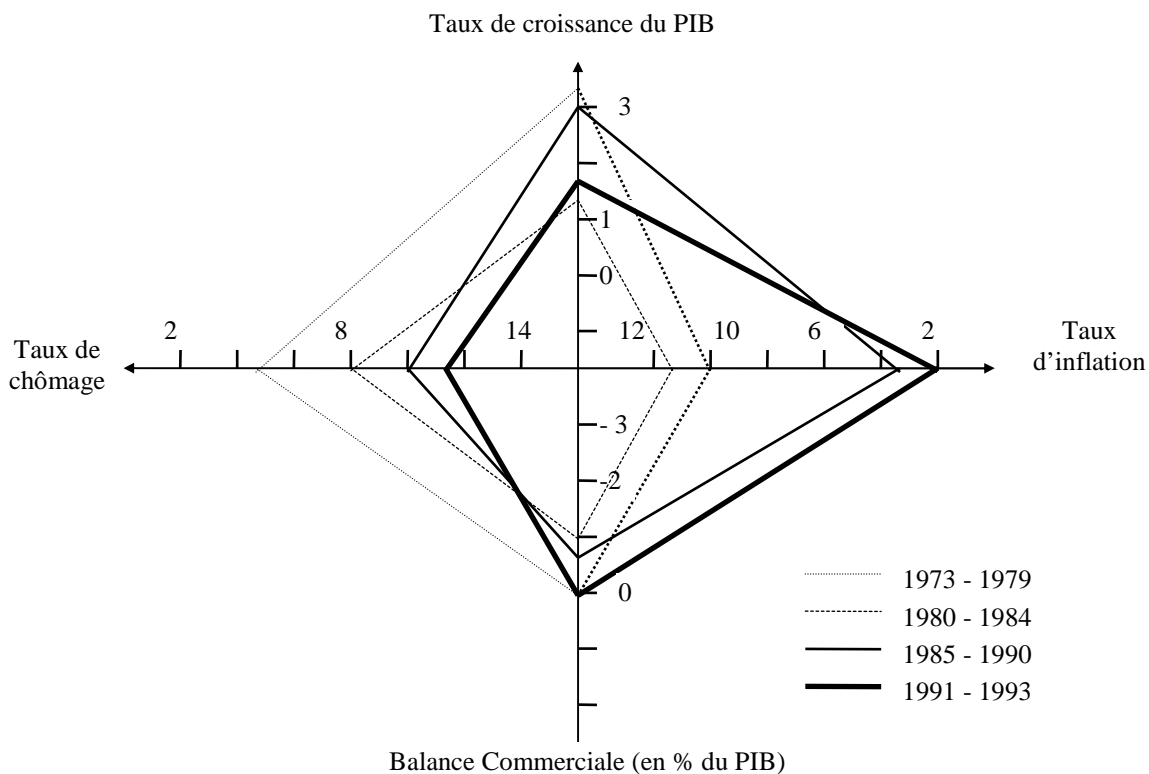
## II. LES POLITIQUES STRUCTURELLES

### A. La politique industrielle

1. Les instruments de la politique industrielle
2. L'évolution de la politique industrielle

## LA POLITIQUE ECONOMIQUE DE L'ETAT

La politique économique est généralement définie comme le domaine d'intervention des pouvoirs publics dans la régulation de l'économie marchande capitaliste. De façon plus précise, la politique économique est « *la branche des théories économiques qui traite des diverses façons dont l'Etat peut intervenir pour infléchir la conjoncture, notamment en ce qui concerne l'évolution de la production et du niveau des prix* » (Guerrien, 2000, p 384). En d'autres termes, la politique économique est définie comme un ensemble de décisions cohérentes, prises par les pouvoirs publics et visant, à l'aide de divers instruments à atteindre des objectifs afin d'orienter l'économie dans le sens souhaitable. Traditionnellement, la politique économique retient quatre objectifs principaux que les économistes appellent depuis les travaux de Nicolas Kaldor (1971), le **Carré Magique**. Il s'agit d'une représentation graphique qui visualise la question de *la croissance* (il s'agit de stimuler le développement de la production et du revenu national considéré comme le garant d'une amélioration du bien être des individus) ; *du plein emploi*, (il s'agit d'utiliser au mieux tous les facteurs de production disponibles, ceci ramène souvent au plein emploi du facteur travail, c'est-à-dire à une baisse du chômage) ; *de la stabilité des prix* (il s'agit de limiter le développement de l'inflation) et de *l'équilibre extérieur* (il s'agit d'équilibrer les entrées et les sorties de biens, de services, de revenus et de capitaux avec le reste du monde).



Lorsque l'on aborde les moyens d'action de l'Etat sur l'économie, on oppose cependant la politique conjoncturelle dont l'horizon est le court terme (de quelques mois à deux ans) à la politique structurelle dont les effets se font sentir à moyen et long terme (plus de deux ans).

**Les politiques conjoncturelles** sont un ensemble de mesures destinées à minimiser les fluctuations de l'activité économique. Elles chercheraient à maintenir ou à rétablir ce que l'on nomme les grands équilibres (le carré magique) et cela grâce aux politiques de régulation de la demande. Elles s'appuient sur *la politique budgétaire* (dépenses et recettes de l'Etat) dont

les instruments utilisés sont alors les investissements publics, les impôts, les subventions et aides diverses et plus généralement le solde budgétaire (il s'agit surtout d'un déficit) et *la politique monétaire* (influence l'activité économique par l'intermédiaire du montant et du coût de la monnaie) dont les instruments utilisés sont les taux d'intérêt, l'action de la Banque de France (et de la Banque Centrale Européenne) sur le marché monétaire et la réglementation en vigueur.

On distingue généralement plusieurs types de politique conjoncturelle qui se réfèrent aux phases d'expansion et de récession. On parle alors de politique de relance (expansion) ou de politique de stabilisation. *La politique de relance* cherche à stimuler la demande afin que les entreprises produisent davantage et embauchent. Une ou plusieurs composantes de la demande sont favorisées (consommation des ménages, investissement des entreprises...). Ainsi en 1981-1982, il s'agissait surtout d'une relance par la consommation (déficit budgétaire, création d'emplois publics). *La politique de stabilisation* est généralement une politique de lutte contre l'inflation. On réduit la demande intérieure et on cherche à rétablir les équilibres (budget, balance commerciale). Il s'agit d'une politique de rigueur ou d'austérité.

**Les politiques structurelles** sont un ensemble de dispositions qui visent à influencer durablement la structure et la base de l'économie. On cite parmi les principales politiques structurelles la politique industrielle, la politique de recherche, la politique des transports, la politique agricole ou encore le contexte institutionnel (exemple du cadre juridique : fusions, acquisitions...).

## I. LE POLITIQUES CONJONCTURELLES

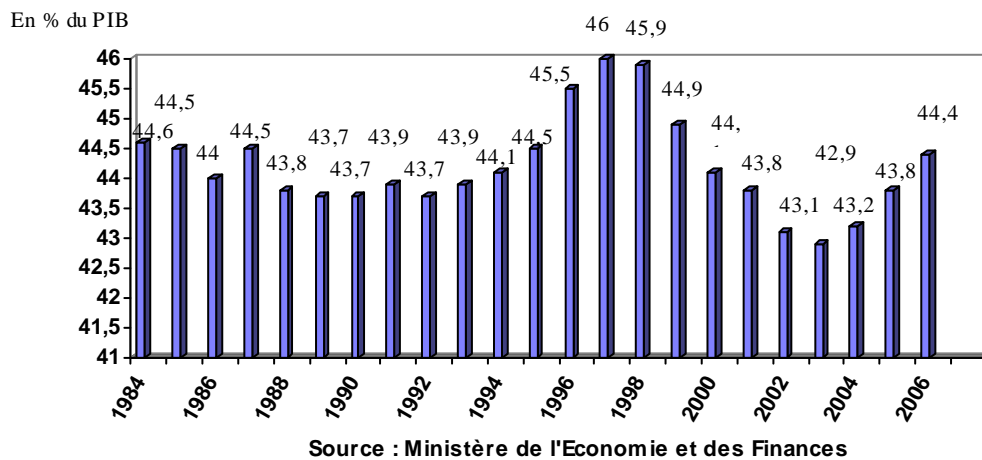
Les politiques conjoncturelles visent à agir à court terme sur la situation économique de manière à régulariser certains déséquilibres existants. La politique budgétaire et la politique monétaire constituent les deux composantes les plus utilisées dans l'action étatique. Les justifications théoriques des politiques économiques ont fait l'objet depuis les années 30 de vifs débats qui mettent en prise deux grands courants de pensée. Ainsi, durant les trente glorieuses, âge d'or de la politique keynésienne, le débat portait sur les moyens d'une stabilisation de l'économie (relance par la demande), sur le rôle du secteur public en matière d'allocation des ressources, sur les instruments de redistribution nécessaires pour soutenir la consommation et l'investissement. L'objectif de plein emploi et la gestion du chômage étaient au cœur de la politique économique. Cette dernière trouve sa légitimité dans le défaut de coordination par les prix. Durant les années 80 et 90, la remise en cause de la régulation keynésienne a fait prévaloir les thèses néo-libérales, lesquelles privilégient une logique d'accumulation financière. La stabilisation monétaire de l'économie, le rôle confié au capital privé pour organiser l'allocation des ressources, l'allègement de la fiscalité pesant sur l'offre et le capital en matière de redistribution caractérisent les trois fonctions de la politique économique. Ce conflit entre les grands courants économiques ne doit cependant pas masquer la diversité des points de vue au sein de chaque courant (monétaristes, Ecole de l'Offre, ...).

### **A. La politique budgétaire**

Le budget de l'Etat représente le principal instrument de l'Etat pour agir sur l'économie. En France, c'est la *Loi de Finance*, puis la *Loi Organique sur les Lois de Finance* (LOFL) depuis 2006, préparée par le gouvernement et votée par le parlement chaque automne, qui autorise le gouvernement à percevoir les impôts (ils représentent l'essentiel des recettes budgétaires) et à effectuer les dépenses destinées principalement à faire fonctionner les administrations et à investir (les infrastructures par exemple). Les prélèvements obligatoires recouvrent, d'une part, les impôts (incluant les taxes), d'autre part, certaines cotisations sociales, les cotisations sociales "effectives" (réellement versées) obligatoires reçues par les administrations

publiques. Les cotisations sociales volontaires, comme les cotisations sociales, même obligatoires, versées à d'autres organismes que des administrations publiques, ne sont pas des prélèvements obligatoires. La politique budgétaire consiste à agir sur les deux moyens d'actions que sont les dépenses et les recettes. L'action par les dépenses publiques est le résultat d'une volonté d'intervention forte de l'Etat. Elle se traduit par une croissance des dépenses publiques, et au sein de celles-ci, par une prépondérance des dépenses à fort effet d'entraînement sur l'économie (infrastructures, travaux publics des agents vers tel ou tel domaine). L'action par les recettes peut servir à couvrir les dépenses publiques, mais également à atteindre des objectifs économiques et sociaux. La *politique fiscale* (les impôts) peut être utilisé pour modifier la répartition du revenu national ; pour relancer tel ou tel secteur, pour orienter les dépenses des agents vers tel ou tel domaine.

*Fig 1 : Taux de prélèvement obligatoires en France*



La différence entre les recettes et les dépenses de l'Etat forme ce que l'on appelle le solde budgétaire. Un solde négatif correspond à un *déficit budgétaire*<sup>1</sup> (Dépenses > Recettes). Un déficit budgétaire correspond généralement à un choix de politique économique. Les dépenses publiques cherchent à soutenir la demande (consommation, investissement, exportations) des différents agents économiques (ménages, entreprises). Le déficit budgétaire peut être financé de deux manières : *par émission de monnaie* (planche à billets, outil de moins en moins utilisé en Europe, notamment depuis la création et le statut d'indépendance de la Banque Centrale Européenne) ou *par émission de titres ou encore l'emprunt*<sup>2</sup> (l'Etat émet des titres sur le marché financier (emprunt Balladur) afin de financer une intervention de l'Etat sur l'activité économique). Depuis de nombreuses années, la politique budgétaire fait l'objet de nombreuses controverses entre les économistes libéraux et keynésiens. La pensée libérale interdit toute intervention de l'Etat et recherche par là même l'équilibre du budget de l'Etat. Comme le budget ne participe pas à la dynamique économique, la pression fiscale devra être modérée. Pour les keynésiens, une politique de dépenses soutenues contribuerait à rapprocher l'économie nationale du plein emploi et la politique budgétaire serait un puissant levier de dynamisme économique. En relançant l'activité, le budget génère en effet des effets d'entraînement positifs sur l'ensemble de l'économie (on parle *d'effet multiplicateur*).

