

Graphique 1.4
Impact sur le PIB du passage à l'économie de marché

Source : Groningen Growth and Development Center (GGDC) et calculs des auteurs.

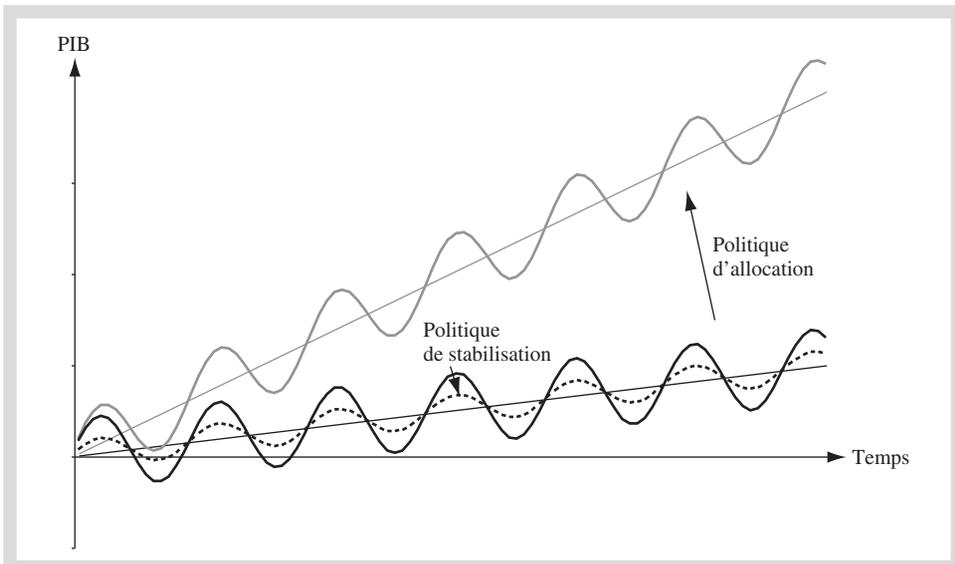
1.2 LA RAISON D'ÊTRE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Après avoir présenté ce que la politique économique fait et comment elle fonctionne, nous abordons maintenant sa raison d'être : pourquoi est-elle nécessaire ? Quels sont les objectifs de l'intervention publique ? À ces questions, souvent formulées de manière naïve, la théorie économique permet d'apporter des réponses précises.

1.2.1 Les trois fonctions de la politique économique

À la suite de Richard et Peggy Musgrave (1989), on distingue usuellement trois fonctions essentielles de la politique budgétaire et, plus largement, de la politique économique.

- L'*allocation** des ressources (c'est-à-dire leur affectation aux différents usages possibles). Entrent dans cette catégorie les interventions publiques qui visent à affecter la quantité ou la qualité des facteurs de production disponibles dans l'économie ou à modifier leur répartition sectorielle ou régionale. D'une manière plus générale, y entrent les politiques visant à fournir les biens publics : investissement en recherche et développement, éducation, protection de l'environnement, etc.
- La *stabilisation** macroéconomique face à des chocs exogènes qui éloignent l'économie de l'équilibre (prix stables et plein emploi des facteurs de production), c'est-à-dire la réduction des écarts par rapport à cet équilibre. C'est le rôle que les économistes keynésiens attribuent usuellement aux politiques monétaires et budgétaires.
- La *redistribution** entre agents ou entre régions, c'est-à-dire la modification de la répartition des revenus. C'est ce que visent les politiques de taxation progressive et les transferts sociaux.



Graphique 1.5
Politiques de stabilisation et politiques d'allocation

Les chapitres 3 à 5 de ce livre traitent essentiellement des politiques de stabilisation ; les chapitres 6 à 8 de l'allocation et le chapitre 7, partiellement, de la redistribution.

La redistribution a clairement un objectif différent de l'allocation ou de la stabilisation, puisqu'elle vise un certain objectif de distribution du revenu à l'intérieur d'une société. Allocation et stabilisation ont ceci de commun qu'elles influent toutes deux sur le niveau de l'activité économique d'ensemble. La distinction entre elles renvoie à la différence entre tendance de l'activité à long terme et fluctuations de court terme autour de cette tendance : les politiques d'allocation visent à accroître le niveau maximal de production atteignable sans inflation – ce qu'on appelle en général la *production potentielle** ; les politiques de stabilisation visent à minimiser l'écart entre la production effective et son niveau potentiel – ce qu'on appelle l'*écart de production** ou *output gap** (graphique 1.5 et encadré 1.2).

ENCADRÉ 1.2

Offre, demande et écart de production

Dans un modèle simple, la production potentielle est déterminée par les facteurs de production (principalement l'offre de travail et le stock de capital), ainsi que par les facteurs qui affectent l'efficacité productive. Une représentation standard est :

$$Y_t = F_t(K_t, N_t) \quad (1.2.1)$$

où Y est la production, K le stock de capital, N l'emploi, F la fonction de production. K et N dépendent du temps, ainsi que F , pour prendre par exemple en compte l'effet dans la durée du progrès technique, qui permet de produire davantage avec la même quantité de facteurs.

