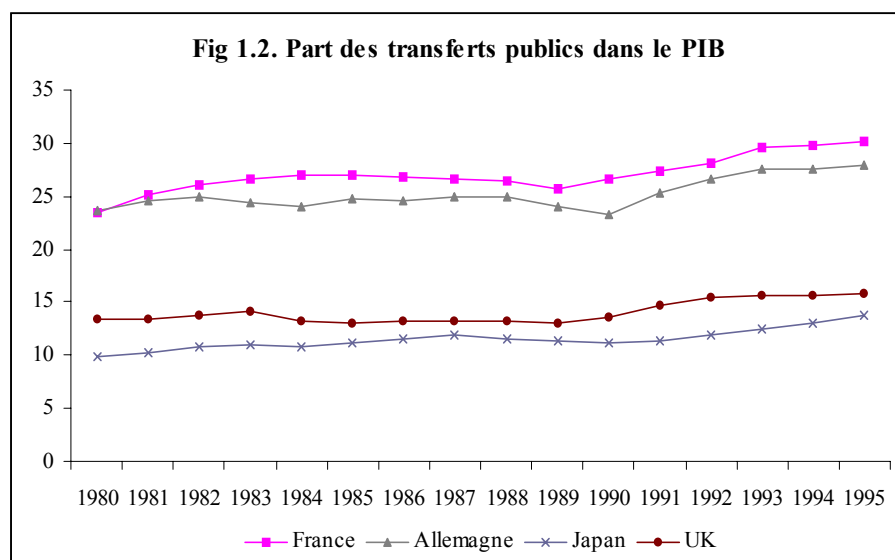
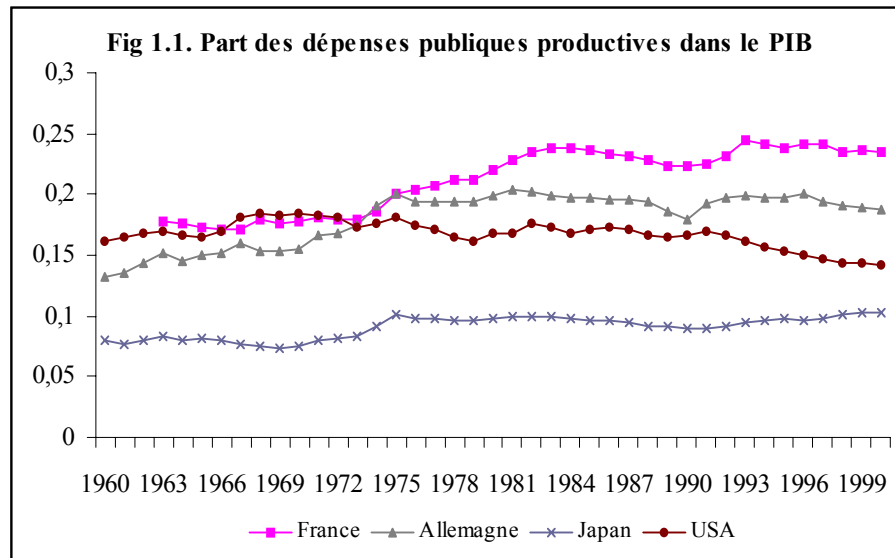


Thème 1: Le rôle de l'Etat dans l'économie

L'Etat intervient massivement dans les économies européennes:

- En France, les dépenses totales de l'Etat (y compris les transferts sociaux et les charges d'intérêt) dépassent 50% du produit national. Comme le montre la figure 1.1, la part des dépenses productive de l'Etat varie selon les pays. La France et la plupart des pays européens se caractérisent par une intervention publique importante. L'Etat intervient moins dans les pays anglo-saxons ou le Japon. La figure 1.2 mesure les transferts publics en pourcentage du PIB. Les mêmes écarts sont observés entre l'Europe continentale et les autres puissances mondiales.
- La régulation de la masse monétaire (effectué par la Banque centrale, contrôlée partiellement par l'Etat) joue un rôle fondamental sur les prix et l'activité à court terme.
- La réglementation (contrôle des prix, loi anti-trust...) exerce un effet structurant important sur l'économie. Elle plus difficile à quantifier que l'intervention budgétaire.