### Théorème d'Haavelmo

<sup>1</sup> Déficit public et dette publique ne doivent pas être confondus. La dette publique représente l'ensemble des emprunts contractés par l'Etat (obligations d'Etat, bons du trésor). Ces emprunts comme leur remboursement, ne figurent pas dans le budget de l'Etat. Seuls les intérêts de cette dette sont inscrits dans le budget comme une charge, c'est-à-dire une dépense que l'Etat doit faire chaque année au profit des créanciers de l'Etat.

<sup>2</sup> L'emprunt permet d'équilibrer le besoin de financement de l'Etat et constitue une forme d'épargne.

## B. La politique monétaire

La politique monétaire a pour objet de procurer à l'économie la quantité de monnaie nécessaire à la croissance économique et à la réalisation du plein emploi tout en respectant la stabilité de la monnaie au niveau interne (stabilité des prix) et au niveau externe (stabilité du change). **A partir des objectifs économiques (taux de croissance de l'activité économique, taux de chômage, équilibre extérieur...) établis par l'Etat**, les autorités compétentes (les banques centrales) se fixent des objectifs monétaires dont la réalisation nécessite le recours à un certain nombre d'instruments spécifiques.

### 1. Les objectifs de la politique monétaire

Les autorités monétaires ont en général recours à trois instruments, qui sont leurs moyens d'actions. Il s'agit de contrôler le taux de croissance de la masse monétaire, le niveau des taux d'intérêt et celui du taux de change.

- **Le contrôle du taux de croissance de la masse monétaire** s'effectue depuis 1977 par l'intermédiaire des agrégats monétaires (M1, M2, M3, M4). La fixation des limites à la progression annuelle des agrégats monétaires permet d'éviter des risques de tension sur les prix et d'indiquer aux agents économiques les principaux choix effectués en matière monétaire. M3 est actuellement l'indicateur privilégié par la Banque de France et la plupart des banques centrales européennes. Les autorités monétaires exercent également une surveillance continue sur un agrégat de financement : l'endettement intérieur total.

- **Les taux d'intérêt** sont des instruments qui permettent à la Banque Centrale d'agir directement sur le comportement des agents économiques (l'investissement des entreprises, l'épargne des ménages et son contenu : actifs réels ou monétaires).

Exemple : des taux d'intérêt trop élevés, augmentent le coût du crédit. Une entreprise pourra chercher à financer son investissement par l'intermédiaire du marché financier (grâce notamment à une émission de titres).

- **Le change**, et plus précisément la position du Franc sur le marché des changes, était étroitement surveillé par la Banque de France. Cette dernière s'attachait à réguler le cours de la monnaie nationale par rapport aux monnaies étrangères (exemple de la parité Mark/Franc). L'évolution du cours d'une monnaie conditionne la compétitivité d'un pays par rapport à ses concurrents. Durant les années 1980, trois dévaluations rythmèrent la politique économique française. La première (octobre 1981) intervint après plusieurs vagues spéculatives et peu après que le budget voté à l'automne eut entériné la politique de relance. La deuxième (juin 1982) marqua le premier tournant vers une politique plus restrictive. Le plan d'accompagnement de la dévaluation donnait priorité à la lutte contre l'inflation en instaurant un blocage des prix et des revenus qui s'avérera d'une très grande efficacité. La troisième (mars 1983) coïncida avec le plan d'austérité du gouvernement. Ce dernier à réduire la demande globale afin de revenir en deux ans à l'équilibre de la balance des paiements. Il comportait trois volets principaux : une augmentation des prélèvements qui portait pour l'essentiel sur les ménages, une réduction des dépenses du secteur administratif et public et différentes dispositions visant à stimuler l'épargne et à limiter les achats de devises. Les deux mesures les plus importantes concernèrent l'emprunt obligatoire de 10% de l'impôt sur le revenu ou la fortune (14 milliards de francs) et un prélèvement de 1% sur le revenu imposable, reconductible, destiné à financer la sécurité sociale (18 milliards de francs). Ce prélèvement fût supprimé en 1985. Le plan de rigueur a contribué à réduire la croissance du PIB de 0.6% en 1983 et 0.4% en 1984. Le redressement du déficit extérieur en 1983 fût du même ordre de grandeur que la détérioration de 1982.

Depuis l'introduction de l'Euro (monnaie unique) et la création de l'Union Economique et Monétaire, la politique de change est gérée par la Banque Centrale Européenne qui s'est fixée comme principal objectif la stabilité des prix.

## 2. Les instruments de la politique monétaire

L'action des autorités monétaires sur la création de monnaie peut s'effectuer soit par un **contrôle indirect** du crédit visant à agir sur la liquidité bancaire, soit par un **contrôle direct** s'appuyant sur un encadrement du crédit.

→ **Le contrôle indirect du crédit** revient pour la Banque de France, à agir sur la liquidité bancaire par l'intermédiaire des taux d'intérêt et des réserves obligatoires.

La politique des taux d'intérêt permet de modifier les conditions dans lesquelles la Banque Centrale offre sa monnaie pour le refinancement des banques commerciales. Cette procédure, encore appelée réescompte, s'est pendant longtemps effectué à taux fixe, empêchant du même coup la Banque Centrale d'avoir une action suffisamment souple et rapide pour maîtriser l'octroi de crédit des banques et les mouvements spéculatifs des capitaux. Le refinancement des banques commerciales est actuellement assuré par les interventions de la Banque de France, à taux variable, sur le marché monétaire.

En ce qui concerne **les réserves obligatoires**, instituées en France dès 1967, elles avaient pour objectif d'obliger les banques commerciales à constituer des dépôts non rémunérés auprès de la Banque de France. Initialement assises sur les dépôts, elles ont été étendues à partir de 1971 aux crédits afin de mieux contrôler la création monétaire. Le système des réserves obligatoires permet ainsi à la Banque Centrale (en modulant le taux de réserves) de modifier le coût global de refinancement des banques commerciales.

→ **Le contrôle direct de la progression des crédits** passe par la pratique de l'encadrement du crédit. Ce système permet à la Banque Centrale de fixer une limite maximum au volume des crédits accordés par les banques commerciales, par rapport à une période de référence. Présentant de nombreux inconvénients (il figeait les situations bancaires, nuisait à la concurrence bancaire et s'accompagnait d'un volume important de crédits hors encadrement), ce système fût supprimé le 1er janvier 1985.

## C. Les politiques keynésiennes

Selon Keynes, les économies contemporaines se caractérisent par une rigidité des prix (ajustement imparfait des prix), ne permettant pas de coordonner l'action des différents agents. L'équilibre de sous-emploi (équilibre du marché des biens et chômage sur le marché du travail) requiert ainsi l'intervention de l'Etat. Il revient alors à la politique économique de réguler la conjoncture en relançant la demande en période de récession et en la diminuant en période de surchauffe (politiques du *Stop and Go*). Si on représente l'économie fermée par les quatre équations suivantes :  $Y = C + I + \bar{G}$  ;  $C = cY + \bar{C}$  ;  $I = \bar{I}$  ;  $F = tY$

Où Y : Production et revenu distribué ; C : consommation ; I investissement ;  $\bar{G}$  dépenses publiques ; c propension à consommer, t taux d'imposition ;  $\bar{C}$  : consommation incompressible ;  $\bar{I}$  : investissement (exogène) ;  $\bar{C} + \bar{I} + \bar{G}$  : demande autonome

$$\text{Alors } Y = \frac{1}{1 - c(1-t)} (\bar{C} + \bar{I} + \bar{G})$$

Le rapport  $(1 / 1 - c(1-t))$  détermine l'effet multiplicateur d'une hausse de la consommation ( $\bar{C}$ ), d'une hausse de l'investissement ( $\bar{I}$ ) et d'une hausse des dépenses publiques ( $\bar{G}$ ) sur l'activité économique.

La régulation de la conjoncture peut s'effectuer au moyen de différents instruments. **La politique budgétaire** a longtemps été l'instrument privilégié : une relance des dépenses publiques permet d'accroître la demande effective, ce qui conduit sous l'hypothèse de prix fixes, à un accroissement de la production et de l'emploi. En économie fermée, le multiplicateur budgétaire (sans fiscalité,  $t = 0$ ) équivaut à  $1/(1-c)$ . Il est d'autant plus fort que la propension marginale à consommer est élevée. **La politique fiscale** consiste à baisser les impôts pour permettre une reprise de la consommation des ménages. En économie fermée, le multiplicateur fiscal est égal à  $1/1-c(1-t)$ . On peut noter que la relance fiscale est moins efficace que la relance budgétaire (en effet,  $1/1-c(1-t) < 1/(1-c)$ ). Ceci provient du fait qu'une baisse des impôts se traduit par une augmentation du revenu disponible, laquelle n'est pas intégralement consommée (l'épargne est une fuite). **La politique monétaire** doit permettre une détente des taux d'intérêt (offre de monnaie supérieure à la demande de monnaie), favorable à la reprise de l'investissement, cependant son effet sur l'activité est indirect. C'est pourquoi les keynésiens assignent à la politique monétaire un rôle d'accompagnement à la politique budgétaire (*policy mix*).

Si les keynésiens accordent une place de choix à la politique économique conjoncturelle, ils insistent néanmoins sur son efficacité conditionnelle, notamment dans un contexte d'ouverture sur l'extérieur. Ainsi **l'efficacité d'une politique de relance budgétaire ou fiscale peut être altérée par plusieurs phénomènes** :

- La relance budgétaire se traduit généralement par une augmentation des taux d'intérêt. *En économie fermée*, un déséquilibre (besoin de financement > capacité de financement) se traduit par un effet d'éviction : les emprunts d'état étant les plus recherchés (car plus rémunérateurs), ce sont les entreprises (et donc les agents privés) qui vont subir la raréfaction des capitaux disponibles et la hausse des taux d'intérêt. *En économie ouverte*, la hausse des taux d'intérêt attire les capitaux étrangers<sup>3</sup> qui viennent combler le déséquilibre national et réduire les taux d'intérêt. Ainsi, l'effet d'éviction ne joue pas mais c'est au prix d'un endettement de la nation (exemple des USA).
- Le multiplicateur budgétaire est altéré par l'ouverture de l'économie, et plus spécifiquement par la fuite due aux importations. En effet, la valeur du multiplicateur est d'autant plus faible que la propension marginale à importer est forte.
- En situation de changes fixes, l'efficacité d'une politique de relance dépend de la mobilité internationale des capitaux (*Modèle MUNDALL-FLEMING*). Lorsque ces derniers sont immobiles, la relance budgétaire est sans effet sur l'activité réelle (en effet, si un pays augmente ses dépenses publiques, une partie de la relance part en importations, un déficit commercial apparaît, on assiste à une dépréciation du taux de change, la Banque Centrale doit alors intervenir pour soutenir la monnaie nationale, ce qui a pour effet de contracter la masse monétaire).
- Enfin, une politique budgétaire financée par emprunt occasionne une augmentation de la dette publique. Ceci est pénalisant pour une économie, surtout lorsque les taux d'intérêt sont supérieurs aux taux de croissance de l'économie.

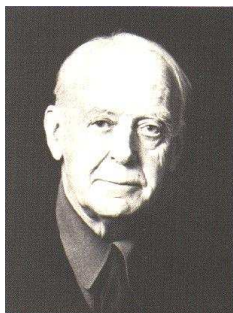
---

<sup>3</sup> Plus précisément, l'effet d'éviction ne joue pas pour les pays présentant suffisamment de garanties pour attirer les capitaux étrangers, mais il peut jouer pour des pays moins attractifs ou à risques qui ne trouvent pas les financements nécessaires ou à un coût élevé : ainsi, l'Etat Russe faute de pouvoir collecter l'impôt, a creusé son déficit budgétaire et émis, pour le financer des bons du Trésor qui n'ont pu trouver acquéreurs (des banques occidentales) qu'avec des taux d'intérêt très élevés (70 à 100% au cours de l'été 1998).

