

Quelles politiques conjoncturelles ?

Finalités.

Permettre aux élèves de comprendre les objectifs et les instruments à la disposition des pouvoirs publics pour assurer la régulation conjoncturelle, grâce au budget de l'Etat et à la stratégie de la

Banque centrale, en particulier dans un contexte de crise et de contraintes fortes dans le cadre de la zone euro et de l'économie globalisée.

Problématique.

Quels sont les objectifs et les instruments de la régulation conjoncturelle face aux déséquilibres économiques dans le cadre de l'économie globale ?

Pré-requis.

Au cours des séquences antérieures, les élèves se sont approprié les concepts suivants:

-Fonctions économiques de l'Etat (allocation, répartition, stabilisation).

-Prélèvements obligatoires, dépenses publiques.

-Déficit public, dette publique.

-Demande globale.

-Inflation, chômage, déséquilibre extérieur.

Remarque : Il pourra être demandé aux élèves de faire une petite recherche personnelle au préalable

(Internet, CDI, etc.), sur la Banque centrale européenne (BCE) par exemple.

Objectifs :

A l'issue du travail sur ce dossier documentaire, les élèves doivent être capables :

-De définir les notions de politique monétaire, politique budgétaire, politique de relance, politique de rigueur.

-D'expliciter les mécanismes par lesquels la politique budgétaire peut avoir un effet de freinage ou de stimulation sur l'activité économique, en particulier en période de crise.

-D'expliciter les mécanismes par lesquels la politique monétaire peut avoir un effet de freinage ou de stimulation sur l'activité économique, en particulier en période de crise.

-D'expliciter les contraintes qui pèsent sur la politique monétaire et la politique budgétaire dans une économie globalisée et dans le cadre de la zone euro.

-Mobiliser et réinvestir des notions abordées précédemment (stabilisation, demande globale, inflation, chômage, etc.)

-Utiliser des outils et des calculs simples pour mesurer une évolution, calculer une proportion, etc.

-Savoir lire un graphique et interpréter des données statistiques.

-Utiliser un schéma d'implication en économie afin de relier différentes notions qui font système et synthétiser ainsi une partie de l'information contenue dans le dossier documentaire.

Quelles politiques conjoncturelles ?

I. Les politiques conjoncturelles : objectifs et instruments.

A. Le fonctionnement de la politique budgétaire

Document 1. Politiques conjoncturelles : politique budgétaire et politique monétaire.

La politique économique est l'ensemble des objectifs et des instruments par lesquels les pouvoirs publics cherchent à orienter l'économie. Selon que ces objectifs soient poursuivis à court terme ou à long terme, on parlera de politique économique conjoncturelle ou de politique économique structurelle. Ainsi soutenir l'emploi en créant des postes de fonctionnaires, limiter l'inflation par un relèvement des taux d'intérêt ou rendre le droit plus flexible sont des *exemples de politique économique*. Dans la définition que nous venons de voir, nous avons employé l'expression « pouvoirs publics » *plutôt qu'Etat*. En effet, les lois de décentralisation ont, depuis 1982, renforcé les attributions des collectivités territoriales (communes, départements, régions) qui peuvent désormais intervenir dans l'économie de leurs territoires. De plus les pays de l'Euro-système sont désormais dépendants de la politique monétaire menée par les institutions monétaires européennes (BCE). La **politique économique conjoncturelle vise à réguler l'économie à court terme et s'appuie pour cela sur la politique budgétaire, la politique monétaire, la politique mixte et la politique de change** (...) Les économistes considèrent que la politique économique conjoncturelle se doit d'agir sur 4 objectifs principaux : *augmentation de la croissance économique mesurée par le taux de croissance du PIB, réduction du taux de chômage, réduction de l'inflation, réduction du déficit extérieur mesuré par le solde de la balance commerciale.*

La poursuite de l'ensemble de ces objectifs peut parfois ne pas être possible (...) Cela nécessitera donc des choix de la part des pouvoirs publics. **La politique économique structurelle, quant à elle, se propose d'intervenir à long terme en changeant les structures mêmes de l'économie.** *Ainsi elle s'appuie notamment sur la politique industrielle pour choisir les secteurs porteurs pour l'économie (aéronautique, par exemple), la politique territoriale pour créer par exemple des pôles de compétitivité (biotechnologies en Alsace, nanotechnologies en Isère...), la politique technologique pour promouvoir, par exemple, la recherche et le développement de produits innovants...*

Raphaël Didier, *Les grands mécanismes de l'économie en clair*, Ellipses, 2011.