Comme le montre ces figures, la présence de l'Etat varie dans le temps, de façon automatique ou volontariste. Sur les quarante dernières années, on constate une augmentation sensible de la part de l'Etat dans la plupart des pays européens. Aux USA et au Japon, cette part est plus stable.



La politique économique analyse les causes et les conséquences de cette intervention. En particulier, les pouvoirs publics interviennent en vue d'améliorer le potentiel productif de la Nation (fondements microéconomiques ou économique publique) ou à des fins de stabilisation de l'activité économique (politique macroéconomique). Dans ce cours introductif, on se limitera principalement à l'analyse de la politique macroéconomique.

Cette première section vise à situer la politique macroéconomique dans les missions

générales assignées à l'Etat. On y définit également les objectifs précis et les dangers qui menacent l'intervention stabilisatrice.

1 La vision de l'Etat

L'intervention de l'Etat dans le système économique est un fait majeur de toutes les sociétés contemporaines. Cette présence de l'Etat dans l'économie a toujours été un sujet controversé. On trouve diverses conceptions du rôle de l'Etat dans l'économie:

- A l'extrême, on a la conception minimaliste des ultra-libéraux dont Nozick (1974), qui trouve son origine dans le libéralisme français du 19e siècle (Bastiat, Say). Soulignant les mérites du marché et de la concurrence, ils soutiennent que l'intervention de l'Etat devrait se limiter à assurer la protection contre le vol, la fraude, la force et à assurer la réalisation des contrats. Une fois le droit de propriété reconnu, le marché fournit, à lui seul, les conditions optimales pour réaliser les opérations d'échanges, de production et de distribution.
- Une conception plus large est celle de Buchanan et Tullock (1962) qui repose sur le principe de l'unanimité et de l'efficacité parétienne. En plus des fonctions inhérentes à la conception minimaliste, le gouvernement peut entreprendre des activités unanimement approuvées par la population. L'Etat devrait donc se limiter à des politiques efficaces au sens de Pareto, c'est-à-dire des politiques qui augmentent le bien-être de certains individus sans diminuer le bien-être des autres.
- Enfin, la conception moderne repose sur les travaux de Musgrave (1959). Cette conception reconnaît trois fonctions essentielles pour l'Etat: la fonction de redistribution (réallouer les ressources plus équitablement entre les individus), la fonction d'affectation des ressources (corriger les échecs du marché) et la fonction de stabilisation macroéconomique (limiter les cycles économiques).

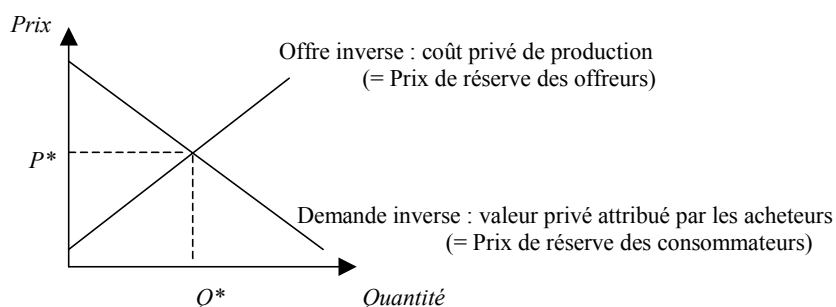
2 Les fonctions de l'Etat moderne

Cette conception moderne est tout à fait en accord avec les développements théoriques de l'économie du bien-être. Le théorème de base de cette branche de l'économie s'énonce comme suit:

Theorem 1 *Si les ménages et les firmes agissent de façon concurrentielle (concurrence parfaite sur tous les marchés), si les marchés sont complets (il existe un prix et un marché pour chaque bien imaginable), si l'information est parfaite (tous les agents connaissent instantanément et sans coût les conditions en vigueur sur tous les marchés), l'équilibre concurrentiel est efficace au sens de Pareto.*