De même, **l'efficacité de la politique monétaire est également soumise à certaines conditions :**

- L'augmentation de l'offre de monnaie doit avoir une incidence notable sur les taux d'intérêt (baisse).
- La baisse des taux d'intérêt (le coût du capital) doit se traduire par une relance de l'investissement. Toutefois, ce dernier dépend de nombreuses *variables, imprévisibles* (efficacité marginale du capital : anticipation de la demande par les entrepreneurs, pessimisme des chefs d'entreprises).
- La relation offre de monnaie – taux d'intérêt n'est pas le seul canal de transmission de la politique monétaire : la politique de crédit (contrôle), l'organisation bancaire (concurrence...) jouent également un rôle important.
- En situation de changes fixes, l'efficacité d'une politique monétaire dépendra de la mobilité internationale des capitaux (*modèle MUNDALL – FLEMING*). Lorsque les capitaux internationaux sont parfaitement mobiles, une politique monétaire expansive se traduira par une baisse du taux d'intérêt qui entraînera une sortie de capitaux, s'en suivront une dépréciation du taux de change et une intervention de la Banque Centrale (offre de devises et demande de francs : l'offre de monnaie se contracte et l'on revient à la situation initiale).

## D. Le policy Mix et le modèle IS-LM



Le modèle IS-LM a été proposé par John Hicks (1904 – 1981) dans un article paru en avril 1937 dans la revue *Econometrica* et intitulé « *Mr Keynes and the classics : a suggested interpretation* », puis complété par les travaux de Hansen (1887 – 1975). Comme le rappelle Bernard Guerrien (2000, p. 264), le but de l'article était « *de donner une version synthétique des principales idées contenues dans la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, publiée par Keynes en 1936* ». De ce point de vue, il constitue le socle de la macroéconomie keynésienne. Mais cet article pose également les bases d'une synthèse entre l'approche keynésienne et l'approche néoclassique. Les héritiers de la pensée keynésienne (les post-keynésiens) ont critiqué les travaux de Hicks, rappelant que l'on ne pouvait réduire les paroles de Keynes à de simples équations. Toutefois, le modèle IS-LM reste aujourd'hui un excellent outil pédagogique et un excellent point de départ pour comprendre et analyser les politiques économiques mis en place par les différents Etats. Nous présenterons dans ce qui suit le modèle IS/LM en économie fermée, puis nous introduirons les variables d'actions (politiques budgétaire et monétaire) pour analyser les ajustements sur les différents marchés.

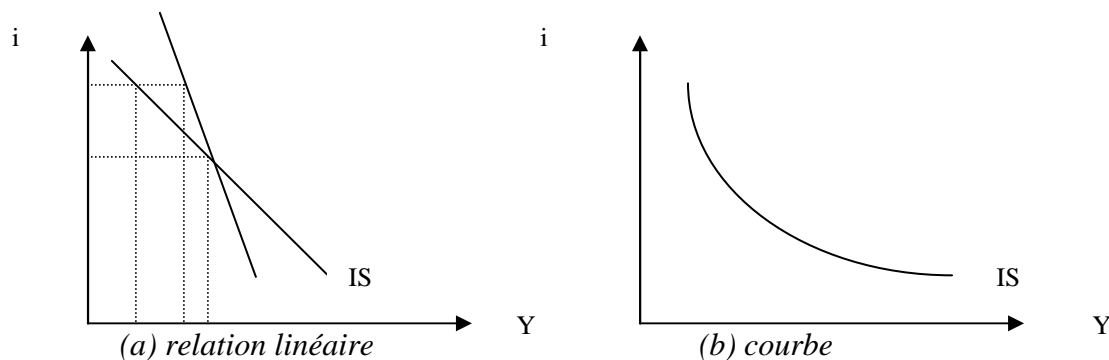
### 1. Présentation du modèle IS-LM

Le modèle IS-LM comporte trois marchés : celui des biens et des services, celui de la monnaie et celui des titres. Les biens sont soit consommés (on parle de *biens de consommation*), soit investis (on parle de *biens d'équipement*). La monnaie sert à la fois de *moyen de transaction* (l'équation quantitative de la monnaie rappelle que la demande de monnaie augmente en fonction de l'activité économique), de *moyen de réserve* (pour faire face aux imprévus) et de *moyen de spéculation* (la monnaie peut être utilisée pour effectuer certains gains). Les titres, généralement rémunérés, constituent une alternative à la détention de monnaie et l'investissement. Le modèle IS-LM se présente sous la forme de deux courbes, l'une représentant l'équilibre sur le marché des biens et services (IS), l'autre représentant l'équilibre sur le marché de la monnaie (LM). Il permet de déterminer simultanément l'équilibre sur ces deux marchés en établissant des relations entre le taux d'intérêt ( $i$ ) et le niveau d'activité ( $Y$ ).

- Dans le cadre de la courbe IS, il existerait une relation décroissante entre le niveau d'activité ( $Y$ ) et le taux d'intérêt ( $i$ ). Si le taux d'intérêt augmente, l'investissement diminue, or l'investissement par le jeu du multiplicateur détermine le niveau de production. Ceci peut être démontré en se référant aux deux équations suivantes :  $Y = C + I$  présente l'équilibre sur le marché des biens et des services (la production est composée de biens de consommation et de biens d'équipement) ;  $Y = C + S$  (le revenu se décompose en consommation et en épargne). Si l'on considère que tous les revenus tirés de la production sont effectivement distribués soit  $Y = Y$ , alors on obtient l'équilibre macroéconomique  $I = S$ , que l'on peut encore exprimer sous la forme  $I(i) = S(Y)$ . L'investissement est une fonction décroissante du taux d'intérêt ; l'épargne est une fonction croissante du revenu.

A l'équilibre sur le marché des biens des services, il existerait donc une relation inverse entre  $i$  et  $Y$ . La courbe IS serait décroissante. La pente de la courbe IS sera déterminante pour comprendre l'effet des variations du taux d'intérêt ou/et du niveau d'activité. En effet, une augmentation du taux d'intérêt aura peu d'effet sur le niveau d'activité si la droite IS est très pentue (ce qui traduirait une influence limitée du taux d'intérêt sur le niveau d'activité ou de revenu).

*Fig 2 : Courbe IS*

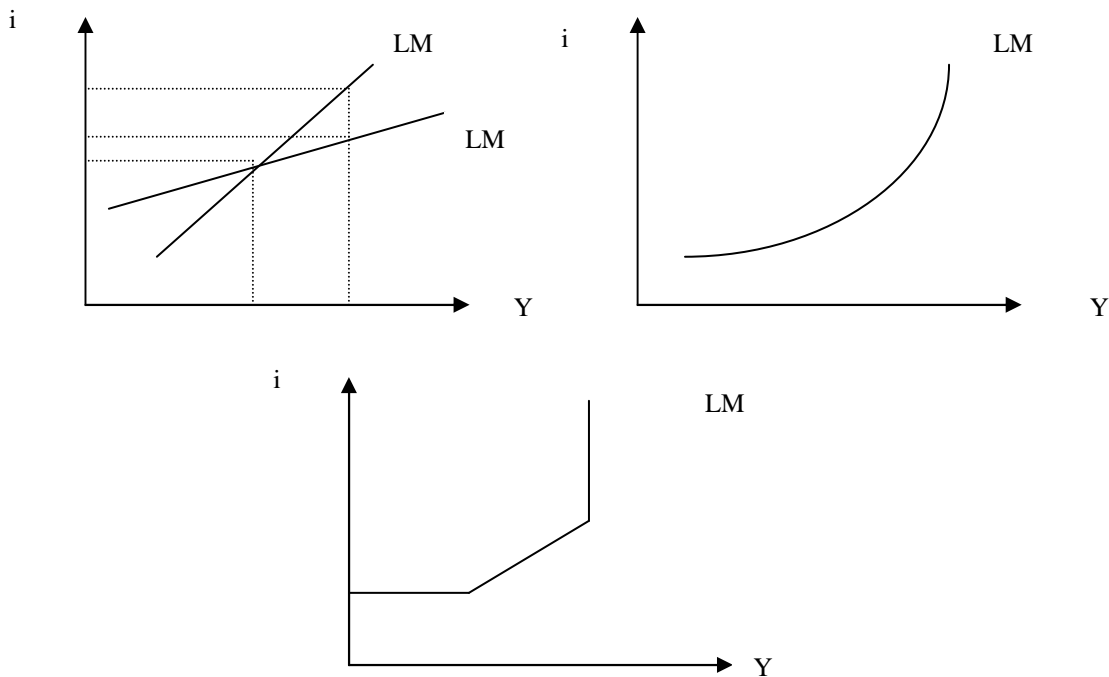


- Dans le cadre de la courbe LM, il existerait une relation croissante entre le niveau du taux d'intérêt ( $i$ ) et le niveau d'activité ( $Y$ ). Plus le niveau d'activité est élevée, plus la demande de monnaie pour transaction (équation quantitative de la monnaie :  $M.v = p.Y$ ) est importante. Comme l'offre de monnaie est fixée, le taux d'intérêt (qui est le prix de la monnaie) doit diminuer (la demande est supérieure à l'offre de monnaie). Ceci peut être démontré en se référant aux deux équations suivantes :

$L = L_1(Y) + L_2(i)$  représente la demande de monnaie pour transactions ( $L_1(Y)$ ) et la demande de monnaie pour spéculation ( $L_2(i)$ ). La demande de monnaie pour transaction est une fonction croissante du niveau d'activité. La demande de monnaie pour spéculation est une fonction décroissante du taux d'intérêt. Plus le taux d'intérêt (prix de la monnaie) augmente, moins il y a d'intérêt à conserver de la monnaie (et plus les perspectives de placer son épargne sont intéressantes).  $M = \bar{M}$  représente l'offre de monnaie exogène (déterminée par l'Etat ou la Banque Centrale). L'équilibre sur le marché de la monnaie (offre = demande) fera apparaître l'équation suivante :  $\bar{M} = L_1(Y) + L_2(i)$

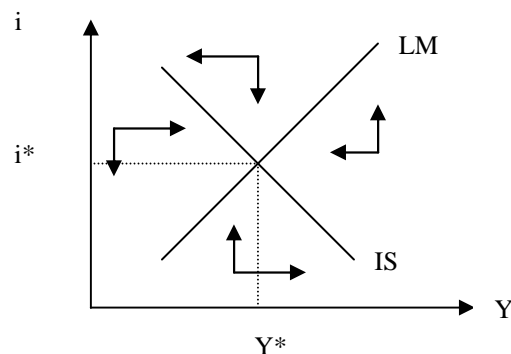
A l'équilibre sur le marché de la monnaie, la relation entre  $i$  et  $Y$  serait croissante. La pente de la courbe LM est également déterminante pour comprendre les effets d'une modification des taux d'intérêt et/ou du niveau d'activité. Lorsque la courbe LM est peu pentue, une variation de l'activité économique a peu d'effet sur le taux d'intérêt. A l'inverse, quand la pente est forte, une faible variation de l'activité peut occasionner une forte variation du taux d'intérêt.

*Fig 3 : La courbe LM*



La forme de la courbe LM dépendra de celle de la fonction de la demande de monnaie pour transaction (l'équation quantitative de la monnaie introduit également la vitesse de circulation de la monnaie) et de celle de la fonction de la demande de monnaie pour spéculation. La courbe LM peut être ainsi illustrée par trois phases (Généreux, 2000, p. 78). Dans la phase 1, la hausse du niveau d'activité n'a aucun effet sur le taux d'intérêt. Cela correspond à *la trappe à liquidité*. La demande de monnaie est parfaitement élastique au taux d'intérêt. Le niveau des encaisses spéculatives est tel que les agents acceptent de les réduire pour financer les transactions supplémentaires sans hausse du taux d'intérêt. Dans la phase 2, la demande de monnaie est imparfaitement élastique au taux d'intérêt, il faut une augmentation de  $i$  pour réduire les encaisses spéculatives et financer le développement de l'activité économique. Dans la phase 3, la demande de monnaie est parfaitement inélastique au taux d'intérêt, les encaisses spéculatives sont nulles. Une hausse de  $i$  ne peut pas dégager les encaisses qui seraient nécessaires au financement de l'activité économique.

- L'équilibre du modèle IS-LM repose donc sur un couple  $(i, Y)$  qui vérifie à la fois l'équilibre sur le marché des biens et services (courbe IS) et l'équilibre sur le marché de la monnaie (courbe LM). Ce couple est donné graphiquement par l'intersection des courbes IS et LM.