Questions.

1. Rappeler quelles sont les trois fonctions économiques de l'Etat (5.1).
2. A quelle fonction peut-on relier les politiques conjoncturelles ?
3. Rappeler la définition de l'inflation, du chômage, du déséquilibre extérieur et de la demande globale (point 5.3).
4. Quelle est la différence entre les politiques conjoncturelles et les politiques structurelles ?
5. Qu'est-ce que la décentralisation ? Donnez des exemples d'interventions économiques des Collectivités territoriales.

Document 2. Les mécanismes de la politique budgétaire.

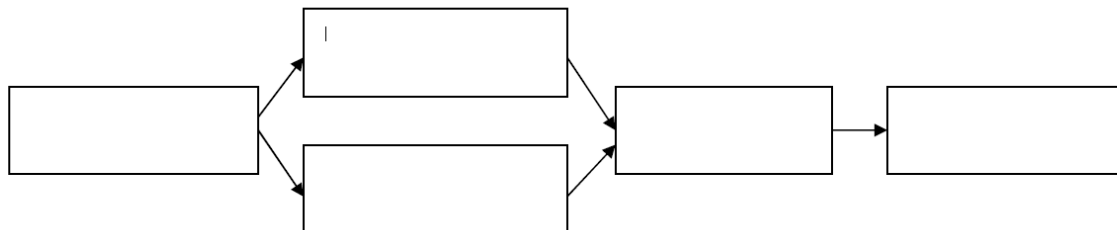
La politique budgétaire se définit comme la volonté délibérée de la part du gouvernement de modifier les dépenses publiques et les impôts en vue d'atteindre certains objectifs tels que le plein-emploi, la stabilité des prix et la croissance économique à long terme. Il s'agit principalement d'utiliser le budget de l'Etat pour amener la demande globale au niveau souhaité. La politique budgétaire, parfois appelée politique fiscale, ne fait pas l'unanimité chez les économistes. Comme sur d'autres questions, les libéraux et les interventionnistes ont des visions tout à fait opposées à ce sujet. Pour les économistes interventionnistes, la politique budgétaire constitue un moyen efficace de contrer les fluctuations économiques et, par conséquent, de stabiliser l'économie. A l'inverse, les économistes libéraux estiment que ce type d'intervention entrave les mécanismes naturels du marché dans la mesure où il empêche les ajustements structurels et la concurrence. L'Etat produit ses services grâce à l'argent provenant des impôts (...) Si l'on ajoute les sommes importantes que l'Etat redistribue aux ménages et aux entreprises, on se rend compte que le budget de l'Etat peut jouer, de façon directe ou indirecte, un rôle considérable dans l'évolution de la demande globale. *Le budget de l'Etat devient alors un outil dans la poursuite de certains objectifs comme tels que le plein emploi et la stabilité des prix. En période de crise économique, les consommateurs et les entreprises hésitent à faire certaines*

dépenses quand la situation économique est défavorable. Il s'ensuit un fléchissement de la consommation et de l'investissement, et donc une baisse de la production et une hausse du chômage. L'ardeur des ménages et des entreprises étant de ce fait encore plus refroidie, l'économie se trouve piégée dans un cercle vicieux. L'Etat peut alors décider de renverser la vapeur en augmentant ses propres dépenses ou en diminuant les impôts, quitte à provoquer un déficit budgétaire momentané : c'est la politique budgétaire expansionniste. A l'opposé, lorsque l'économie est en surchauffe, l'Etat peut freiner la demande globale en augmentant les impôts ou en réduisant ses dépenses : c'est la politique budgétaire restrictive. Parfois, et même sans intervenir de manière délibérée, l'Etat relance la demande globale par l'intermédiaire de certains programmes qui jouent le rôle de « stabilisateurs automatiques » de l'économie. L'assurance chômage et l'aide sociale (programmes de dépenses) ainsi que le système d'impôt progressif (programmes de fiscalité) en sont des exemples. En période de récession, un plus grand nombre de chômeurs ont accès aux programmes d'indemnisation, ce qui a pour effet d'accroître l'ensemble des dépenses de l'Etat.