L'efficacité au sens de Pareto signifie qu'il est impossible d'augmenter le bien-être d'un agent sans diminuer celui d'un autre agent au moins. Lorsque tous les marchés sont équilibrés, le surplus économique global est maximisé. Ceci apparaît sur le graphique suivant. La demande inverse représente la valeur que les consommateurs attribuent au bien (l'utilité procurée par chaque unité consommée): cette valeur décroît avec la quantité et définit le prix maximal que les consommateurs sont prêts à mettre sur le marché. L'offre inverse représente le coût de production de chaque unité du bien: elle croît avec la quantité et définit le prix minimal que les firmes exigent pour produire le bien. A l'équilibre des marchés, toutes les transactions bénéfiques (dont la valeur est supérieure au coût de production) sont exploitées: le surplus est maximisé. Pour tout autre niveau de quantité, le surplus serait inférieur. C'est le principe de la main invisible d'Adam Smith.

Marché d'un bien : Représentation inverse



Comment positionner la théorie de Musgrave dans ce cadre? Comme justifier les crédits budgétaires que le gouvernement français dépense chaque année (voir tableau 1 pour une répartition par fonction de ces crédits)?

Tableau 1 : Crédits budgétaires de 2001 en France

	en millions F	en millions €
Affaires étrangères	22 093	3 368
Agriculture et pêche	33 498	5 107
Aménagement du territoire	1 752	267
Environnement	4 699	716
Anciens combattants	23 793	3 627
Charges communes *	334 869	51 050
Culture et communication	16 722	2 549
Économie, finances et industrie	92 770	14 143
Éducation nationale	388 102	59 166
Emploi et solidarité	209 557	31 947
Équipement, transports et logement	140 129	21 363
Intérieur (hors collectivités locales)	59 614	9 088
Collectivités locales (budget Intérieur)	51 768	7 892
<i>Rappel du total des concours aux collectivités locales</i>	<i>314 209</i>	<i>47 901</i>
Jeunesse et sports	3 428	523
Justice	29 094	4 435
Outre-mer	6 825	1 040
Recherche et technologie	40 388	6 157
<i>Budget civil de recherche et de développement (BCRD)</i>	<i>55 989</i>	<i>8 536</i>
Services du Premier ministre (hors audiovisuel public)	4 845	739
Audiovisuel public	2 714	414
Totaux pour les budgets civils *	1 466 660	223 591
Défense	244 735	37 309
Dépenses totales du budget général *	1 711 395	260 900

2.1 La redistribution

Premièrement, si les marchés libres maximisent la taille du gâteau, rien n'assure que ce gâteau soit réparti de façon égalitaire. Une première fonction de l'Etat est

donc de corriger ces inégalités (assurer une répartition plus équitable entre riches et pauvres, entre salariés et capitalistes, entre actifs et inactifs...). Les dépenses d'emploi et de solidarité (RMI, chômage) et les autres prestations sociales (santé, pensions...) sont généralement rangées dans la catégorie des dépenses redistributives. Ces montants se retrouvent dans la catégorie "emploi et solidarité" à laquelle s'ajoute tout le budget des transferts sociaux. La figure 1.2 donne l'évolution de ces dépenses sociales dans le PIB: en France, près de 30% des revenus nationaux sont redistribués par l'Etat pendant l'année. Néanmoins, seules les dépenses d'emploi et de solidarité sont réellement redistributives. Les autres prestations répondent davantage à un souci d'assurance que de redistribution: les dépenses de santé et de retraites peuvent même s'avérer anti-redistributives (profitent davantage aux riches).

Cette fonction de redistribution n'est pas neutre au niveau macroéconomique et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, si les agents ont des propensions différentes à consommer, à épargner, à offrir du travail. Redistribuer le revenu entre les agents modifie généralement les propensions moyennes mesurées au niveau de la Nation.