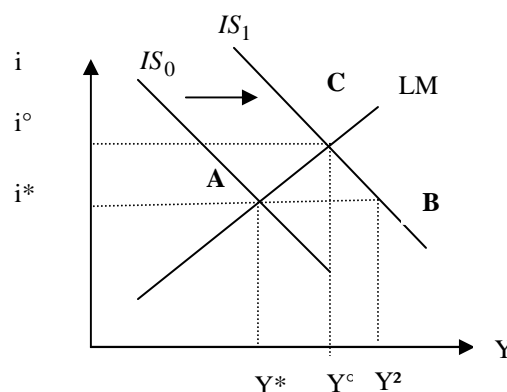


Si l'économie nationale se situe à gauche de la courbe IS, cela signifie que l'offre globale est inférieure à la demande globale, et que le marché des biens et services est déséquilibré. On a une demande excédentaire de biens qui va exercer une pression sur Y. Dans le cas inverse, l'offre globale est supérieure à la demande globale, l'offre excédentaire exercera une pression à la baisse sur Y. Si maintenant l'économie nationale se situe à gauche de LM, le taux d'intérêt sera trop élevé et la demande de monnaie trop faible pour assurer l'équilibre du marché de la monnaie, l'offre excédentaire de monnaie exercera une pression à la baisse du taux d'intérêt. Dans le cas inverse, un taux d'intérêt trop faible engendrera une demande de monnaie trop importante. La demande excédentaire de monnaie exercera une pression à la hausse du taux d'intérêt. Au final, les valeurs d'équilibre de  $i$  et de  $Y$  ( $i^*$ ,  $Y^*$ ) dépendent de la forme des courbes IS et LM (comportements des agents économiques) mais également des dépenses publiques de l'Etat et de la masse monétaire mise en circulation. Ces dernières sont des instruments d'action dont les autorités publiques peuvent se servir dans le cadre de la politique économique.

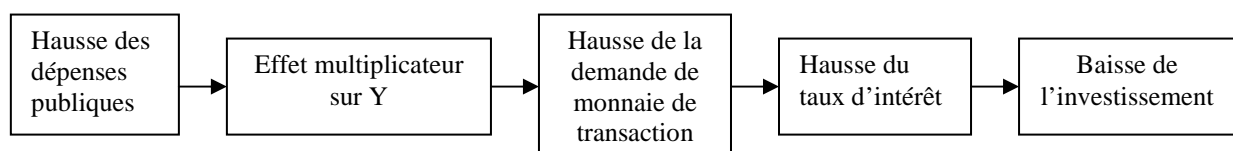
## 2. Le modèle IS-LM et la politique économique

Le modèle IS-LM permet de mettre en évidence les différentes variantes de la politique économique et d'analyser l'efficacité d'une politique budgétaire, d'une politique monétaire ou d'un *policy mix*.

- Une politique budgétaire expansionniste consiste à augmenter les dépenses publiques de manière à exercer un effet multiplicateur sur la production et l'activité économique, ceci à masse monétaire échangée. L'ampleur des effets est mesurée par le déplacement de IS vers la droite. Une variation des dépenses publiques affecte à la fois le niveau de production (revenu) et le taux d'intérêt d'équilibre. Le passage de l'équilibre (A) à l'équilibre (C) peut se décomposer en deux mouvements. A taux d'intérêt inchangé, la hausse du revenu due fait que le multiplicateur joue à plein, devrait amener le revenu de  $Y^*$  à  $Y^2$ . Cependant, la hausse de l'activité économique engendre une demande de monnaie supplémentaire (motif de transaction). Sur le marché monétaire, cette hausse de la demande de monnaie entraîne une hausse du taux d'intérêt ( $i^*$  à  $i^0$ ) et une baisse du revenu ( $Y^2$  à  $Y^0$ ). En effet, la hausse du taux d'intérêt freine l'investissement privé (*effet d'éviction*) et du même coup le niveau de la production. L'effet final sur la production est donc plus faible que prévu par le seul calcul du multiplicateur.

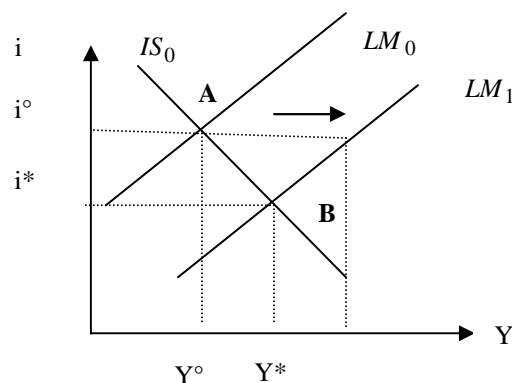


Les enchaînements d'une politique budgétaire peuvent être résumés par le schéma suivant :



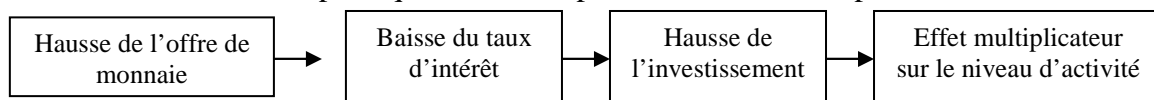
L'efficacité de la politique budgétaire est ainsi conditionnée par *le multiplicateur* (il faut une propension à consommer) ; *une demande de monnaie peu élastique au revenu* (Y ne doit pas générer une forte demande de monnaie, ce qui est possible si la vitesse de circulation de la monnaie est importante) ; *une demande de monnaie fortement élastique au taux d'intérêt* (une faible hausse de  $i$  suffirait à réduire la demande de monnaie pour motif de spéculation et à satisfaire la demande de monnaie pour transaction) ; *une faible élasticité de l'investissement au taux d'intérêt* (afin que I soit peu déprimé par la hausse de  $i$ ) ; *des capacités de production inutilisées* et une offre de biens et services élastique à court terme.

- Une politique monétaire expansionniste se traduit par une augmentation de l'offre de monnaie et donc un déplacement de LM vers la droite ( $LM_0$  à  $LM_1$ ).



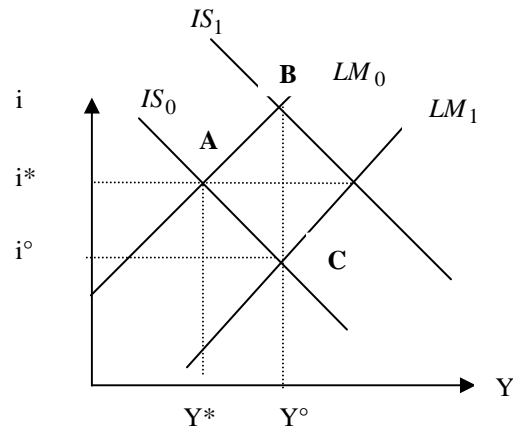
La hausse de l'offre de monnaie va engendrer une baisse du taux d'intérêt ( $i^{\circ}$  à  $i^*$ ) sur le marché de la monnaie, ce qui va stimuler l'investissement sur le marché des biens et services. La hausse de l'investissement aura un effet multiplicateur sur le niveau d'activité. Apparemment, la politique monétaire aurait des effets plus appréciables que la politique budgétaire puisque le niveau d'équilibre du couple ( $i$ ,  $Y$ ) se traduit par un niveau d'activité plus élevé et un taux d'intérêt plus faible.

Les enchaînements d'une politique monétaire peuvent être résumés par le schéma suivant :



L'efficacité de la politique monétaire est alors conditionnée par une *demande de monnaie peu élastique au taux d'intérêt* (une forte baisse de  $i$  sera nécessaire pour que les agents acceptent d'absorber la monnaie nouvellement créée) ; *une forte élasticité de l'investissement au taux d'intérêt* (l'investissement sera ainsi fortement stimulé par une baisse du taux d'intérêt) ; un *multiplicateur élevé* (propension à consommer forte) ; *des capacités de production inutilisées* et une *offre de biens et services élastique à court terme*.

- La combinaison des deux politiques (*policy mix*) est une autre manière d'atteindre l'objectif de plein emploi sur un marché des biens et services et un marché de la monnaie équilibrés. C'est le cas lorsque le déficit public occasionné par la politique budgétaire est financé par une émission de monnaie. La politique budgétaire engendre un déplacement de IS vers la droite et la politique monétaire se traduit par un déplacement de LM également vers la droite. Dès lors, l'effet pervers de la politique budgétaire (hausse du taux d'intérêt et baisse de l'investissement) peut être neutralisé par la politique monétaire qui maintiendra le taux d'intérêt constant. Ainsi, au fur et à mesure que la relance de l'activité économique par la dépense publique entraîne une hausse de la demande de monnaie, la banque centrale alimente le marché monétaire (offre de monnaie à un taux d'intérêt inchangé).



On le voit, la politique économique renvoie à un ajustement du couple  $(i, Y)$ , lequel traduit à la fois un équilibre sur le marché des biens et services (courbe IS) et un équilibre sur le marché de la monnaie (LM). L'objectif de plein emploi est alors possible si et seulement si la fonction de consommation (propension à consommer) et la fonction de demande (demande pour transaction et spéculation, vitesse de circulation de la monnaie...) sont connues et estimables. Si le modèle IS/LM permet d'appréhender les conséquences d'une intervention de l'Etat (budget, monnaie) dans l'économie, il convient toutefois de signaler les limites d'une telle approche.

Premièrement, tous les ajustements se font sans variation du niveau général des prix. L'analyse keynésienne fait l'hypothèse que les prix sont fixes à court terme et que ce sont les quantités qui s'ajustent. Le plein emploi est atteint par une hausse de la demande globale.

Deuxièmement, la création de monnaie est considérée comme exogène. En d'autres termes, les autorités ont la possibilité de faire varier l'offre de monnaie à leur guise. Cette hypothèse est largement remise en cause par la politique monétaire des banques centrales. Ces dernières préfèrent jouer sur le taux d'intérêt plutôt que sur la quantité de monnaie en circulation.

Troisièmement, malgré leur place dans l'œuvre de Keynes, aucun rôle n'est donné aux anticipations. Or ces dernières ont des conséquences importantes en matière d'investissement. C'est en effet la demande anticipée (efficacité marginale du capital) qui va conditionner l'investissement et occasionner un effet multiplicateur sur l'activité économique.



Quatrièmement, le modèle IS-LM est généralement présenté en économie fermée. Or l'économie ouverte nécessite d'introduire le commerce international (importations, exportations), le régime de taux de change (fixe ou flexible) et le degré de mobilité des capitaux. On fait alors référence au modèle de Mundell-Flemming. Dès lors, une variation des taux d'intérêt engendre une entrée ou une sortie de capitaux, donc une balance des capitaux excédentaire ou déficitaire. Les résultats en termes d'efficacité dépendront du régime des changes et de la mobilité des capitaux.

- En régime de change fixe, la politique monétaire perd de son efficacité alors que la politique budgétaire garde une certaine légitimité. La politique budgétaire engendre une hausse de l'activité nationale (hausse de la production grâce à l'effet multiplicateur) ; une dégradation des échanges extérieurs (le circuit économique rappelle que les importations sont une fuite, donc que la hausse des revenus se traduit par l'achat de biens étrangers), c'est-à-dire un déficit de la balance des transactions courantes ; une hausse du taux d'intérêt (hausse de la demande de monnaie, et contraction de l'offre de monnaie due à une baisse des réserves de change). Une politique monétaire expansive (hausse de l'offre

de monnaie) engendre une baisse des taux d'intérêt, ce qui provoque une sortie des capitaux et une hausse des importations. Il en résulte un déficit de la balance des transactions courantes et une dégradation du taux de change. La Banque centrale va puiser dans ses réserves de change pour remédier à cette situation, ce qui est contraire à l'effet recherché. L'effet de relance des deux politiques dépend du degré de mobilité des capitaux. Si les capitaux sont mobiles, ils sont attirés par le taux d'intérêt et viennent augmenter la masse monétaire, entraînant une baisse du taux d'intérêt (l'effet de relance est renforcé). Si les capitaux sont peu mobiles, le taux d'intérêt sera élevé.

