

Thème 9 : L'État a-t-il des marges de manœuvre en termes de politiques économiques ?

(Durée indicative : 25% du temps)

La politique économique a pour objectif la régulation de l'évolution des « fondamentaux » de l'activité économique et l'adaptation des structures de l'économie à son environnement. Le champ et l'intensité de cette intervention sont plus ou moins importants selon la nature de l'État. Toutefois, ses marges de manœuvre se sont restreintes au cours des dernières décennies, notamment en raison des contraintes inhérentes à la zone euro.

Questions clés pour entrer dans la problématique :

Quels sont les grands problèmes économiques que doit gérer l'État ?

Connaissez-vous des mesures de politiques économiques ?

Comment l'Etat finance-t-il son budget ?

L'État français est-il libre d'agir comme bon lui semble ?

9.1. La politique économique

- Le libéralisme, l'interventionnisme.
- Les finalités et objectifs des politiques économiques.
- Les politiques conjoncturelles et structurelles.
- L'expansion, la récession, la dépression.
- La politique monétaire et l'instrument du taux d'intérêt.
- La politique budgétaire, les prélèvements obligatoires.
- Le solde budgétaire, la politique de relance, la politique de stabilisation.

En tant qu'institution publique, l'État est amené à jouer un rôle sur le plan économique pour corriger ou compléter le jeu des marchés (thème 6) et, plus généralement, pour conduire une politique économique. De ce point de vue, il agit dans des domaines, sous des modalités et à des degrés divers.

Plusieurs approches s'opposent quant au degré souhaitable d'intervention de l'État, de la simple mise en place d'un cadre institutionnel assurant un fonctionnement normal des marchés (conception libérale), à l'exercice d'une régulation active de l'économie (conception interventionniste). Pour ce qui est de l'opposition entre ces deux approches, on peut suggérer qu'il s'agit moins d'un affrontement entre deux conceptions antagonistes que de prises de position sur un spectre où le rôle accordé à la puissance publique est plus ou moins important.

Ces prises de position concernent également les modalités de cette intervention. L'action de l'État peut en effet être soit placée à la discrétion du gouvernement, soit contrainte par des règles préétablies (par exemple la règle d'or en matière d'équilibre budgétaire ou le pacte de stabilité et

de croissance) ou bien encore confiée à des institutions autonomes (banque centrale pour la mise en œuvre de la politique monétaire, tribunaux et autorités administratives indépendantes pour la politique de la concurrence). L'adoption de ces règles ou un tel transfert partiel de compétences ont l'inconvénient de réduire la capacité d'action de l'État. Mais elles ont théoriquement pour avantage de rendre plus prévisibles et plus crédibles ses interventions pour l'ensemble des agents économiques en réduisant leur exploitation opportuniste, notamment en vue d'objectifs électoraux.

La politique économique exprime les choix et les modalités d'action mis en œuvre par l'État. Sa conception suppose la définition d'objectifs et d'instruments en vue de leur réalisation. Les objectifs de la politique économique peuvent être présentés en premier lieu à l'aide d'exemples puisés dans le programme de première, relevant de la politique structurelle (préservation de l'environnement, protection de la concurrence, réduction des inégalités...) mais aussi dans le programme de terminale (politique de l'emploi). Les exemples d'instruments qui peuvent être le plus aisément avancés sont ceux associés aux politiques conjoncturelles : dépenses publiques et taux d'imposition pour la politique budgétaire, taux d'intérêt de la banque centrale pour la politique monétaire. Il est souhaitable d'éviter la simple énumération indépendante d'objectifs et d'instruments et d'insister au contraire sur leur articulation, à l'aide d'exemples simples et bien circonscrits.

La politique économique vise, d'une part à créer les conditions d'un meilleur fonctionnement du système économique, d'autre part à en réguler l'activité à court terme, en vue d'une croissance forte et régulière, sans déséquilibres macroéconomiques tels que le chômage, la récession, le déficit du commerce extérieur ou l'inflation. La distinction entre politique structurelle et politique conjoncturelle a pour but de bien cerner les effets à long et à court terme de la politique économique. On peut différencier deux principaux types de politiques conjoncturelles selon qu'elles visent à encourager la croissance (politique de relance) ou à limiter l'inflation (politique de stabilisation). Si la notion d'inflation doit être connue des élèves, l'analyse de ses causes et effets n'est pas au programme.