Ensuite, redistribuer le revenu nécessite des prélèvements fiscaux qui peuvent entraîner des pertes d'efficacité. En taxant les agents, on peut décourager la création de richesse dans l'économie et diminuer la taille du gâteau. La redistribution traduit donc un débat équité-efficacité et un choix politique (ex: débats électoraux aux USA). Tous les gouvernements préfèrent vivre dans une société plus égalitaire et plus efficace, mais ne peuvent généralement améliorer l'efficacité et l'équité. Tout choix redistributif s'effectue au prix d'une perte d'efficacité. C'est pour cette raison que les Etat peuvent opter pour une société plus redistributive ou plus axées sur la croissance et les vertus du marché. Ce choix équité/efficacité repose toutefois sur une hypothèse majeure: nous sommes dans une société pleinement efficace. Si ce n'est pas le cas, il peut s'avérer possible d'améliorer à la fois l'efficacité (la croissance à long terme) et l'équité (réduire les inégalités). C'est là un vaste débat de société.

2.2 Corriger les échecs des marchés

Deuxièmement, l'intervention de l'Etat peut se justifier en termes d'efficacité lorsque les marchés ne sont pas concurrentiels ou incomplets.

La concurrence parfaite requiert l'homogénéité du bien produit et l'atomicité des agents (aucun ne peut influencer le marché à lui seul). Sur beaucoup de marchés, le faible nombre d'offres ou la diversification des produits génèrent un pouvoir de marché (concurrence imparfaite). Dans ce cadre, les monopoles et les oligopoles profitent de ce pouvoir de marché pour écouler des quantités produites inférieures et des prix d'équilibre supérieurs à ceux obtenus en concurrence parfaite. L'Etat peut alors réglementer, taxer ou nationaliser certains secteurs d'activité afin de restaurer l'efficacité. Ceci justifie son intervention dans la production d'eau, de gaz, d'électricité, dans les transports...

Une autre source d'inefficacité est l'existence d'externalités, c'est-à-dire des effets induits de l'action d'un agent sur le bien-être d'un autre agent sans que cet impact ne soit pris en compte par le marché. Si une entreprise pollue, sa production génère un coût total supérieur à son coût privé (les riverains supportent le coût social de la pollution). Si la consommation d'un bien par un acheteur engendre des effets positifs involontaires sur d'autres individus, on parle d'externalité positive: la valeur sociale du bien est supérieure à la valeur privée. Le marché ne prend nullement en compte les externalités. En présence de tels effets, on dit que les marchés sont incomplets (il n'y a pas de prix et de marché pour l'externalité) et le théorème ne s'applique pas: les agents à la source de ces externalités produisent trop ou trop peu. L'Etat peut alors subventionner certains secteurs (éducation, culture, environnement...) et taxer d'autres secteurs (taxes sur carburants...) pour restaurer l'efficacité.

Cette fonction de correction des externalités est principalement une fonction microéconomique (on s'intéresse à l'efficacité sur un marché). Elle peut avoir des implications importantes au niveau macroéconomique. Par exemple, les économistes reconnaissent aujourd'hui que le taux de croissance de la productivité dépend, directement

ou indirectement (via les besoins du secteur R&D), de la proportion d'éduqués ou bien du stock de capital de la Nation. Les décisions d'éducation ou d'épargne des agents impliquent des effets externes de nature macroéconomique: elles influencent le taux de progrès technique. Les modèles macroéconomiques de long terme reposent sur ce type de raisonnement et justifient les subventions de l'épargne et de l'éducation.