R. Bouret, A. Dumas, *Economie globale, à l'heure de la mondialisation*, ERPI, 2009.

Questions.

1. Pourquoi l'utilisation de la politique conjoncturelle fait-elle l'objet d'un débat chez les économistes ?
3. En quoi la poursuite de l'objectif de stabilité des prix et de l'objectif de lutte contre le chômage peut-il placer les pouvoirs publics face à un dilemme ?
3. Expliquez succinctement l'expression « stabilisateurs automatiques ». Puis placer dans le schéma les termes suivants :
Hausse des dépenses publiques - Effet de relance sur l'activité économique - Récession économique
- Déficit public - Baisse des recettes fiscales.



Exercice. Les leviers de la politique budgétaire.

Placer dans ce tableau les termes suivants :

	Politique de relance	Politique de rigueur
Dépenses publiques		
Recettes fiscales		
Solde budgétaire		
Effet sur l'activité économique		

Baisser les impôts – ralentissement - surplus budgétaire - augmenter les dépenses publiques – relance – augmenter les impôts – déficit budgétaire - baisser les dépenses publiques.

Document 3. Evolution de la dépense publique en France de 1978 à 2008

(En pourcentage du PIB)

	1978	1988	1998	2008
Achat de produits et services	5,2	5,6	5,2	5
Rémunérations	12,5	12,5	13,5	12,7
Prestations sociales	18,1	20,9	22,6	23,3
Intérêts sur la dette	1	2,4	3,3	2,9
Investissement	3	3,4	2,8	3,3
Autres	4,6	5	5,3	5,6
Total	44,4	49,8	52,7	<u>52,8</u>

Source : Loi de finances pour 2011.

Questions.

1. Faire une phrase avec la donnée soulignée dans le tableau.
2. Quel est le type de dépense dont la part dans le PIB a le plus augmenté ? Comment peut-on l'expliquer ?

Document 4. Les retombées économiques de la politique budgétaire.

L'Etat dispose de deux types de mesures pour enclencher une relance de l'économie : la hausse des dépenses publiques et la baisse des impôts. Pour augmenter les dépenses publiques, l'Etat peut procéder de plusieurs manières : accorder plus de subventions aux entreprises et plus d'allocations aux chômeurs, accroître les dépenses d'infrastructures, remplacer certains équipements utilisés dans la fonction publique, offrir de nouveaux services à la population, embaucher plus de fonctionnaires, etc. l'accroissement des dépenses publiques a pour effet de stimuler la demande globale et la production de nouveaux biens. Disposant d'un revenu supplémentaire, les ménages peuvent alors augmenter leurs dépenses de consommation. La baisse du taux d'imposition des ménages entraîne une hausse du revenu disponible, ce qui a pour effet de stimuler les dépenses de consommation. Là encore à cause de l'interaction entre la demande globale, la production et le revenu, la nouvelle consommation donnera lieu à une cascade de nouvelles dépenses. Les deux mesures budgétaires que nous venons d'évoquer n'ont pas tout à fait le même impact sur l'économie. La baisse des impôts des ménages ne se traduira pas par une augmentation équivalente de la production locale, partie de cette somme disparaîtra en impôts, en épargne et en importations (dans une économie mondialisée). Par contre, la hausse des dépenses publiques constitue un levier plus puissant, vu qu'elle peut être ciblée et servir à l'atteinte d'objectifs stratégiques précis tels que, par exemple, des investissements dans le domaine de la santé, la rénovation des infrastructures ou l'aide à certains secteurs industriels prometteurs (...) La hausse des dépenses publiques ou la baisse des impôts ont des retombées sur l'ensemble des économies.

R. Bouret, A. Dumas, *Economie globale, à l'heure de la mondialisation*, ERPI, 2009.

Questions.

1. Quelles peuvent-être les conséquences d'une réduction d'impôt sur la demande globale ?
2. Explicitez les éléments qui peuvent freiner l'impact de la relance sur l'économie nationale.

Exercice. L'impact de la politique budgétaire sur l'activité économique.

Placer les termes suivants dans le texte.

