

Fiche 5.3 : Quelles politiques conjoncturelles ?

INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES : On présentera les principaux déséquilibres macroéconomiques et leurs instruments de mesure. On montrera comment ils sont liés à la dynamique de la demande globale. En s'appuyant sur les développements du point 5.2, on montrera comment les pouvoirs publics peuvent utiliser la politique budgétaire pour agir sur les déséquilibres. En se référant au point 4.3, on présentera également les moyens d'action des banques centrales (notamment de la Banque centrale européenne) et leur rôle dans la régulation conjoncturelle de l'activité économique.

NOTIONS : Demande globale, inflation, chômage, déséquilibre extérieur, politique budgétaire, politique monétaire.

Savoirs de référence sur la question

Les principaux déséquilibres macroéconomiques

À tout moment, la situation économique d'un pays peut se caractériser par l'existence de déséquilibres macroéconomiques. Il s'agit de phénomènes globaux habituellement considérés comme problématiques ou néfastes, dont les principaux sont l'inflation (hausse du niveau général des prix), le chômage (situation dans laquelle l'offre de travail est supérieure à la demande de travail) et le déséquilibre commercial (situation d'un pays qui importe davantage de biens et services qu'il n'en exporte).

Le niveau de chômage dans une économie se mesure généralement par le taux de chômage (rapport de la population active inoccupée sur la population active totale). La réalité complexe et graduée du phénomène rend sa mesure difficile et polémique, celle-ci dépendant de la définition retenue. Il y a en France deux sources statistiques principales sur le chômage : les statistiques mensuelles du Ministère du travail, élaborées à partir des fichiers de demandeurs d'emploi enregistrés par Pôle emploi, et « l'enquête emploi » de l'Insee, qui mesure le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT). Du fait des conventions retenues, les chiffres du chômage diffèrent selon les organismes et certaines personnes sans emploi n'apparaissent pas dans les statistiques dont on dispose.

L'inflation désigne la hausse continue et cumulative du niveau général des prix. Elle se traduit par une baisse du pouvoir d'achat de la monnaie et par une perte de compétitivité-prix au niveau international. L'inflation est généralement mesurée par l'évolution d'un indice des prix à la consommation. En France, cet indice est publié par l'Insee qui, par convention, le calcule sur la base de 110 000 produits dont les prix sont relevés dans des agglomérations de plus de 2000 habitants. Cet indice, dit « indice pondéré des prix à la consommation » (IPC), repose sur la stabilité des caractéristiques des produits ; ce n'est donc ni un indice du coût de la vie, ni un indice de dépense. Comme tout instrument de mesure, la mesure de l'inflation par l'IPC résulte de conventions et de choix. Le choix d'autres produits conduirait à des résultats et à des conclusions différentes, tout comme un autre choix en matière de pondérations. Dans la zone euro, l'inflation, dont la maîtrise est l'objectif principal de la Banque centrale européenne, est mesurée par l'indice harmonisé des prix à la consommation. Par ailleurs, l'expérience de la période qui a précédé la crise de 2007 montre que la mesure de l'inflation rend mal compte des déséquilibres monétaires, qui supposeraient la prise en compte du prix des actifs et pas seulement des prix à la consommation.

Le déséquilibre extérieur peut s'apprécier à partir du solde des échanges de biens et services avec l'extérieur, c'est-à-dire celui de la balance commerciale et celui de la balance des services, mais

surtout en considérant le solde courant de la balance des paiements, qui mesure la capacité ou le besoin de financement de l'économie nationale.

Les liens entre déséquilibres et dynamique de la demande globale

La question 1.4. a permis de présenter l'équation comptable de l'équilibre macroéconomique entre emplois et ressources, qui décrit à la fois l'origine des biens et services dont l'économie nationale a disposé au cours d'une période et les utilisations auxquelles ces biens et services ont été affectés. Cet équilibre emplois/ressources est formalisé par l'égalité arithmétique suivante :

$$\text{PIB} + M = C + G + I + X + \text{variation des stocks.}$$

I et C désignent respectivement l'investissement et la consommation finale de l'ensemble des agents privés (ménages, entreprises), et G les dépenses des administrations publiques en biens et services.