- En régime de change flexible, l'influence de la politique budgétaire diminue avec la mobilité des capitaux. La politique monétaire devient efficace. Une relance budgétaire est partiellement inefficace suite à l'éviction par le taux de change. Une politique budgétaire expansionniste entraîne deux effets opposés sur le taux de change. Elle tend d'une part à provoquer une hausse des taux d'intérêt et favorise une entrée de capitaux qui doivent se traduire par une appréciation du taux de change. Elle tend d'autre part à générer une hausse des importations qui conduit à une dépréciation du change. Le résultat de ces deux effets dépend du degré de mobilité des capitaux. Si la mobilité des capitaux est forte, le change s'apprécie à la suite de l'entrée des capitaux, et diminue la compétitivité prix des produits nationaux. L'effet de la relance de la politique budgétaire est donc neutralisé. Si la mobilité des capitaux est faible, l'accroissement des importations provoque une dégradation de la balance des transactions courantes, et une dépréciation du taux de change qui conduira à une hausse des exportations. La politique budgétaire est à nouveau efficace. Une politique monétaire expansionniste entraîne quant à elle une diminution du taux d'intérêt et une dépréciation du change (hausse des importations combinée à une sortie de capitaux). L'amélioration de la compétitivité prix renforce les effets d'une relance monétaire.

## E. La remise en cause des politiques keynésiennes

Les critiques les plus virulentes de l'efficacité<sup>4</sup> des politiques conjoncturelles ont été formulées par des économistes tels que Hayek, Friedman et les monétaristes, Laffer et l'Ecole de l'offre, Lucas et les nouveaux classiques, Nordhaus et l'Ecole du Public Choice.

### 1. La critique hayeckienne

Pour comprendre l'attitude d'Hayek à l'encontre des préceptes keynésiens, il convient de replacer la parution de l'ouvrage « Prix et production » (1931) dans l'histoire des idées. Cet ouvrage a été publié après le *Traité de la monnaie* (1930) et avant la première édition de la

---

<sup>4</sup> Si l'école néoclassique se montre très critique quant à l'efficacité des politiques conjoncturelles, elle envisage cependant l'intervention de l'Etat, à travers deux missions fondamentales : (1) L'économie de marché reposant sur l'attribution des droits de propriété, il revient à l'Etat de les définir et de les faire respecter (l'Etat interviendra notamment en cas d'imperfections des droits de propriété : biens collectifs et effets externes). *Dans le cas d'effets externes*, l'Etat pourra soit choisir une solution fiscale (système du pollueur-payeur ou taxe pigouvienne), soit attribuer la ressource à l'origine des externalités à l'une des deux parties (il s'agit d'internaliser les effets externes, approche défendue par Ronald Coase), soit développer les effets externes synonymes de croissance économique (logique de la croissance endogène, l'Etat pourrait avoir pour mission de développer la recherche fondamentale, le capital humain, les infrastructures...). *Dans le cas de biens collectifs* (non rivalité, non exclusivité), l'Etat peut pallier la défaillance du marché en prélevant des impôts pour financer l'offre de ces biens. (2) La concurrence étant une situation optimale, l'Etat devra veiller à son maintien : *soit en empêchant la formation des ententes* (Ecole de Harvard ou des structuralistes), le Sherman Act et le Clayton Act aux USA, l'article 85 en Europe en sont de bonnes illustrations; *soit en dérèglementant l'économie* (Ecole de Chicago, Baumol, Posner...) lorsque les marchés sont dits contestables (l'Etat doit ainsi rendre contestable les marchés, exemple du transport aérien), *soit en réglementant les monopoles naturels* (théorie de l'organisation industrielle défendue par Laffont et Tirole) lorsque le maintien de la concurrence n'est pas possible (exemple du transport ferroviaire en France).

*Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936) de Keynes. L'argument fondamental développé dans le livre d'Hayek est que « *l'expansion du crédit conduit à une affectation erronée des facteurs de production, du travail en particulier, en les dirigeant dans des emplois qui cessent d'être rentables dès que l'inflation cesse de s'accélérer* » (1975, p. 57). Hayek rappelle que les espoirs suscités par la théorie keynésienne ont été amèrement déçus durant les années 70. Keynes se serait basé sur l'hypothèse d'une corrélation positive « simple » entre la demande globale et le niveau de l'emploi, et sur le fait que le niveau du chômage pouvait être combattu par un accroissement de la demande globale. Or l'application de cette théorie a non seulement entraîné de l'inflation mondiale en échouant dans une prévention durable du chômage mais se trouve être à long terme la cause d'un chômage beaucoup plus important que celui s'elle entendait combattre.

## 2. La critique des monétaristes

Pour comprendre les critiques développées par les monétaristes, et notamment Milton Friedman, à l'encontre des politiques keynésiennes, il convient de dissocier la politique budgétaire et la politique monétaire.

- **La critique de la politique budgétaire** s'appuie sur deux arguments : la remise en cause de la stabilité de la fonction de consommation et le financement du déficit public par émission de titres. D'un côté, Friedman a remis en cause la fonction de consommation keynésienne en introduisant sa théorie du revenu permanent. Il souligne que la consommation ne dépend pas du revenu courant, mais bien de la richesse, ou en première approximation, du revenu permanent (c'est-à-dire des revenus passés et futurs de l'individu). Il n'y aurait dès lors plus de relation stable entre le revenu courant de la période et la consommation de cette même période, donc *plus de stabilité de la fonction de consommation*, de la propension à consommer ni du multiplicateur. La politique budgétaire serait donc inefficace à court terme et déstabilisante à moyen terme. D'un autre côté, le financement des dépenses publiques par émission de titres engendrerait un effet d'éviction. Pour Friedman, les dépenses gouvernementales financées par l'emprunt public ne font que remplacer un volume approximativement égal de dépenses privées (notamment l'investissement). De nombreux arguments ont été avancés pour appuyer cette thèse. D'une part, l'accroissement de l'intervention de l'Etat accroîtrait la méfiance des investisseurs privés, modifierait leurs anticipations et diminuerait l'efficacité marginale du capital. L'investissement public supplémentaire serait ainsi contrebalancé par la diminution de l'investissement privé. D'autre part, l'accroissement de l'intervention de l'Etat pose un problème de financement que l'on peut régler en procédant soit par l'impôt (une hausse de l'impôt diminue cependant le revenu disponible, donc la consommation des agents économiques), soit par emprunt. Dans ce dernier cas, l'Etat risque d'engendrer des tensions sur le marché financier. Il lui faudra effectivement proposer une rémunération attractive (un taux d'intérêt élevé) pour attirer les épargnants. Cette hausse des taux d'intérêt sera de nature à diminuer l'investissement privé. Enfin, la condamnation de la politique budgétaire ne doit pas faire oublier que les monétaristes considèrent que le marché est le mécanisme d'allocation optimale des ressources. L'augmentation des dépenses publiques pourrait donc à terme générer une extension du poids de l'Etat, du secteur public au détriment du secteur privé.

- **La critique de la politique monétaire** renvoie quant à elle à deux affirmations. D'une part, la monnaie est toute puissante. D'autre part, la politique monétaire est impuissante. D'après les monétaristes, la monnaie joue un rôle important dans l'économie, elle est notamment une source de fluctuations de l'activité économique. Un dérèglement de l'émission monétaire entraînerait donc des crises. Dans leur « *Histoire monétaire des Etats-Unis* » (1963), Milton Friedman et Anna Schwartz vont chercher à renverser l'analyse traditionnelle keynésienne en

s'appuyant sur les préceptes de la théorie quantitative de la monnaie ( $Mv = pT$ ). Constant que le stock de monnaie avait diminué d'un tiers au cours de la crise de 1929, ils font de cette contraction la cause principale de la crise économique. De la même manière, les hyper-inflations allemande (1922-1923), hongroise (1945-1946) et grecque (1943-1944) durant lesquelles la masse monétaire fût multipliée par plusieurs milliards illustreraient les cas de dérèglement du système économique par des dérèglements dans l'émission de monnaie (Abraham-Frois, 1991). C'est donc par la réhabilitation de la théorie quantitative de la monnaie que Milton Friedman entend répondre à la théorie keynésienne. Il oppose la stabilité de la demande de monnaie à l'instabilité de la consommation et du multiplicateur keynésien. La politique monétaire apparaît dès lors inefficace pour deux raisons. (1) Tout d'abord, en vertu de la dichotomie entre la sphère réelle et la sphère monétaire, **un accroissement de monnaie ne peut pas faire diminuer le taux d'intérêt**. *L'effet de liquidité* serait en effet compensé par un *effet revenu* et un *effet prix*. La hausse de la quantité de monnaie en circulation engendre une hausse des revenus nominaux, ce qui entraîne un accroissement des encaisses désirées et de la demande de monnaie qui compense l'effet initial de liquidité. Par ailleurs, la hausse de la création monétaire entraîne une hausse des prix et des anticipations à la hausse. L'aggravation de ces dernières se traduit nécessairement par un relèvement des taux nominaux d'intérêt que les prêteurs exigent et que les emprunteurs acceptent de payer. (2) Ensuite **la politique monétaire ne peut pas agir sur le taux de chômage** sauf pour des périodes très brèves. Milton Friedman reviendra ici sur ce que l'on appelle la *courbe de Phillips*<sup>5</sup>. Cette dernière traduit l'existence d'une relation inverse entre une variable réelle (le taux de chômage) et une variable monétaire (le niveau général des prix). Pour diminuer le taux chômage, il faudrait ainsi accepter une hausse de l'inflation (et vice versa). Cette relation va à l'encontre des préceptes monétaristes selon lesquels il existerait une dichotomie entre les sphères réelles et monétaires. La réponse de Friedman va se faire en deux temps. Dans un premier temps, il explique le phénomène décrit par la courbe de Phillips par des erreurs d'anticipation de la part des agents économiques, qui n'arrivent pas à distinguer entre une hausse des prix relatifs et une hausse du niveau général des prix (erreurs dues aux variations inopinées de l'offre de monnaie). Friedman suppose que l'existence *d'anticipations adaptatives*. Les erreurs des agents économiques se font ainsi sentir sur plusieurs périodes tout en s'amortissant progressivement<sup>6</sup> (à moins que les autorités monétaires ne maintiennent les agents dans l'erreur en provoquant une accélération de la hausse des prix, via la création monétaire). Dans un second temps, il existerait un taux de chômage qui correspond au plein emploi, le taux de *chômage naturel*, influencé exclusivement par des facteurs réels. Dans ces conditions, la politique monétaire ne peut diminuer le niveau de chômage. La manipulation de l'offre de monnaie serait sans effets sur une variable réelle telle que le chômage.

### 3. La critique des nouveaux classiques

Dans les années 70, ce que l'on appelle communément les nouveaux classiques (Lucas, Barro) vont introduire une hypothèse encore plus radicale que les monétaristes, l'hypothèse des *anticipations rationnelles*. L'idée selon laquelle les agents pourraient être trompés

<sup>5</sup> Ajoutons que la *courbe de Phillips* a été présentée comme l'équation qui manquait à la théorie keynésienne (les prix sont fixes à court terme). Celle qui lui permettait d'introduire une relation entre l'emploi (le niveau de chômage) et les prix (l'inflation).

<sup>6</sup> L'enchaînement peut se présenter de la manière suivante. L'accroissement de la monnaie engendre une baisse des taux d'intérêt, donc une hausse de l'investissement, une hausse de la production et des revenus distribués. Si l'agent économique consomme davantage, c'est qu'il est victime d'une illusion monétaire. Il n'a pas anticipé que l'accroissement de quantité de monnaie en circulation allait engendrer une hausse des prix, et donc une baisse de son pouvoir d'achat. La notion d'anticipation adaptative ne fait donc que déplacer le problème. La politique monétaire est inefficace car tôt ou tard, les agents économiques ajusteront leurs comportements en fonction de l'information qu'ils détiendront.