Chômage – demande globale - revenu disponible – « stabilisateur automatique » - solde budgétaire - investissement - dépenses publiques – désinflation – croissance.

Toute décision sur le montant ou la structure des dépenses budgétaires et plus généralement desa un effet direct sur l'activité en raison du poids de l'Etat dans l'activité économique. Par ses commandes, l'Etat peut stimuler (ou freiner) la production. Par ses décisions d'embaucher (ou de ne pas embaucher) des fonctionnaires, il contribue (ou non) à réduire le.....Les pouvoirs publics peuvent agir sur ledes ménages et influencer la consommation, par l'allègement (ou l'alourdissement) des impôts, par la hausse (ou la baisse) des revenus sociaux. Ils peuvent aussi stimuler (ou freiner) l'.....des entreprises par des mesures fiscales. Mais la politique budgétaire agit principalement sur le(ou plus largement sur le solde public). Ainsi, un déficit budgétaire permet d'augmenter lade l'économie et de stimuler la croissance, alors que l'excédent budgétaire contribue au ralentissement de la croissance et à la..... En dehors de toute politique volontariste, le budget a aussi une fonction de.....: La récession induit une réduction des recettes fiscales, tandis que les dépenses ont tendance à augmenter ; ce qui crée un déficit budgétaire contribuant à soutenir la demande et la.....; En période d'expansion, le montant des recettes de l'Etat augmente, ce qui crée un excédent budgétaire ayant pour effet de ralentir la croissance.

Isabelle Wacquet, Marc Montoussé, *Macroéconomie*, Bréal, 2006.

B. Le fonctionnement de la politique monétaire.

Document 5. La politique monétaire et le réglage de la quantité de monnaie en circulation.

A chaque fois qu'une économie instaure un système de monnaie fiduciaire –toutes les économies avancées le font d'ailleurs-, un organisme doit être en charge de sa régulation. Cet organisme est en général connu sous le nom de banque centrale –une institution conçue pour réguler la quantité de monnaie disponible dans l'économie, que l'on appelle l'offre de monnaie. En Europe, la banque centrale s'appelle la Banque centrale européenne (BCE). La banque centrale d'une économie a le pouvoir d'augmenter ou de diminuer la quantité de monnaie en circulation dans l'économie. L'ensemble des actions menées par la banque centrale dans le but de contrôler l'offre de monnaie s'appelle la politique monétaire. Pour prendre une métaphore simple, vous pouvez imaginer la banque centrale qui imprime des billets et qui les jette par hélicoptère. De manière similaire, vous pouvez imaginer la banque centrale comme un aspirateur géant qui aspire les billets hors des portefeuilles des individus. Bien qu'en pratique les méthodes de la banque centrale pour faire varier l'offre de monnaie sont plus complexes et subtiles, la métaphore de l'hélicoptère et de l'aspirateur est une bonne première approximation de la signification de la politique monétaire (...) la banque centrale d'une économie est une institution importante car les variations de l'offre de monnaie peuvent profondément affecter l'économie.

Gregory N. Mankiw, Mark P. Taylor, *Principes de l'économie*, de Boeck, 2010.

Question.

1. Que faut-il entendre par « offre de monnaie » ? Quelle est le rôle de l'offre de monnaie de la Banque centrale dans le processus global de création monétaire ? (Revoir le cours sur la monnaie)
2. Quel est l'effet d'une hausse de l'offre de monnaie sur l'activité économique ? Précisez les Enchaînements entre les divers mécanismes en cause (Revoir votre cours sur les « grands Déséquilibres macroéconomiques »).

Document 6. La politique monétaire contribue à soutenir l'activité dans une économie d'endettement.

