

## Fiche 5.4 : Quelles politiques conjoncturelles ?

**INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES :** *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 :** *Politique budgétaire, politique monétaire.*

### SAVOIRS DE REFERENCE SUR LA QUESTION

#### 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 faits 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 ( $\uparrow G$ ), par l'attribution de

revenus de transfert supplémentaires ( $\uparrow C$ ) 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 ( $\uparrow C$ ) ou la bonification d'investissements pour les entreprises ( $\uparrow I$ ). 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 pris 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'endiguement de la crise par différents plans de relance nationaux.

---

## RESSOURCES ET ACTIVITES PEDAGOGIQUES PROPOSEES

### **Activité 1 : 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&reg\\_id=0](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=nattef08113&reg_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 2 : 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 3 : 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**

Bourachot H. *Cours d'économie générale*, Ellipses 2004.

[Pour un historique des politiques conjoncturelles françaises depuis 1974, p.701-708]

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.

[Pour une présentation modélisée de l'impact de la politique budgétaire sur l'activité économique, p.612-615]