Généralement, les déséquilibres macroéconomiques ont pour origine une situation dans laquelle la demande intérieure (C + I + G) n'est pas égale aux capacités de production de l'économie, elles-mêmes mobilisées pour obtenir le PIB (offre intérieure). Une demande intérieure supérieure au PIB n'est possible que si le pays achète plus de biens et services à l'étranger qu'il n'en vend ; cette situation se traduit par des échanges commerciaux déficitaires (M > X). Elle peut également, si les importations ne permettent pas de la satisfaire et que la demande globale augmente plus vite que l'offre globale, entraîner des hausses de prix et être à l'origine de tensions inflationnistes. À l'inverse, une demande globale inférieure à l'offre globale se traduira, en fin de période, par une augmentation des stocks et probablement, pour la période suivante, à un ralentissement de la production et au développement du chômage. Le niveau de l'emploi étant en grande partie lié au niveau de la production offerte, lorsque certaines composantes de la demande globale diminuent, le niveau d'emploi diminue et le chômage se développe.

Seuls les déséquilibres extérieurs des échanges de biens et services peuvent être déduits de l'équilibre emplois-ressources à un moment donné. Une approche dynamique de l'équilibre emplois-ressources, c'est-à-dire la comparaison entre les équilibres emplois-ressources de deux périodes différentes, permet de développer des hypothèses quant à l'évolution future des déséquilibres macroéconomiques. Une situation dans laquelle les ressources intérieures (PIB) augmentent moins vite que les emplois est source d'augmentation des importations ou/et de hausse des prix, mais peut également laisser espérer une reprise de l'activité au cours de la période suivante. À l'inverse, une situation dans laquelle les ressources augmentent plus vite que les emplois (augmentation des stocks) peut conduire à un ralentissement de l'activité, à un excès de main-d'œuvre disponible et au développement du chômage.

La nature des déséquilibres macroéconomiques détermine le type de politique conjoncturelle à mettre en œuvre

Si la politique économique en général est en relation avec les trois fonctions de l'État définies dans la question 5.1., la politique conjoncturelle correspond plus particulièrement à la fonction de stabilisation de l'activité économique. Elle se définit comme l'ensemble des mesures prises par les autorités publiques pour réguler l'activité économique à court terme, c'est-à-dire à quelques trimestres. Elle vise à agir sur les déséquilibres macroéconomiques et à optimiser la croissance sous contrainte des capacités productives disponibles. Les instruments utilisés relèvent principalement de la politique budgétaire, c'est-à-dire des choix fait au niveau du budget de l'État (cf. 5.2), et de la politique monétaire, dont l'objet est le contrôle et la régulation de la création monétaire (cf. 4.3). À cela peuvent s'ajouter des mesures complémentaires touchant aux revenus (politique des revenus) ou aux taux de change (politique de change), qu'il n'y a pas lieu de développer ici.

Le renforcement de la croissance et le soutien de l'emploi passent par des mesures de politique conjoncturelle dites expansionnistes, comme cela a été le cas face à la crise qui a suivi l'effondrement des crédits subprime. À l'inverse, la réduction du déficit extérieur et le ralentissement de l'inflation, mais aussi la lutte contre un endettement public jugé excessif passent généralement par des mesures de politique conjoncturelle dites restrictives ou « de rigueur ». Les

politiques économiques menées dans les économies modernes utilisent simultanément les deux types de mesures, si bien que la politique conjoncturelle apparaît de fait globalement comme une affaire de dosages entre éléments parfois contradictoires. C'est pourquoi, plutôt que de chercher à qualifier la politique économique au sens global en opposant politique « de relance » et politique « d'austérité » ou « de refroidissement », il convient surtout de comprendre, par l'analyse des canaux de transmission, les liens entre les principales mesures de politique conjoncturelle et les déséquilibres sur lesquels elles cherchent à agir.

Les instruments budgétaires et monétaires

En référence à l'équation de l'équilibre macroéconomique (fiche 4.3.), la politique budgétaire conjoncturelle cherche prioritairement à agir sur la demande globale, qu'il s'agisse de viser une accélération destinée à stimuler l'activité économique et l'emploi ou, à l'inverse, un ralentissement destiné à freiner la hausse des prix ou à améliorer le solde des échanges extérieurs. Elle utilise les dépenses et les recettes du budget de l'État, soit directement par modification de la dépense publique globale (G), soit en jouant sur les choix des acteurs économiques. Ainsi, la stimulation de l'activité peut être recherchée par l'augmentation des dépenses publiques (G), par l'attribution de revenus de transfert supplémentaires (C) ou par l'incitation des acteurs à modifier leurs projets par des exonérations fiscales ou l'attribution de primes, comme a pu le faire la prime à la casse pour les ménages (C) ou la bonification d'investissements pour les entreprises (I). Les mesures expansives supposent une dégradation, théoriquement temporaire, du solde du budget de l'État. Les hausses d'impôts et les réductions des dépenses publiques jouent dans le sens contraire. Il est à remarquer que les effets sur l'offre ou sur la demande ne sont pas les mêmes selon les instruments utilisés parce qu'ils ne concernent pas les mêmes agents économiques.