Lorsque l'économie ralentit, les Banques centrales essaient généralement d'abaisser les taux d'intérêt (le coût du capital emprunté). Si les taux sont faibles, les entreprises et les consommateurs seront plus susceptibles d'emprunter et par conséquent, de dépenser ou d'investir cet argent, ce qui génèrera de l'activité économique. A l'inverse, augmenter les taux d'intérêt accroît le coût de l'emprunt ce qui peut aider à tempérer une économie en surchauffe. Les banques centrales ne fixent pas directement les taux auxquels la plupart d'entre nous empruntent aux banques. Elles déterminent en fait le taux à court terme –au jour le jour- auquel elles prêtent aux autres banques, ce qui influe sur les taux fixés par les autres institutions bancaires (...) L'acuité du ralentissement économique a conduit à des réductions sans précédent des taux directeurs dans la zone de l'OCDE : début 2010, ils se situaient entre 0% et 0,25% aux Etats-Unis, au Japon et au Royaume-Uni, contre 1% dans la zone euro, ce qui est historiquement extrêmement faible. Fixer les taux d'intérêt constitue une arme-clé de l'arsenal économique, mais elle a des limites évidentes : une fois qu'ils ont atteint 0%, on ne peut plus vraiment les abaisser. C'est pourquoi certaines banques centrales utilisent d'autres moyens pour soutenir le système financier et lui donner un coup de fouet, en recourant à des mesures de politique monétaire aussi peu conventionnelles que l'injection de liquidités et l'achat d'actifs financiers. En termes simples, l'achat d'actifs financiers signifie qu'une banque centrale achète aux banques des obligations d'Etat, ce qui accroît les liquidités des banques et leur permet ainsi d'accorder davantage de prêts aux entreprises et aux consommateurs, stimulant ainsi l'activité économique. Les banques centrales ayant injecté davantage de liquidités dans le système financier, certains observateurs ont mis en garde contre le risque que cela alimente l'inflation. Ces craintes sont probablement surestimées : le chômage élevé et ce que les économistes appellent le « taux d'utilisation des capacités de production » -travailleurs au chômage, usines fermées ou ne fonctionnant pas à pleine capacité- devraient limiter les tendances inflationnistes. A plus long terme, cependant, à mesure que les économies se rétabliront, il sera nécessaire de resserrer les politiques monétaires pour contenir l'inflation.

B. Keeley, P. Love, *De la Crise à la reprise*, publications de l'OCDE, 2011.

Questions.

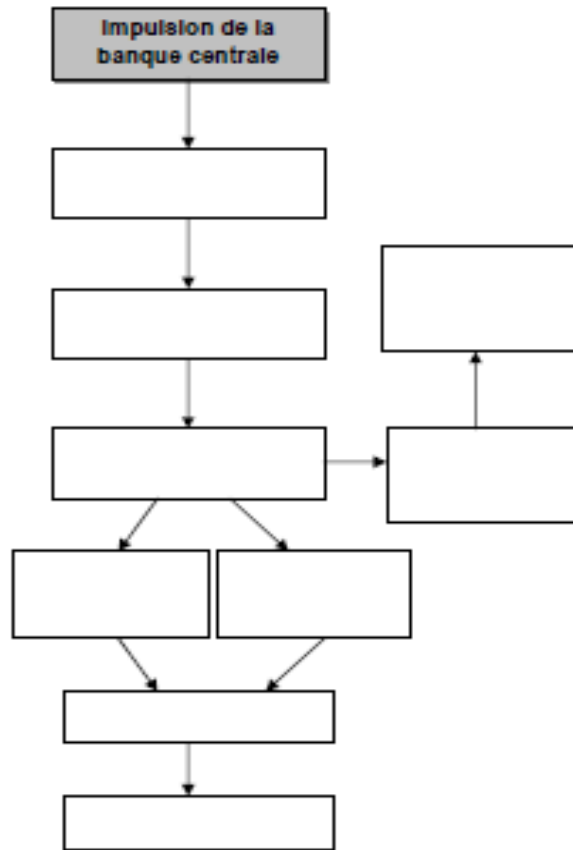
1. Expliquez les mécanismes par lesquels une hausse des taux d'intérêt affecte l'économie
2. A quelle limite se heurte la baisse des taux d'intérêt directeur selon le texte ? Que peuvent faire les banques centrales lorsque cette limite est atteinte ?
3. Rappelez la définition de l'inflation. Pourquoi, dans le contexte actuel, faut-il nuancer la crainte d'un retour de l'inflation selon le texte ?

EXERCICE :

Replacer dans le schéma les mots suivants :

Hausse de l'emploi - hausse du volume de crédit
 - risque d'inflation - baisse des taux d'intérêt
 directeur - hausse de la consommation - hausse
 de la production - hausse de la masse monétaire
 - hausse de l'investissement - baisse des taux
 d'intérêt par les banques commerciales.