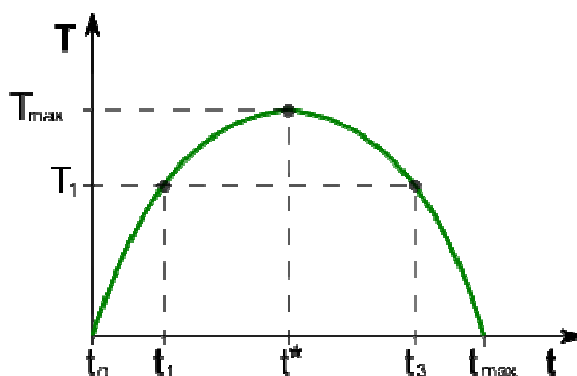
durablement par les autorités monétaires n'était pas tenable et les nouveaux classiques ont cherché à introduire l'hypothèse d'anticipations rationnelles tout en réitérant la force de l'équation quantitative de la monnaie. Deux remarques méritent ici d'être signalées. D'une part, les agents économiques parviennent à intégrer dans leurs plans – grâce à leurs anticipations rationnelles – toute politique monétaire annoncée à l'avance. Dès lors, toute politique monétaire visant à relancer l'activité économique, est condamnée d'avance (sauf si les autorités monétaires sont capables d'engendrer des chocs intempestifs<sup>7</sup>). D'autre part, les nouveaux classiques expliquent les fluctuations économiques par des chocs réels (théorie des cycles réels). Ce qui leur a permis de développer la théorie de la croissance endogène et du chômage d'équilibre.

#### 4. La critique de l'économie de l'offre



L'économie de l'offre est un courant du libéralisme contemporain qui s'inspire des travaux de Adam Smith et de Jean-Baptiste Say. Dans les années 80, il a inspiré les politiques conduites par Ronald Reagan aux Etats-Unis et Margaret Thatcher au Royaume-Uni. Arthur Laffer (1940 - ) est considéré aujourd'hui comme le chef de file de l'Ecole de l'Offre, « *Supply Side* ». Il est l'auteur d'une courbe qui porte son nom, *la courbe de Laffer*, laquelle tente de montrer que « *trop d'impôts tue l'impôt* ». Cette proposition n'est pas nouvelle en soi. En 1776, Adam Smith rappelait dans le chapitre 2 du livre V de ses *Recherches sur la nature et*

*les causes de la richesse des nations* que « *l'impôt peut entraver l'industrie du peuple et le détourner de s'adonner à certaines branches de commerce ou de travail, qui fourniraient de l'occupation et des moyens de subsistance à beaucoup de monde. Ainsi, tandis que d'un côté il oblige le peuple à payer, de l'autre, il diminue ou peut être anéantit quelques-unes des sources qui pourraient le mettre plus aisément dans le cas de le faire* ». De son côté, Jean Baptiste Say précisait dans son *Traité d'économie politique* (1803) « *qu'un impôt exagéré détruit la base sur laquelle il porte* ». Il revient cependant à l'économiste américain, d'avoir théoriser et populariser cette proposition dans les années 70. La courbe de Laffer établit une relation entre la pression fiscale (taux d'imposition,  $t$ ) et les recettes fiscales ( $T$ ). Lorsque le taux d'imposition s'accroît, les recettes fiscales augmentent pour atteindre un maximum ( $T_{max}$ ). Mais si le taux dépasse la valeur  $t^*$ , les impôts perçus diminuent car l'effet désincitatif sur l'offre de travail (effet substitution) l'emporte sur l'effet de la hausse du niveau de taxation (effet revenu). La courbe de Laffer a ainsi la forme d'une cloche. Pour un taux d'imposition nul, les recettes fiscales sont inexistantes ; pour un taux d'imposition de 100%, les agents économiques cesseraient de travailler.



<sup>7</sup> Cette question est actuellement débattue au sein des hautes instances monétaires. Pour influencer les marchés financiers et monétaires, les différents gouverneurs des Banques Centrales (BCE, Reserve Federal...) doivent être à la fois crédibles et imprévisibles (une partie de leurs décisions doit échapper aux anticipations du marché).

La courbe de Laffer a eu un grand succès politique et médiatique. L'influence d'Arthur Laffer fût importante auprès des autorités américaines. Il influença notamment la politique fiscale de Ronald Reagan<sup>8</sup> en impulsant des réductions massives d'impôts en 1981 avec *the Economic Recovery Tax Act* (ERTA), puis en 1986 avec le *Tax Reform Act* (TRA). Cette influence ne s'est pas limitée aux frontières des Etats-Unis. Le gouvernement de Margaret Thatcher (1979) et de John Major (1997) ont également appliqué avec succès les préceptes de l'économiste. Si la courbe de Laffer est simple à comprendre, une série de zones d'ombre doit être néanmoins soulignée. D'une part, le problème principal réside dans la détermination du seuil d'imposition au-delà duquel les agents diminuent leur offre de travail. Ce dernier est effectivement difficile à déterminer, il dépend de nombreux paramètres : conditions de vie (une personne qui ne pourrait pas satisfaire ses besoins primaires, aura tendance à travailler plus) ; motivations ; besoins... D'autre part, il peut y avoir plusieurs maxima locaux (sans que cela change fondamentalement les résultats). Ensuite, on ne sait pas grand-chose sur ce qui se passe entre le taux d'imposition égal à 0 et le taux d'imposition de 100%. La courbe peut très bien présenter une certaine discontinuité (sauts), monter et descendre, faire des boucles... Par ailleurs, le taux donnant le maximum de recettes fiscales peut varier au fil du temps en fonction de la conjoncture économique. En outre, il est difficile de faire la part des choses entre les nombreux facteurs qui entrent en jeu dans la relation recettes fiscales – taux d'imposition. Il faudrait prendre en compte l'évolution des besoins de l'Etat, la structure des prélèvements obligatoires, leur perception par la population ; l'histoire fiscale du pays ; les croyances des agents...). De plus, Laffer insiste sur le fait que l'effet substitution l'emporte toujours sur l'effet revenu. Or, il y a des personnes qui n'ont pas d'autre choix que de travailler plus maintenir leur pouvoir d'achat. Enfin, les études empiriques qui tentent de vérifier cette relation, aboutissent à des résultats très controversés. D'un côté, les pays baltes et la Russie semblent avoir enregistré un décollage de leur économie suite à la mise en place d'une *tax flat* inférieure à 35%. De l'autre, les pays nordiques dont le taux d'imposition a dépassé les 70% à une certaine époque sans toutefois entraîner les conséquences que prévoyait Laffer.

Malgré ces critiques, les théoriciens de l'Offre insistent sur le fait que le seul moyen d'action de l'Etat passe par la réduction des impôts<sup>9</sup>. Il convient de réduire le poids des prélèvements obligatoires sur les entreprises et les ménages afin de ne pas pénaliser le travail et l'épargne. Il conviendrait également de diminuer la sphère d'intervention de l'Etat (à l'origine de la hausse des impôts) et de réduire l'endettement public.

### 5. La critique de l'Ecole du Public Choice

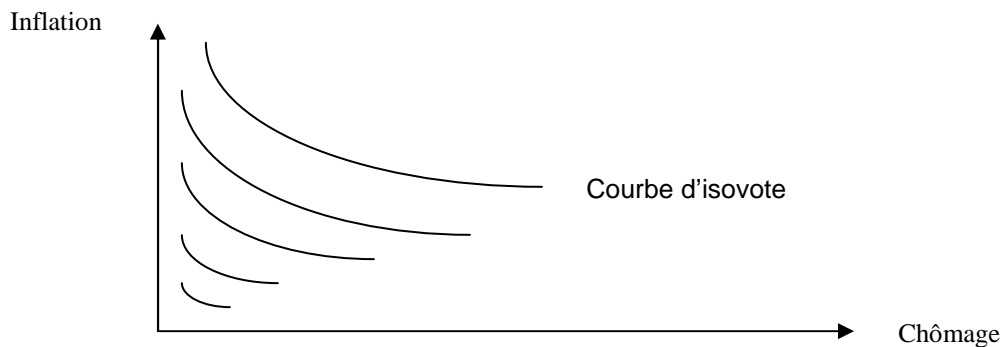


Dans le contexte des années 70 et de l'arbitrage inflation – chômage, William Nordhaus va chercher à prévoir quel type de politiques conjoncturelles seront choisies en s'appuyant sur le cycle électoral. Dans un article intitulé *The Political Business Cycle* et paru dans *the Review of Economic Studies* (1975), Nordhaus note qu'à l'approche des élections, les gouvernements sont tentés de créer de l'inflation (pour faire baisser le niveau du chômage à court terme et remporter ainsi les élections) qu'ils combattent ensuite. Nordhaus en conclut que les systèmes démocratiques vont choisir à long terme une politique de moindre chômage et de plus grande inflation que le niveau optimal. Les hypothèses de ce modèle sont les suivantes :

<sup>8</sup> Arthur Laffer a été un membre fondateur du Comité consultatif de Ronald Reagan lors de la course à l'élection présidentielle de 1980. Il a également été membre de l'*Economic Policy Advisory Board* de Reagan pour deux de ses deux mandats (1981-1989) et membre du Comité exécutif de la Commission des Finances en 1984.

<sup>9</sup> En avril 2006, le Trésor américain a annoncé que les recettes fiscales avaient atteint leur second point le plus haut de l'histoire à la suite des baisses d'impôt de 2003.

(1) l'électeur a des préférences politiques mais il module son vote en fonction des résultats des politiques économiques, spécialement en matière de chômage et d'inflation. Il est possible de donner une représentation graphique des préférences politiques. Il suffit de tracer des courbes d'isovote (chacune représentant la combinaison politique apportant un même résultat au parti de gouvernement) sur un axe horizontal identifié par le chômage et sur un axe vertical identifié par l'inflation. Si l'on suppose que l'électeur préfère peu de chômage et peu d'inflation, on obtient une série de courbes isovotes monotones décroissantes. Plus la courbe sera proche de l'origine (inflation et chômage bas), plus le parti recueillera de suffrages.



(2) L'électeur ne dispose pas d'informations suffisantes sur l'Etat de l'économie, sur les options ouvertes aux décideurs politiques et leurs conséquences. Il ignore en particulier, au prix de quelles conséquences fâcheuses dans le futur a pu être obtenu un résultat qui semble bon aujourd'hui.

(3) Les partis ne cherchent qu'à engranger le plus grand nombre de voix possibles pour battre leurs rivaux lors des prochaines élections. Pour cela, ils essaient d'atteindre la courbe d'isovote la plus proche possible de zéro. Ils sont cependant contraints par les possibilités d'arbitrage dictées par l'économie.

(4) Les possibilités économiques sont représentées dans le même plan (courbe isovote en fonction du chômage et de l'inflation) par des équilibres de court terme (courbe de Phillips) et des équilibres de long terme. Dès lors, la courbe économique de long terme sera d'autant plus loin de l'origine (électorale mauvaise) que l'on aura fait baisser artificiellement la courbe de court terme (électorale bonne). A l'inverse, il est électoralement rentable de déformer la courbe de court terme pour se rapprocher d'une courbe d'isovote qui permet d'être élu, même si cela a pour effet de dégrader la courbe de long terme.

(5) Les électeurs se rappellent de moins en moins les événements passés, l'Etat dispose ainsi de moyens pour déplacer, dans une certaine mesure, les bonnes et les mauvaises périodes.

Aux vues de ces hypothèses, le programme de maximisation prendra la forme suivante : immédiatement après l'élection, le parti gagnant augmentera le chômage jusqu'à un niveau assez élevé afin de combattre l'inflation. Puis, à l'approche de nouvelles élections, le niveau du chômage sera abaissé jusqu'à atteindre un taux qui ne tiendra aucun compte des conséquences inflationnistes à venir. Ce que l'on nomme aujourd'hui, *le cycle politique*, conduit à une évolution en dents de scie des taux de chômage et des taux d'inflation. Les gouvernements augmenteraient les dépenses publiques et relanceraient l'économie avant les échéances électorales afin d'être réélus, mais au mépris du respect des équilibres macroéconomiques.

## 6. Le principe d'équivalence de Ricardo-Barro



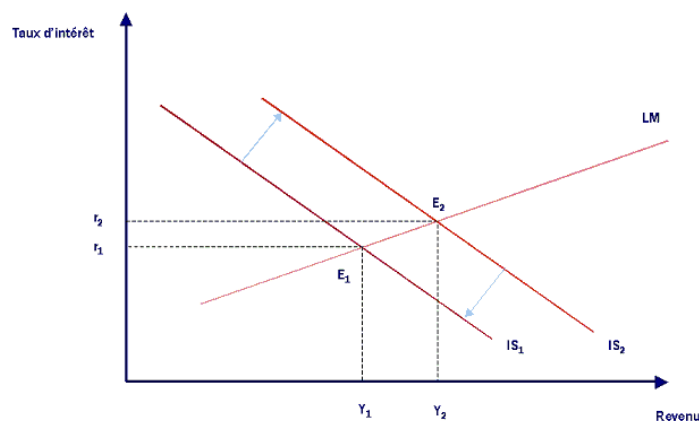
Le principe d'équivalence ricardienne (1821) postule que l'effet des dépenses publiques sur l'économie est totalement indépendant de la façon dont sont financées les dépenses et, tout particulièrement, du choix entre l'impôt (paiement immédiat), l'emprunt (paiement futur) ou la création monétaire. Robert Barro (1974) élargira l'analyse aux transferts intergénérationnels et James Buchanan (1976) en appliquera le principe aux politiques économiques keynésiennes, pour en montrer l'inefficacité.