2.3 Produire les biens publics

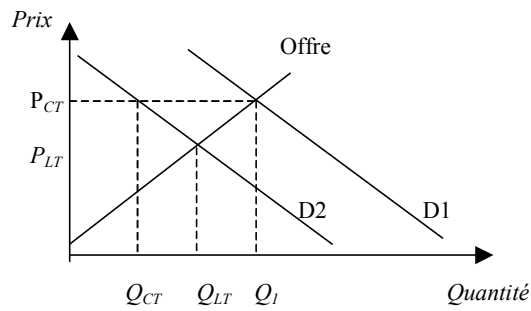
Une forme extrême d'externalité est observée en présence de certains biens dits publics. On parle de bien publics lorsque les biens ont deux propriétés majeures: l'absence d'excluabilité (on ne peut exclure quiconque d'utiliser le bien une fois qu'il est produit) et l'absence de divisibilité (l'utilisation du bien par un agent ne nuit aucunement à son utilisation simultanée par un autre agent). Quelques exemples: la justice, la défense nationale, l'infrastructure routière, la recherche fondamentale... Les biens privés ont, quant à eux, les propriétés opposées.

En présence de bien public, les individus n'ont pas intérêt à révéler leur préférence (ils ont intérêt à laisser d'autres agents supporter les coûts puis à consommer les biens gratuitement: phénomène de passager clandestin). Les marchés ne peuvent alors fonctionner et l'Etat doit tenter d'assurer une production efficace. Le choix de la quantité à produire est compliqué. Les partis politiques proposent idéalement des programmes différents et les électeurs optent pour le parti ou le représentant le plus proche de leur préférences.

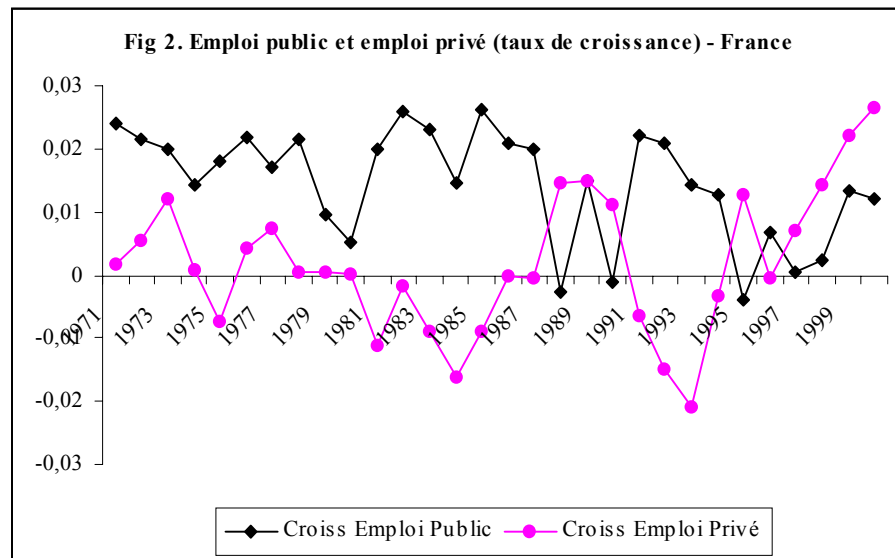
2.4 La stabilisation

Enfin, la réalisation de l'équilibre sur tous les marchés de la Nation nécessite la coordination de millions d'agents. Généralement, l'information ne circule pas instantanément et certaines rigidités empêchent les marchés de s'ajuster rapidement. Par exemple, il est raisonnable de supposer que, dans les premiers mois qui suivent un choc, les prix demeurent fixes et les ajustements s'effectuent par les quantités.