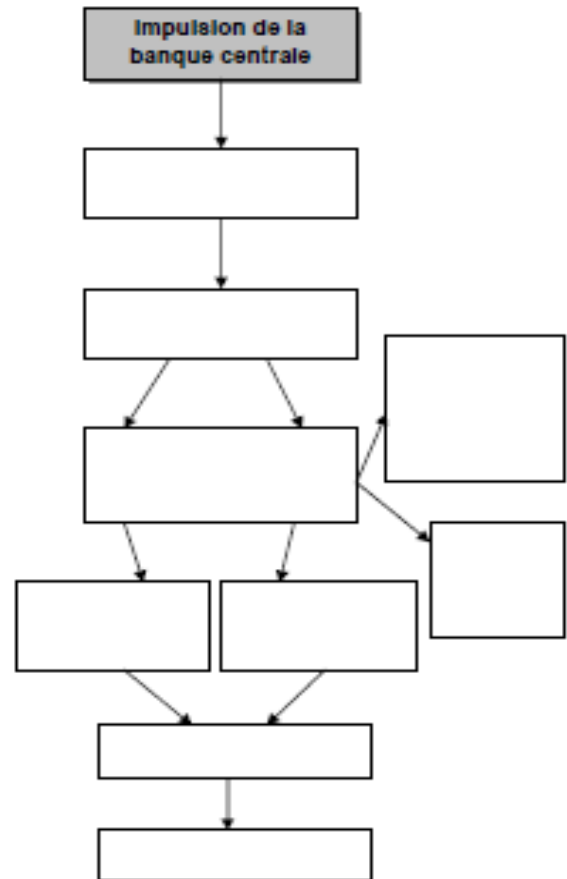
La politique monétaire de relance



Replacer dans le schéma les mots suivants :

Risque de ralentissement de l'activité
 économique - baisse du volume de crédit à
 l'économie - désinflation - hausse des taux
 d'intérêt directeur - baisse de la
 consommation - baisse de la production -
 baisse de la masse monétaire - baisse de
 l'investissement - hausse des taux d'intérêt
 par les banques commerciales.

La politique monétaire de rigueur



II. Les politiques conjoncturelles face à la crise : portée et limites.

A. Les plans de relance budgétaire et de soutien monétaire après 2008 :

« réamorcer la pompe » de l'activité économique.

Document 7. La politique budgétaire de relance pour sortir de la récession.

Durant une récession, les gouvernements peuvent également décider de prendre des mesures spéciales –ou « discrétionnaires », ce qu'ont fait quasiment tous les pays de l'OCDE, même si l'importance et la portée de ces mesures ont beaucoup varié. Aux Etats-Unis par exemple, le train de mesures budgétaires équivalait à 5,5% du PIB de 2008, tandis qu'il atteignait au moins 4% en Australie, au Canada, en Corée, et en Nouvelle Zélande. A l'inverse, dans quelques pays (en particulier en Hongrie, en Islande et en Irlande), le mauvais état des finances publiques a contraint le gouvernement à resserrer la politique budgétaire, notamment en réduisant les dépenses publiques et en augmentant les impôts. Qu'ont fait les gouvernements ? La réduction des impôts a constitué une part importante de l'équation, en particulier la baisse de l'impôt sur le revenu. La raison est simple : on peut modifier le code des impôts et appliquer ces changements pratiquement du jour au lendemain, alors qu'il faut du temps pour concevoir et mettre en oeuvre des dépenses d'infrastructures telles que la construction de nouvelles routes (il est très long d'établir les plans, de les faire approuver et de passer des contrats de travaux publics). Cela étant, les investissements publics ont également augmenté : les gouvernements ont davantage investi dans l'éducation et les infrastructures, notamment, et apporté un soutien spécial à des industries comme l'automobile. Ils ont également cherché à stimuler la consommation grâce à des programmes tel que la « prime à la casse » -« cash for clunkers » aux Etats-Unis (« de l'argent comptant pour des tacots ») –qui permet aux automobilistes d'obtenir en moyenne 1500 à 2000 dollars pour la reprise de leur ancien véhicule. A cause de ce qu'on appelle l'effet multiplicateur, ces trains de mesures peuvent avoir un impact important que le suggèrent les chiffres qui font la une des journaux. En quoi ce phénomène consiste-t-il ? En termes simples, chaque dollar dépensé par les gouvernements peut avoir un impact économique total dépassant 1 dollar. Par exemple, si le gouvernement injecte davantage d'argent dans les soins de santé, cela peut accroître les revenus des médecins, des infirmières et des fournisseurs de soins, revenus supplémentaires qu'ils peuvent dépenser pour améliorer leur logement, d'où des revenus supplémentaires pour les entrepreneurs, et ainsi de suite (sans compter les bénéfices sociaux de ces dépenses en soins de santé). Si un tel processus peut en théorie se poursuivre à l'infini, ce n'est pas le cas dans la pratique. Une partie de l'argent sera en effet consacrée à l'achat de biens importés, ce dont profiteront les économies concernées. De plus, l'augmentation des dépenses publiques peut inciter les agents à épargner davantage et à dépenser moins en prévision des hausses d'impôt qui serviront à l'avenir à payer toutes ces dépenses.