La politique monétaire est le second grand levier de la politique conjoncturelle. Ses outils et mécanismes ont été abordés au point 4.3. ; leur utilisation est placée sous l'autorité des banques centrales. Les taux directeurs qu'elles fixent déterminent les conditions de refinancement des banques commerciales et par là même les taux d'intérêt que ces dernières vont pratiquer envers les emprunteurs. Ainsi une baisse des taux directeurs incite les banques à diminuer leurs taux d'intérêt, ce qui doit stimuler la demande de crédits et augmenter la demande globale par augmentation de l'investissement et de la consommation. Inversement, un durcissement des conditions de refinancement doit renchérir le coût du crédit et réduire la création monétaire, donc la croissance de la demande globale.

Le rôle de la politique monétaire dans la réduction des déséquilibres macroéconomiques dépend aussi de la manière dont sont institutionnellement définies les missions des banques centrales. Par exemple, la comparaison des statuts de la BCE et de la FED montre que la politique monétaire est avant tout un instrument de lutte contre l'inflation au sein de la zone euro alors qu'elle doit arbitrer entre inflation, plein emploi et croissance aux États-Unis.

L'efficacité des mesures de politique conjoncturelle dépend de la capacité du système économique à s'adapter aux impulsions de la politique conjoncturelle. Le manque d'adaptabilité peut se traduire par le développement de nouveaux déséquilibres. Une stimulation de la demande à laquelle l'appareil productif n'est pas en mesure de répondre s'accompagne de la hausse des prix ou du développement du déficit extérieur, ou des deux à la fois. La forte dépendance de la politique conjoncturelle aux échanges constitue la contrainte extérieure. Cette contrainte sera d'autant plus forte qu'un pays est très ouvert sur l'extérieur et que son appareil productif est peu compétitif.

De la même façon, des mesures de refroidissement qui n'ont pas prise sur les causes de l'inflation ne contribuent qu'à l'affaiblissement de la croissance et à la hausse du chômage. C'est ainsi que dans les années 1970, les pays développés ont été confrontés au phénomène de stagflation, c'est-à-dire à la concomitance durable d'une croissance faible, d'un chômage élevé et d'une hausse très forte du niveau général des prix.

Les marges de manœuvre pour la politique conjoncturelle

Les principaux objectifs possibles de la politique conjoncturelle (baisse de l'inflation, baisse du chômage, réduction du déficit des échanges avec l'extérieur, croissance) risquent d'être contradictoires. Par exemple, l'objectif de lutte contre le chômage nécessite de stimuler la croissance de la demande globale, ce qui peut aussi augmenter l'inflation et les importations. La cohérence des objectifs des politiques conjoncturelles se vérifie souvent aux États-Unis où le gouvernement américain peut compter sur le soutien de la FED pour ne pas durcir sa politique monétaire en cas de politique budgétaire expansionniste. Au niveau de la zone euro considérée dans sa globalité, le Pacte de Stabilité et de Croissance et la politique monétaire unique rendent difficile la mise en œuvre de politiques budgétaires de soutien de la demande. Ceci est particulièrement problématique pour les pays de la zone euro confrontés à une croissance faible et à un niveau élevé de chômage.

Enfin, la soutenabilité de la dette renvoie au problème posé par l'accumulation de déficits publics et à la capacité de l'État à faire face à ses engagements financiers. La question de la soutenabilité de la dette trouve diverses illustrations dans l'actualité européenne (Grèce, Irlande,...). Un endettement excessif limite les possibilités de recours à une politique budgétaire expansionniste car cette dernière se traduit nécessairement par un creusement du déficit public. Cela s'est concrètement traduit par la mise en œuvre très rapide de politiques restrictives dans les pays de la zone euro après les tentatives d'endigement de la crise par différents plans de relance nationaux.

Ressources et activités pédagogiques proposées

Activité 1 : Analyser la conjoncture française

Finalité : comprendre les contributions des composantes de la demande globale à la croissance, percevoir les rôles respectifs des contextes intérieur et extérieur.

Étapes et ressources préconisées :

- Exercice sur le site *Apprendre avec l'Insee*, thème « Croissance », item « Pourquoi ? » <http://www.statapprendre.education.fr/insee/croissance/pourquoi/accueilpourquoi.htm>

Activité 2 : Les limites des indicateurs d'évolution du niveau général des prix

Finalité : montrer que la construction d'un indice des prix repose sur des conventions.