Choc de demande : court terme versus long terme

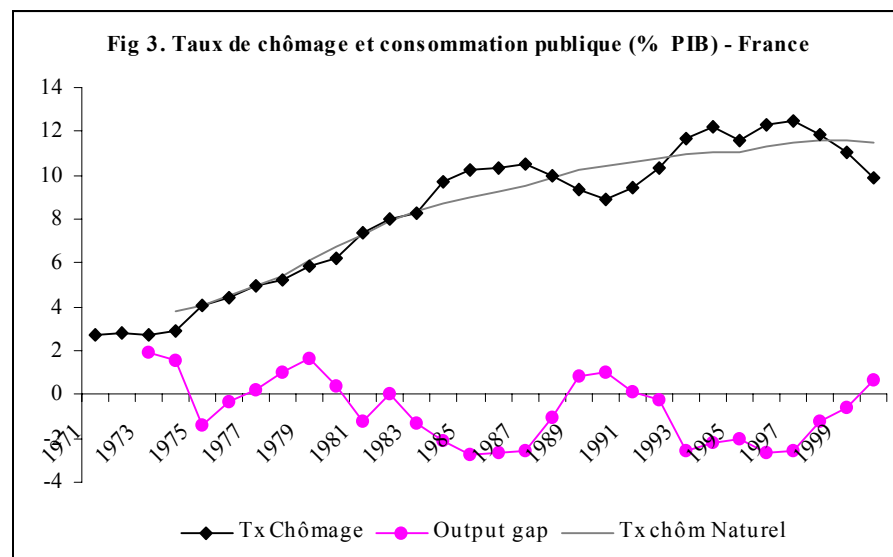


Ceci implique, au niveau agrégé, des cycles conjoncturels de la production et de l'emploi des facteurs de production. Une des missions de l'Etat est de réguler l'offre et la demande de biens de manière à limiter les fluctuations de l'activité économique autour d'une certaine tendance, la production naturelle. Cette fonction de stabilisation est, par essence, une fonction macroéconomique. La figure 2 l'illustre en représentant l'évolution (taux de croissance) de l'emploi public et de l'emploi privé sur les trente dernières années. Lorsque l'emploi privé stagne ou diminue, l'emploi public croît plus rapidement. En Europe, l'Etat s'est souvent substitué au marché pour éviter une croissance trop importante du chômage. L'Etat n'a toutefois pas pu enrayer une montée structurelle du chômage.



2.4.1 Les objectifs de la stabilisation

Il y a un lien étroit entre production et emploi. Si l'emploi est inférieur à son niveau naturel (son niveau de long terme), la production est inférieure à son niveau naturel: la différence entre la production effective et la production naturelle est l'écart déflationniste (ou inflationniste). En anglais, cet écart s'appelle "l'output gap". La figure 3 représente l'évolution du chômage, une estimation du taux de chômage naturel et l'output gap sur les trente dernières années. La stabilisation vise à réduire l'output gap à son minimum, ce qui revient à maintenir le taux de chômage à son niveau naturel. Pour comprendre la stabilisation conjoncturelle, il est important de définir les notions de production naturelle et de production effective.



Dans chaque économie, la quantité totale des facteurs de production disponible détermine la production de plein emploi. Avec la croissance technologique, ce niveau d'output de plein emploi croît dans le temps.

Toutefois, même dans une économie caractérisée par une flexibilité parfaite des prix et salaires, il existe un certain niveau de chômage en dessous duquel il est impossible de descendre durablement: on l'appelle le taux de chômage naturel et le niveau

d'output qui lui correspond est le PNB naturel. De quoi dépend le niveau du taux de chômage naturel ?

On peut voir le marché du travail comme un marché en perpétuelle mutation. A tout moment, des firmes cessent leur activité et licencient leurs travailleurs. A tout moment, des travailleurs au chômage retrouvent un emploi. Supposons que la population active est constante et notons-là L . Notons aussi le nombre de chômeurs U de sorte que le nombre de travailleurs employés vaut $L - U$. A chaque période, la proportion de travailleurs qui perdent leur travail vaut q et la proportion de chômeurs qui retrouvent un emploi vaut f .