La politique conjoncturelle de croissance se donne pour objectif d'obtenir un lissage de l'évolution de la production. A ce titre, il convient d'étudier les fluctuations de l'activité économique qui est marquée à court terme par des épisodes d'expansion et de récession voire de dépression. Il est indispensable de bien différencier les concepts de récession (ralentissement de l'activité économique) et de dépression (diminution de l'activité économique). La présentation des fluctuations de l'activité économique doit rester descriptive, sans donner lieu à l'analyse des cycles.

La politique de croissance ici abordée, de nature conjoncturelle, vise essentiellement à atténuer ces fluctuations, sources de déséquilibres, et à assurer une croissance régulière. Celle-ci se distingue de la croissance en tant que phénomène structurel, abordée essentiellement dans le thème 11.

Les deux principales politiques conjoncturelles, la politique budgétaire et la politique monétaire, font l'objet d'une étude plus approfondie. La politique budgétaire repose principalement sur le solde budgétaire : un déficit relevant d'une politique de relance et un excédent relevant d'une politique de stabilisation. Le solde budgétaire est le résultat de la comparaison entre le niveau des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires (impôts, taxes et cotisations sociales). La politique monétaire, gérée par la Banque centrale européenne au sein de l'Union européenne a pour principal objectif la maîtrise de l'inflation à l'aide de l'instrument des taux d'intérêts directeurs.

9.2. Les contraintes pesant sur les politiques économiques dans la zone euro

- La coordination des politiques économiques
- Le financement du déficit budgétaire.
- La dette souveraine.

La question du financement du déficit budgétaire repose sur l'étude des deux principaux moyens à la disposition de l'État que sont l'impôt et l'emprunt sur les marchés financiers.

Il conviendra d'aborder les limites de ces deux modes de financement. Une hausse des impôts peut affecter l'activité économique et fragiliser l'économie. L'emprunt sur les marchés peut déboucher sur une dette qui sera insoutenable si la croissance économique est durablement inférieure au niveau des taux d'intérêt ("effet boule de neige" de la dette).

La diversité des acteurs opérant sur les marchés financiers soulève la question de la détention de la dette souveraine par des fonds de pension ou des fonds souverains qui peuvent alors infléchir la politique économique menée par le gouvernement. Le financement par emprunt peut aussi avoir pour effet de raréfier les capitaux disponibles pour les agents économiques privés (les entreprises notamment) soit directement en accaparant les financements disponibles soit indirectement en élevant le niveau des taux d'intérêt. Il n'est pas nécessaire de mentionner que cette notion se nomme effet d'éviction.

En fonction de la situation économique, un débat sur les effets possibles d'une réduction de la dette permet de mettre en avant des arguments contradictoires.

Au niveau de l'Union européenne, on mettra en avant l'idée que les politiques économiques sont contraintes par le fait qu'il n'y a pas vraiment de coordination entre la banque centrale européenne (BCE) qui gère une politique monétaire unique pour l'ensemble de la zone euro et les gouvernements des pays membres qui, chacun à leur niveau, sont en charge de la politique budgétaire propre à leur pays. La politique monétaire unique de lutte contre l'inflation, menée par la BCE face à la diversité des conjonctures économiques des pays membres, voit son efficacité se réduire.

Pour tous ces aspects, le professeur devra être attentif aux évolutions en cours et solliciter les élèves pour effectuer les recherches sur ce sujet.

Quelques sites Internet :

Site de la Banque centrale européenne :

<http://www.ecb.int/ecb/html/index.fr.html>

Site de l'INSEE (thème finances publiques) :

http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous_theme=3&nivgeo=0&type=2

Rapports du CAE sur « politique économique et croissance », « politiques environnementales et compétitivité », « la réforme du pacte de stabilité et de croissance », les politiques économiques structurelles en Europe... :

<http://www.cae.gouv.fr/spip.php?article126>