Étapes et ressources préconisées :

- Lecture du texte en ligne de présentation de l'indice des prix à la consommation mesuré par l'Insee : http://www.insee.fr/fr/themes/indicateur.asp?id=29&page=info_ipc.htm#q15.
- Recherche des avantages et des limites de cet indicateur.
- Construction d'un indice des prix grâce au simulateur proposé par l'Insee : http://www.insee.fr/fr/themes/indicateur.asp?id=29&page=indic_sip.htm)

Activité 3 : Les différentes mesures du chômage

Finalité : montrer que la mesure du chômage repose sur des conventions qui conduisent à des résultats différents.

Étapes et ressources préconisées :

- Lire la présentation des mesures du chômage effectuées par pôle emploi et par l'Insee : <http://www.cndp.fr/stat-apprendre/insee/chomage/questce/mesure.htm>
- Petit exercice interactif sur le site *Apprendre avec l'Insee* disponible à l'adresse suivante : <http://www.statapprendre.education.fr/insee/chomage/questce/comparaison.htm>

Activité 4 : La politique budgétaire

Finalité : Montrer que les pouvoirs publics peuvent agir sur certaines composantes de la demande globale.

Étapes et ressources préconisées :

- Construire l'équilibre emplois-ressources à partir des données Insee : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=nattef08113®_id=0
- À partir de l'équation de l'équilibre emplois-ressources, faire repérer les composantes de la demande globale sur lesquelles les pouvoirs publics peuvent agir soit directement (dépenses des administrations publiques) soit indirectement (consommation et investissement).
- Faire mettre en évidence les canaux par lesquels peut agir la politique budgétaire.

Activité 5 : L'utilisation de la politique monétaire pour réguler l'inflation

Finalité : Montrer sur quelles variables agissent les taux directeurs et ce qu'implique un objectif de maîtrise de l'inflation dans le maniement de la politique monétaire.

Étapes et ressources préconisées :

- Jeu proposé sur le site de la Banque centrale européenne :
<http://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/html/index.fr.html>
- Tester différentes hypothèses d'évolution des taux d'intérêt ;
- Construire les graphiques liant taux d'intérêt et variables conjoncturelles ;
- Reconstituer les canaux de transmission des effets taux / indicateur pour certaines phases de jeu caractéristiques.

[À un moment où à un autre, faire un point à propos du processus d'élaboration du jeu, notamment en évoquant l'idée de modélisation.]

Activité 6 : Le *policy mix*

Finalité : Montrer que c'est, dans la plupart des cas, le dosage de politique budgétaire, entre les mains des autorités politiques, et de politique monétaire, entre celles de la banque centrale, qui importe pour l'orientation de l'économie et la résorption des déséquilibres.

Étapes et ressources préconisées :

- A partir d'ouvrages d'histoire économique, on pourra faire comparer deux ou trois exemples caractéristiques de politiques économiques : la relance Kennedy-Johnson (1961-1965), le plan de stabilisation Giscard d'Estaing (1963), la relance Chirac-Fourcade (1974-1976), les plans Barre (1976-1981), la politique de l'administration Reagan au début des années 1980, la relance Mauroy (1980), la politique de désinflation compétitive en France à partir de 1984, etc.

Bibliographie

Bibliographie sélective et commentée à l'usage du professeur

Combe E., *Précis d'économie*, 10^{ème} édition, PUF, 2009.

[Présentation du problème de la mesure du chômage et de la complexité du phénomène, pp.115-121]]

Coudin E., Thélot H., « Le « halo » du chômage : entre chômage BIT et inactivité », *Insee Première*, numéro1260, octobre 2009, (http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1260)

Creel J., « Les politiques budgétaires : de la relance à la rigueur », *Cahiers français*, numéro 359 Les politiques économiques à l'épreuve de la crise, Novembre-Décembre 2010.

[Pour une illustration au niveau européen de l'arbitrage entre le soutien à l'activité économique et la contrainte de la dette publique.]

Documentation Française (La), « Les politiques économiques à l'épreuve de la crise », *Cahiers français*, numéro 359 : Novembre-Décembre 2010.

[Comporte entre autres six articles en lien avec la question 5.4 du programme, notamment : Bordes C., « Les politiques monétaires : efficacité face à la crise et questions actuelles », sur les politiques monétaires ; Brand T., « Les déterminants de la soutenabilité des finances publiques », et Le Cacheux J., « Fiscalité et rétablissement de l'équilibre des finances publiques après la crise », l'un et l'autre à propos de la soutenabilité de la dette et de son impact sur les réformes budgétaires à mener.]

Krugman P., Wells R., *Macroéconomie*, De Boeck, 2009.

[Un texte court et utilisable avec les élèves sur les composantes de l'équilibre emplois-ressources sur lesquelles l'État peut agir, p.612 ; Pour une présentation modélisée de l'impact des chocs de demande, pp.587-593.]