Que vaut le taux de chômage d'équilibre dans cette économie ? Le taux de chômage devient stable lorsque le nombre de licenciements est juste égal au nombre des engagements:

$$\begin{aligned}q(L - U) &= fU \\ \iff q(L/U - 1) &= f \\ \iff L/U = 1 + f/q &= (f + q)/q \\ \iff u^* = U/L = q/(f + q)\end{aligned}$$

Le taux de chômage dépend positivement de la proportion de licenciements et négativement de la proportion d'engagements. Par exemple, si 5% des travailleurs perdent leur travail à chaque période ($q = 0,05$) et 45% des chômeurs retrouvent une emploi ($f = 0,45$), le taux de chômage d'équilibre vaut $5/50 = 10\%$. Même dans une économie où les prix sont parfaitement flexibles, on ne peut empêcher que des entreprises tombent en faillite ou changent de secteur d'activité ($q > 0$). Un taux de chômage positif apparaît donc. Par exemple, si tous les chômeurs retrouvent un travail après une période ($f = 1$), le taux de chômage d'équilibre sera $0,05/1,05 = 4,76\%$. Ce taux de chômage correspond approximativement au chômage frictionnel (il est lié au temps nécessaire à retrouver un emploi dans une économie en concurrence quasi-parfaite)

Mais tous les chômeurs ne retrouvent pas forcément un travail au terme d'une période d'activité car dans l'économie, plusieurs facteurs font en sorte qu'un sous-emploi durable peut être observé :

- les chômeurs n'ont pas tous la volonté de chercher un emploi car ils reçoivent des allocations de chômage généreuse (ils ne sont pas prêts à travailler à n'importe quel prix) : c'est la théorie du Job Search ;
- les syndicats empêchent les salaires d'atteindre leur niveau d'équilibre et négocient, avec le patronat, des rémunérations plus importantes qui induisent un chômage durable : c'est la théorie de la négociation salariale ;
- les employeurs ne souhaitent pas baisser les salaires jusqu'à leur niveau d'équilibre car ils savent que des travailleurs mieux payés ont plus de goût au travail et sont davantage productifs: c'est la théorie des salaires d'efficience.

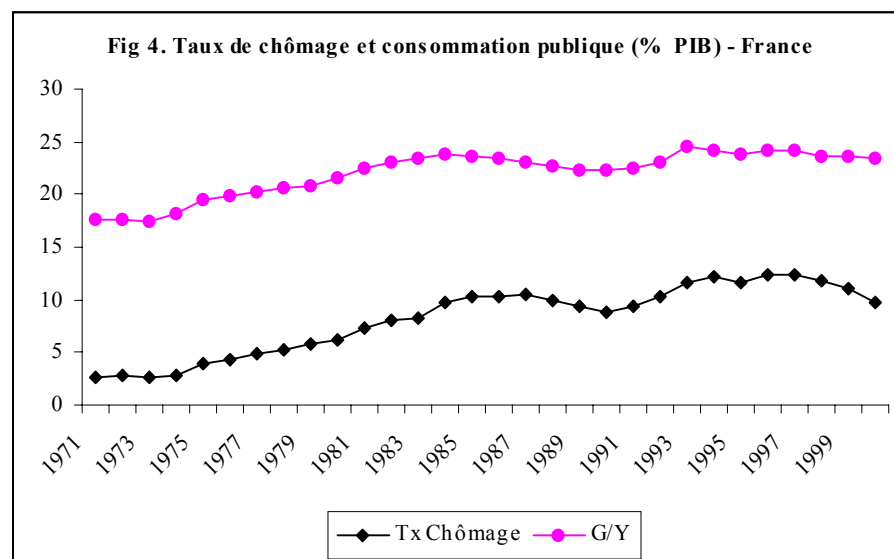
Pour toutes ces raisons, la proportion de chômeur qui retrouve un emploi au terme de la période est inférieure à l'unité et le taux de chômage d'équilibre est supérieur à $q/(1+q)$. Les économistes jugent que le taux de chômage naturel des économies européennes modernes se situe entre 6 et 12% selon l'importance des frictions sur le marché du travail selon la composition par niveau d'éducation de la population... C'est le niveau où l'économie bascule de la récession vers la surchauffe ou l'inflation. D'ailleurs, ce taux est parfois qualifié de taux de chômage non inflationniste, en anglais le NAIRU ("Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment"). Aussi, sur la figure 3, l'économie peut connaître des pressions inflationnistes lorsque le taux de chômage est élevé: c'est le cas à la fin des années 70 ou à la fin des années 80.