Brian Keeley, Patrick Love, *De la Crise à la reprise*, publications de l'OCDE, 2011.

Questions.

1. Pourquoi les gouvernements ont-ils eu souvent recours aux réductions d'impôt ?
2. Pourquoi la relance budgétaire exerce-t-elle un effet multiplicateur sur l'activité ?

B. L'efficacité des politiques conjoncturelles se heurte à des contraintes.

Document 9. Les contraintes sur la politique budgétaire dans l'économie globale.

Si la politique budgétaire constitue un instrument pour stabiliser l'économie, encore faut-il que l'Etat dispose d'une marge de manoeuvre pour la mettre en application. Avec la mondialisation de l'économie, la politique budgétaire est soumise à de nouvelles contraintes économiques et financières. D'une part la mondialisation des marchés financiers fait en sorte que les investisseurs peuvent déplacer leurs capitaux vers les pays qui offrent les meilleures garanties de rendement. D'autre part, la mondialisation des échanges commerciaux a pour effet d'amoindrir les retombées économiques d'une politique de relance. En définitive, la mondialisation réduit la capacité de l'Etat à intervenir et, quand il peut agir, l'efficacité de son intervention. Alors que le gonflement de la dette publique affaiblit directement la marge de manoeuvre de l'Etat, la mondialisation réduit indirectement sa capacité à mener une stratégie autonome. Dans une économie ouverte, les ménages consomment

une forte proportion de produits importés, et ce sont les pays étrangers qui récupèrent une bonne partie des retombées économiques de la relance. Comme les capitaux et les entreprises se déplacent librement d'un pays à l'autre, les Etats se livrent une concurrence acharnée pour les attirer ou les retenir sur leur territoire. D'un côté les entreprises exercent des pressions pour réduire l'impôt sur les profits, ce qui affecte la marge de manoeuvre de l'Etat au chapitre des recettes fiscales. D'un autre côté les investisseurs financiers recherchent les meilleurs rendements et fuient les risques associés à l'endettement croissant d'un Etat. La mondialisation a accru le pouvoir des marchés financiers sur les Etats en raison de l'importance accordée aux agences de notation (Standard and Poor's et Moody's, par exemple) qui attribuent des cotes de crédit aux gouvernements. Ainsi les politiques des Etats sont scrutées à la loupe par ces agences, qui n'hésitent pas à abaisser la cote du crédit d'un gouvernement lorsque sa situation financière se dégrade. Cette décote financière se traduit par la hausse du taux d'intérêt en raison de la prime de risque exigée par les financiers ? Par ricochet les frais de la dette publique augmentent, et les entreprises qui empruntent pour investir sont pénalisées.

R. Bouret, A. Dumas, *Economie globale, à l'heure de la mondialisation*, ERPI, 2009.

Question.

1. Qu'est-ce que la dette publique ? Précisez la différence avec le déficit public.
2. Recherchez une définition du terme « mondialisation »
3. Qu'est-ce qu'une « agence de notation » ?
4. Pourquoi dit-on que les politiques économiques conjoncturelles se heurtent à des contraintes *Commerciales* et des contraintes *financières* dans la mondialisation ?

Le siège de l'agence de notation *Standard & Poor's* à New York.