- Ce principe repose sur une intuition initialement développée par David Ricardo et reformulée par Barro, selon laquelle la propension à consommer aurait une composante conjoncturelle et une composante stable. La première repose évidemment sur les revenus présents, la seconde sur la perception actuelle des revenus futurs et, plus globalement, sur le cycle de vie des revenus. Il s'agit donc clairement d'un cas d'anticipations rationnelles. L'application moderne de ce concept conduit à considérer qu'en cas de relance budgétaire financée par déficit, les agents économiques anticiperont la probabilité d'une hausse d'impôts futurs et augmenteront leur épargne pour s'y préparer, ce qui diminue les effets du multiplicateur keynésien traditionnel. En substituant la dette publique à l'impôt, le gouvernement ne modifie donc pas la valeur actuarielle des impôts futurs et, partant, le revenu permanent des ménages.

- Deux hypothèses jouent un rôle important : (1) En cas de financement par emprunt, les agents anticipent le surcroît d'impôt qui sera prélevé ultérieurement pour rembourser. En conséquence, ils épargnent le montant actualisé correspondant. Leur richesse globale comme leur consommation restent donc inchangées. (2) En cas de financement monétaire, les agents prévoient l'émission régulière de nouvelle monnaie et partant anticipent rationnellement l'érosion de leurs encaisses par l'inflation. Dès lors, ils épargnent pour reconstituer la valeur réelle de leurs encaisses. Il n'y a donc aucun effet multiplicateur sur la demande globale

- Le principe d'équivalence peut-être illustré dans le cadre du modèle IS-LM. L'augmentation du déficit public qui fait suite à une baisse des impôts entraîne normalement un déplacement de la courbe IS (de  $IS_1$  à  $IS_2$ ) ce qui fait passer le revenu de  $Y_1$  à  $Y_2$ . Néanmoins, comme les agents économiques anticipent une augmentation des impôts destinée à rembourser la dette et accroissent leur épargne, la courbe  $IS_2$  revient à sa position initiale. En d'autres termes, la politique économique a une efficacité toute provisoire et accroît le cycle économique. Si l'on s'appuie sur des anticipations totalement rationnelles, la courbe IS ne change même pas de place et la politique macroéconomique est totalement inefficace.

*Fig 2 : Principe d'équivalence dans le cadre du modèle IS - LM*



Puisque la dette actuelle n'est qu'un impôt futur, les allègements fiscaux ne sont que des ajournements fiscaux. Sur un marché financier parfait avec des ménages rationnels, cela n'a aucune conséquence sur la consommation, à condition toutefois que la génération présente tienne compte du bien-être des générations futures. La dette publique devient alors substituable à l'impôt et la détention de titres publics n'est pas une richesse nette. Les ménages achètent aujourd'hui les titres d'Etat qu'ils revendront au moment où ils devraient payer leurs impôts.

La conséquence de l'équivalence est claire : le multiplicateur fiscal (réaction du produit national à une réduction d'impôt) est nul. La réduction des prélèvements obligatoires ne permet pas de relancer la consommation, la politique fiscale est totalement inefficace, ce qui va à l'encontre des modèles keynésiens ainsi que des modèles de cycle de vie avec générations égoïstes. Pour Barro, il n'existe pas de réductions permanentes de l'impôt car il faudra les financer tôt ou tard : si l'horizon des ménages est infini, l'allègement fiscal est toujours temporaire.

## **F. Les nouvelles contraintes de la politique économique**

A côté du débat théorique, il convient d'ajouter que notre perception des problèmes économiques a évolué sous l'effet de deux phénomènes : la complexité accrue des économies et les progrès des connaissances théoriques et appliquées en économie.

### 1. Les économies se sont modifiées par des transformations incessantes

- L'émergence d'un système de production et de distribution plus complexe suite à la spécialisation et l'organisation des entreprises, l'apparition de nouveaux marchés, le développement du secteur financier (techniques bancaires).

- L'apparition de disparités croissantes entre les individus et groupes d'individus au sein d'une économie nationale (disparité des revenus, travail qualifié/non qualifié...). Parallèlement les comportements des agents économiques sont plus sophistiqués (mieux informés, utilisation des marchés financiers, comportements de consommation plus subtils). La contrepartie de cette sophistication est une volatilité croissante des comportements : une consommation plus variable, des flux financiers plus importants, des programmes d'investissements plus aléatoires (sans cesse repoussés selon la perception de l'avenir des chefs d'entreprises).

- L'ouverture incessante des économies, retranscrit par le phénomène de la mondialisation. Cette globalisation du monde a mis à l'ordre du jour des thèmes comme la coopération internationale et le regroupement régional (UE, ALENA, MERCOSUR, ASEAN...)

### 2. Une nouvelle perception théorique de la politique économique

Dans le court terme, il s'agit toujours de stabiliser l'activité économique, de faire en sorte que le taux de chômage et le nombre d'individus en situation précaire soient les plus faibles possibles. Il s'agit également de maîtriser et de stabiliser le taux d'inflation à un niveau optimal (inférieur à 3%). Enfin les autorités monétaires peuvent se donner un objectif de stabilité de la parité de leur monnaie vis à vis d'une devise internationale ou encore un objectif d'équilibre des échanges extérieurs. A long terme, l'objectif sera d'assurer un taux de croissance régulier et aussi élevé que possible. Au niveau des instruments de politique économique, les responsables ont toujours à leur disposition, l'arme monétaire, qui consiste à modifier les conditions dans lesquelles les agents privés disposent de moyens de paiement (et accèdent aux marchés financiers), l'arme fiscale en modulant les barèmes et l'assiette de l'impôt ou l'arme budgétaire (déficit budgétaire).

Cependant les économistes ont pris conscience des contraintes dynamiques, et plus précisément de la variable **temps** dans la pratique des politiques économiques. Dans le cas d'une politique budgétaire, le déficit d'aujourd'hui, financé par emprunt, représentera une charge fiscale que les contribuables devront supporter demain (principe d'équivalence). Ce déficit réduira également les marges de manœuvre des responsables qui devront veiller à maintenir un équilibre des finances publiques. Dans le cas d'une politique monétaire, une manipulation trop fréquente des taux d'intérêt ou de la variation de la masse monétaire sera perçue par les opérateurs sur le marché financier comme une politique monétaire erratique et imprévisible. Ceci pourra les amener à intégrer dans les taux d'intérêt nominaux sur les prêts une prime de risque pour se prémunir contre les effets incertains de cette politique.

Les économistes ont d'autre part insisté sur le rôle déterminant des anticipations depuis les travaux de Robert Lucas (Prix Nobel de 1995). Plus connue sous le nom de « *critique de Lucas* », cette démonstration théorique rappelle que les agents économiques ne sont pas passifs et réagissent aux mesures annoncées ou appliquées en termes de politique économique. Ainsi les anticipations faites par les agents sur le futur de l'économie devraient changer avec la politique économique puisque celle-ci a pour ambition de modifier le cours futur des choses.

Comme les autorités publiques ne peuvent plus manipuler les instruments qu'elles contrôlent en négligeant les réponses des agents concernés, les économistes ont introduit l'idée de crédibilité et de règle de politique économique. Ainsi l'efficacité d'un programme économique va dépendre du comportement collectif des agents économiques (ces derniers peuvent assentir au programme qui leur soumis ou au contraire s'en défier et chercher à s'en protéger). .

Une pratique de la politique macroéconomique qui reste difficile. Il s'agit d'abord d'une difficulté d'ordre prévisionnel. Malgré les progrès considérables des méthodes statistiques et d'analyse des données, il est encore très difficile de faire des prévisions économiques dans le monde actuel. D'autant plus que l'horizon de la prévision dépasse rarement 12-18 mois, or les effets d'une politique économique apparaissent généralement au delà. C'est donc en anticipation de la conjoncture à venir qu'une mesure est adoptée. Il est important dans l'établissement d'un programme de politique économique de savoir gérer la durée de l'action publique. L'Etat doit alors gérer deux types de problèmes : la myopie ( le fait d'agir maintenant sans prendre en compte le fait que ces mesures affectent le comportement des agents économiques) et la précipitation (qui nuit à la crédibilité des mesures). Ensuite, une difficulté d'ordre sémantique, faute d'un consensus entre les spécialistes de la macroéconomie, les responsables de la politique économique ne peuvent s'appuyer sur un corps de doctrine reconnu par tous (exemple la possibilité pour la monnaie d'affecter la sphère réelle). Enfin, une difficulté d'ordre politique, les équipes au pouvoir s'efforceront toujours de se représenter devant les électeurs dans le contexte d'une conjoncture favorable (ce qui fait dire à certains, que la politique économique s'établira au rythme des rendez-vous électoraux).

## G. Les politiques économiques en France

A la fin du septennat de Valérie Giscard D'Estaing, la crise économique est à son comble. Après avoir lutté contre l'inflation en 1974, le premier ministre, Jacques Chirac, décide de relancer l'économie en septembre 1975. Par la suite, le gouvernement de Raymond Barre réduira la voilure avec une politique de rigueur, dans le but de lutter contre l'inflation et les déficits. Ce sera un échec, de 1974 à 1981, les prix doublent. La France connaît la stagflation : la production stagne alors que les prix augmentent.

C'est dans ce contexte que le gouvernement de Pierre Mauroy met en place son plan de relance. Ce dernier repose sur un contexte idéologique et économique. Il répond tout d'abord aux attentes de l'électorat de François Mitterrand, constitué majoritairement des classes populaires. Les trois quarts des ouvriers ont voté pour lui. Ils attendent une élévation de leur pouvoir d'achat et une baisse du chômage. Ce plan est ensuite marqué par les préceptes keynésiens, lesquels placent l'Etat au centre de la politique économique. Le gouvernement Mauroy procède à l'embauche de 55000 fonctionnaires dès le mois de juin. En juillet, le SMIC est relevé de 10%. Le minimum vieillesse, les allocations handicapés, familiales et logement augmentent de 20 à 25%. Au total, ce sont près de 10 milliards de francs qui sont injectés dans l'économie (soit 1% du PIB français). L'objectif est de relancer la consommation pour atteindre le plein emploi.

Les déficits budgétaires et commerciaux vont se creuser. Les prix grimpent et le franc est attaqué. Le 26 novembre 1981, le ministre des finances, Jacques Delors, demande une pause dans les réformes. Michel Rocard propose de reporter certaines nationalisations. Ils ne seront pas entendus. Toutefois, devant les chiffres alarmants de l'inflation – 13.4% en 1981 – Jacques Delors et Pierre Mauroy obtiennent un accord de blocage des prix et des salaires (juin 1982). L'erreur du plan Mauroy a été d'ignorer la contrainte extérieure. En effet, les années 80 sont marquées par une vague de libéralisation en Angleterre (gouvernement de Mme Thatcher) et aux Etats-Unis (politique de Ronald Reagan). Le rôle de l'Etat est réduit. Même l'Allemagne, marquée par l'épisode de l'hyperinflation de 1923, s'engage dans une lutte contre l'inflation. La France s'est ainsi lancée dans une politique de relance alors que ses partenaires ont entamé une cure d'amincissement. Chaque franc donné aux français se transforme en inflation et alimente les importations de produits allemands ou japonais. La politique keynésienne menée par la France en 1981 a fait le bonheur de ses partenaires européens. Après trois dévaluations successives, le gouvernement mettra en place un plan de rigueur en mars 1983. C'en est fini de la relance keynésienne.

## II. LES POLITIQUES STRUCTURELLES

La politique structurelle cherche à améliorer les bases et les structures de l'économie. Elle agit ainsi plus durablement que la politique conjoncturelle et s'intéresse particulièrement au tissu productif de l'économie (secteur, entreprises...). Afin de simplifier cette présentation, nous nous contenterons d'analyser la politique structurelle conduite par l'Etat en matière de politique industrielle.