La production naturelle évolue de façon relativement stable, ce qui n'est pas le cas de la production effective. L'école néo-keynésienne (Akerlof, David Romer, Blanchard, Mankiw ou encore Summers) défend l'idée que l'économie est rarement à son niveau naturel en raison de la rigidité des prix et des salaires. Si les prix et les

salaires s'ajustent lentement, les ajustement de marché s'opèrent via les quantités produites: l'output peut alors s'écarter de son niveau naturel. Le gouvernement doit alors chercher à contrecarrer ces rigidités pour éviter de trop grandes fluctuations de l'activité.

2.4.2 La pratique et les dangers

La fonction de stabilisation implique que l'Etat modifie son intervention pour limiter les fluctuations de l'activité. Ainsi, les dépenses publiques non redistributives représentent entre 15 et 25% du produit national des pays industrialisés. L'Etat organise aussi des transferts entre les agents et couvrent certains risques (maladie, vieillesse, chômage...) pour un montant comparable. Cette intervention peut varier dans le temps. En périodes de crises, l'Etat a souvent tenter de relancer l'économie en soutenant la demande (augmentation des dépenses sans augmentation des recettes: création de déficits publics) ou, plus récemment, en soutenant l'offre (baisse des cotisations patronales). Ces changements volontaristes visent à atténuer les cycles économiques. La figure 4 illustre ce phénomène et montre que la croissance des dépenses publiques suit une croissance du taux de chômage.



Si la stabilisation macroéconomique est l'objectif principal de la politique macroéconomique, elle n'en est pas le seul. Les gouvernements s'intéressent aussi au contrôle du niveau des prix, au contrôle de la balance des paiements, au contrôle de leur finances publiques... Ce sont là des objectifs qui peuvent entrer en conflit avec la mission de stabilisation. Gérer ces conflits constitue une première difficulté de la politique économique.

Ensuite, le gouvernement peut vouloir agir sur le niveau naturel de l'économie. Stabiliser le taux de chômage autour de son niveau naturel est intéressant, pour autant que ce niveau naturel soit relativement bas et acceptable. Comme le montre la figure 3, ce niveau naturel a augmenté considérablement sur les dernières décennies. C'est donc un élément variable de la politique économique, qu'il est compliqué de chiffrer avec certitude. Lorsque l'économie est soumise à des chocs technologiques (progrès technique biaisé en faveur des qualifications élevées), socio-économiques (augmentation de l'activité féminine) ou démographiques (accroissement de l'âge médian des travailleurs), le taux de chômage naturel varie dans le temps. Dans ces périodes d'instabilité, le taux de chômage naturel n'est estimé qu'ex-post, plusieurs années après la fin de l'exercice. Néanmoins, on peut l'estimer et la tentation de jouer sur ce niveau naturel est grande. Or, nous verrons qu'il est très difficile de modifier les tendances lourdes de l'économie: vouloir aller trop loin peut être dangereux ou inutile. C'est là une seconde difficulté de la politique économique.

Enfin, la manière dont l'économie répond aux impulsions politiques n'est pas connue avec certitude. En pratique, l'intervention du gouvernement met en jeu des systèmes d'influence (les canaux de transmission de la politique économique) et des contraintes que les autorités doivent essayer de dominer. Quelques exemples:

- en économie ouverte, l'intervention de l'Etat peut générer des effets sur d'autres pays (externalités politiques) qui, en retour, prennent des décisions. La coordination internationale est généralement souhaitable et les relances isolées sont parfois inutiles;

- les causes économiques des crises et des reprises sont diverses et, dans certains cas, des politiques de relance de la demande peuvent ne pas produire les effets escomptés, tout simplement parce que la demande n'est pas à l'origine des problèmes.
- l'intervention du gouvernement est contrainte par les lois budgétaires: soutenir la demande intérieure peut mettre en péril l'équilibre financier des finances publiques.

Ce sont tous ces problèmes que nous aborderons dans les chapitres suivants.