### **A. La politique industrielle**

La nature et les objectifs de la politique industrielle au sein des politiques économiques sont fonction de l'attitude des grands courants de pensée à l'égard des interventions publiques dans le domaine industriel. On distingue trois approches. **Le courant libéral** avance que les mécanismes du marché (la main invisible d'A.Smith) sont suffisants pour réguler l'économie. L'Etat doit veiller au respect des règles concurrentielles. En d'autres termes, il n'y a pas de véritable politique industrielle. **Le courant keynésien** considère que l'Etat doit intervenir pour atteindre certains objectifs prioritaires. Il y a donc coexistence d'un secteur public avec le secteur privé. L'Etat doit ainsi mettre en place des aides et des subventions afin d'assurer le développement des activités industrielles. **Le courant marxiste** considère que l'intervention de l'Etat a pour objet d'assurer la persistance du mode de production capitaliste, en prenant à sa charge les capitaux nécessaires à la bonne marche du système. Ces capitaux sont simplement dévalorisés. Or comme l'Etat ne cherche pas à faire de profits en contrepartie de

son activité, cela signifie que la masse des profits continue à se répartir entre les capitalistes. La politique industrielle doit d'une part s'opposer au laisser-faire traditionnel du capitalisme, et d'autre part jouer un rôle actif dans le redressement économique.

Dans la pratique, la mise en place d'une politique industrielle se justifie aussi bien par des considérations d'ordre **politique** (assurer l'indépendance nationale de certains secteurs industriels sensibles tels que l'armement, l'énergie...), **social** (rechercher un modèle de développement profitable au plus grand nombre), qu'**économique** (gérer les différentes mutations industrielles telles que le progrès technique, la mondialisation,... élaborer une politique cohérente et efficace, créer une véritable dynamique industrielle).

### 1. Les instruments de la politique industrielle

Dans un pays à tradition interventionniste comme la France, le domaine d'action de la politique industrielle apparaît très vaste. Il peut s'agir de mesures directes qui ont pour vocation de promouvoir l'ensemble des entreprises (politique d'aide aux exportations, de soutien des prix, de concurrence) ou certaines d'entre elles (politiques d'aides financières, constitution de pôles industriels, recherche de synergie par des rapprochements entre entreprises...). Il peut également s'agir de mesures indirectes visant à modifier l'environnement économique (politique budgétaire, fiscale, monétaire) ou provoquer un dynamisme industriel (politique d'aménagement du territoire, politique des transports, soutien à la recherche...).

### 2. L'évolution de la politique industrielle

Si la politique industrielle constitue aujourd'hui un outil privilégié de la politique économique, elle le doit principalement aux mutations industrielles constatées au niveau mondial. La nature et les conséquences de ces mutations ont obligé les pouvoirs publics à améliorer sans cesse leur mode d'intervention.

- On assiste depuis près d'une trentaine d'années à une triple mutation du milieu industriel. Il s'agit d'une mutation des technologies, de la demande mondiale et des hiérarchies industrielles. Depuis le milieu des années 70, **le système technologique des pays capitalistes** connaît une mutation importante en ce qui concerne les technologies de l'information (informatique, télématique), les technologies de la maîtrise de l'énergie (nucléaire), les technologies de la maîtrise des matériaux (alliages, fibres optiques) et des technologies du vivant (biotechnologie, transferts et isolations des gènes, naissances in vitro...). Ces mutations technologiques, que l'on associe à la troisième révolution industrielle, ont transformé les systèmes de production (recul des limites techniques liées à la résistance, la conductivité,...) mais également la vie quotidienne des individus (miniaturisation de l'électronique, ordinateur portable...). Sous l'effet conjugué de multiples facteurs (chocs pétroliers, vieillissement de la population, techniques de l'information), on assiste à **une importante mutation de la demande mondiale**. Ainsi la demande de produits informatiques et électroniques s'est fortement accélérée ces dix dernières années. La clé de réussite d'une politique industrielle réside donc dans sa capacité à réorganiser les secteurs en déclin et à dynamiser les secteurs d'avenir. Enfin avec la crise, *une dislocation et une refonte des hiérarchies entre branches industrielles* se sont produites. Globalement, les industries motrices du développement d'après guerre (chimie, automobile, mécanique) stagnent, voire déclinent (sidérurgie, textile) alors que d'autres prospèrent (aéronautique, informatique...). Ce changement semble principalement commandé par des différences de productivité entre branches au niveau national et de compétitivité entre économies au niveau international.

- La variété et l'ampleur des mutations industrielles ont induit trois types d'effets sur le système économique, industriel et social. La relance de l'investissement grâce à l'introduction

des nouvelles technologies a généré un chômage important. Les gains de productivité permis par la robotisation et l'informatisation sont d'une importance telle que les créations d'emplois dans les activités nouvelles ne compensent pas les suppressions d'emplois dans les activités déclinantes. La nécessité d'amortir toujours plus rapidement des capitaux incorporant des technologies nouvelles, la recherche de la taille critique, l'ouverture du marché européen... ont amené les entreprises à accroître leur taille par une croissance externe de plus en plus agressive (notamment par l'intermédiaires des OPA). Enfin, les firmes se sont mises en quête d'une plus grande flexibilité des facteurs et de l'organisation de la firme. La flexibilité est ici recherchée dans le travail (aménagement du temps de travail, formation d'équipes autonomes), dans le capital (recours à l'assistance par ordinateur : AO) ou encore dans l'organisation de l'entreprise (décentralisation...).

Plus généralement, la crise économique des pays capitalistes a conduit à l'émergence d'un nouveau modèle d'organisation économique et social, dénommé l'Après-Fordisme. Ce modèle se caractérise par la mise en place de trois séries de changements: (1) dans les principes d'organisation de la production ; (2) dans les principes de gestion de la firme ; (3) dans les relations sociales au sein de la firme

**Tableau 1 : Le modèle de l'Après-Fordisme**

<b>Principes de Gestion</b>	<b>Organisation de la production</b>	<b>Relations sociales</b>
Optimiser la productivité	Approche par la demande	Recomposition des tâches
Intégrer la R&D	Décentralisation des décisions	Politique de Formation
Produire ce que l'on vend	Qualité et Innovation	G.R.H
Différenciation des biens	Sous-traitance et Partenariat	Idée d'un pacte social.

- L'adaptation permanente de la politique industrielle à l'environnement économique mondial, a fait passer celle-ci de rang de remède à celui de stratégie. Ainsi depuis 1945, plusieurs phases de la politique industrielle se sont succédées en France, chacune correspondant à une stratégie précise de mise en valeur du système productif.

**De 1945 à 1965**, la reconstruction du pays et la création du Marché Commun conduisent l'Etat à moderniser l'industrie et à accroître la productivité. Ceci se concrétise par des actions globales (dévaluations), des aides sectorielles (nationalisations) et des grands projets (concorde, programme nucléaire).

**De 1965 à 1975**, la priorité est donnée à la recherche de compétitivité. L'Etat prend alors des mesures visant à renforcer la concurrence, accroître la taille de certaines unités en donnant naissance à de grands groupes (Rhône Poulenc, Elf...).

**De 1975 à 1981**, la crise économique conduit l'Etat à s'engager dans un processus de redéploiement industriel. C'est une réorientation des activités pour faire face à la demande mondiale et conquérir des créneaux intéressants. On assiste à un désengagement des activités en déclin (sidérurgie, textile) et des investissements importants dans des créneaux à haut potentiel (aéronautique, nucléaire...). On a un recentrage des activités autour de quelques métiers.

**De 1981 à 1986**, la nouvelle politique industrielle vise à donner une plus grande indépendance à l'industrie nationale et à sauver l'emploi. L'Etat donne la priorité à l'industrie et au développement économique, à la reconquête du marché intérieur et à la constitution d'un véritable tissu industriel. Des choix importants sont alors opérés : extension du secteur public, nationalisation, mise en place de politique sectorielle (construction navale, le plan charbon...).

**De 1986 à la fin des années 90**, la politique industrielle nationale tend à s'effacer progressivement devant la nécessité d'une politique industrielle plus communautaire (programme Airbus, Ariane, Eureka, Hermès...) et le développement de la mondialisation des échanges. Les programmes de privatisations des années 90 (exemple de la privatisation partielle de France Telecom) et les recherches de partenariat du gouvernement actuel (c'est le cas de Thomson CSF) soulignent ce souci de se désengager progressivement de la sphère mondiale.

**Depuis 2003**, la politique des pôles de compétitivité, dont l'ambition est d'accroître rapidement la compétitivité de l'industrie nationale, a été conçue comme l'un des piliers de la politique industrielle arrêtée par le gouvernement. Cette politique prend en compte l'arrivée sur le marché de nouveaux compétiteurs (Europe de l'Est, Asie) et place l'avenir de l'industrie française dans l'innovation et la recherche. La mise en place des pôles de compétitivité s'est effectuée en quatre étapes. Le 14 septembre 2004, un comité interministériel d'aménagement du territoire a arrêté sa stratégie. Le 22 novembre de cette même année, une circulaire du premier ministre a lancé un appel à projets innovants et fédérateurs réunissant industriels, laboratoires et centres de formation, sur un territoire défini. Le 25 février 2005 a fixé la date limite de dépôt des candidatures. Le 12 juillet 2005, le gouvernement a publié la liste des 67 pôles de compétitivité à forte valeur ajoutée, retenus sur le territoire national. Ces pôles se partageront une enveloppe de 1.5 milliards d'euros et bénéficieront d'exonérations fiscales et sociales. Pour chaque pôle, un comité de coordination dédié doit être mis en place par le préfet de région, afin de préparer un contrat cadre qui sera validé par le comité interministériel d'aménagement du territoire. Chaque pôle de compétitivité repose sur une profonde interaction entre le territoire (et son aménagement) et la politique d'innovation industrielle. D'un côté, la politique d'innovation doit s'appuyer sur un existant qui rende le territoire aménageable, et de l'autre, le territoire doit bénéficier directement de la mise en réseau de cet existant, celui des entreprises, des chercheurs, des centres de formation initiale (lycées techniques, universités, écoles supérieures). Le pôle Rhône-Alpes – Sud Jura possède justement ce potentiel : un tissu industriel fait d'un millier de PME vivant directement de la plasturgie ou y touchant de près, une école supérieure de plasturgie (Oyonnax) rattachée à une école supérieure lyonnaise (INSA), un lycée technique préparant à des BEP de plasturgie (Arbez Carme Oyonnax), des centres de recherche (Lyon, Chambéry), le tout sur un territoire délimité.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- ABRAHAM-FROIS G. (1991), *Keynes et la macroéconomie contemporaine*, Economica
- BUCHANAN J., LEE D.R (1982), "Politics, Time and the Laffer Curve", *The Journal of Political Economy*, vol 90, n°4, August, p. 816-819.
- CABANNES M. (1998), *Les politiques conjoncturelles*, Synthèse Economie, Armand Colin.
- CAHIERS FRANCAIS (1998), *Les politiques économiques*, n°284, jan - fév, La Documentation Française.
- FITOUSSI J.P (1995), *Le débat interdit*, Arléa.
- GOOLSBEE A., HALL R.E, KATZ L.F, (1999), *Evidence on the High Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform*, Brookings Papers on Economic Activity, p. 1-64.
- GREFFE X. (1993), *Comprendre la politique économique*, Economica, Poche.
- GUERRIEN B. (2000), *Dictionnaire d'analyse économique*, La Découverte.
- HAYEK F. (1931), *Price and Production*, traduction française, Prix et production, Calmann Levy, 1975.
- HOANG-NGOC L. (2000), *Politiques Economiques*, Montchrestien.
- KEYNES J-M (1969), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot.
- LORDON F. (1998), *Les quadratures de la politique économique*, Albin Michel.

PADOA-SCHIOPPA T. (1985), *Europe, Monnaie et Politique Economique*, Commission des Communautés Européennes, Perspectives européennes.

PARIENTY A. (2001), A quoi sert la politique budgétaire ? *Alternatives économiques*, n° 190, mars, pp. 62-65.

D'AGOSTINO S. (2001), Fondements et remise en cause des politiques économiques, *Cahiers Français*, n° 335, p. 3 – 9