À court terme, K peut être considéré comme exogène, en sorte que $K_t = \bar{K}_t$. Soit \bar{N}_t le niveau d'emploi qui est atteint lorsque le chômage est au niveau u_t , appelé *taux de chômage d'équilibre**. u_t ne peut pas être égal à zéro parce qu'à tout moment, une fraction de la population active est en recherche d'emploi. Son niveau dépend de l'efficacité des institutions du marché du travail du pays. Donc, si L_t est la population active,

$$\bar{N}_t = (1 - u_t) L_t \quad (1.2.2)$$

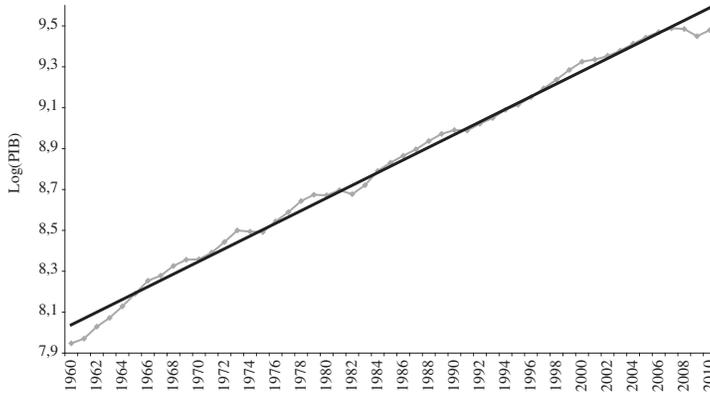
La *production potentielle* peut donc être définie comme :

$$\bar{Y}_t = F_t(\bar{K}_t, \bar{N}_t) \quad (1.2.3)$$

Elle est exogène à court terme mais endogène à long terme, horizon auquel le stock de capital s'ajuste.

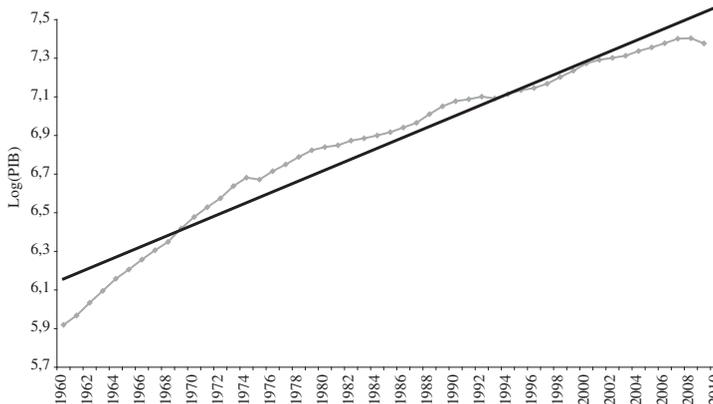
L'*écart de production (output gap)* peut alors être défini comme la différence entre la production déterminée par la demande, Y_t et la production potentielle déterminée par l'offre, \bar{Y}_t . On le mesure en général en pourcentage de la production potentielle, soit :

$$\text{Écart de production} = \frac{Y_t}{\bar{Y}_t} - 1 \quad (1.2.4)$$



Graphique 1.2.1.a
PIB, États-Unis, 1960-2010

Source : US Bureau of Economic Analysis.



Graphique 1.2.1.b
PIB, France, 1960-2009

Source : Insee.

Un écart de production négatif signifie que la production est inférieure à son potentiel, ce qui implique un chômage supérieur au chômage d'équilibre (on parle aussi de chômage involontaire). Un écart de production positif signifie que la production est supérieure au potentiel, ce qui peut paraître étrange si l'on envisage le stock de capital et la population active disponible comme des contraintes physiques. Mais il y a bien des moyens de s'ajuster à un niveau de demande plus élevé. Par exemple, une réponse fréquente à un accroissement de la demande est de faire appel aux heures supplémentaires ; ou bien, des équipements qui étaient considérés comme obsolètes mais qui n'avaient pas été mis au rebut peuvent être remis en service ; ou bien encore, des producteurs moins efficaces, qui

ne parvenaient pas à être compétitifs dans les conditions usuelles, peuvent accroître leur offre. Toutefois ces réponses impliquent un accroissement du coût marginal de production, et donc une hausse du prix du produit.

L'écart de production est une notion simple mais difficile à mesurer en pratique, parce que ni le stock de capital K , ni le taux de chômage d'équilibre u , ni la fonction de production F ne sont observables (c'est moins vrai du stock de capital, qui peut être mesuré à l'aide d'enquêtes, mais en pratique il est généralement évalué sur la base des investissements passés et d'hypothèses quant au taux annuel de mise au rebut des équipements).

Les mesures de l'écart de production disponibles, notamment celles des organisations internationales (Fonds monétaire international, OCDE, Commission européenne) diffèrent sensiblement l'une de l'autre et font l'objet de révisions fréquentes. À cause de ces difficultés, la production potentielle est parfois estimée à l'aide de techniques purement statistiques (en appliquant un filtre à la série observée pour en déterminer la tendance). Mais ceci ignore que la production potentielle est une notion économique et que son niveau dépend des prix : par exemple, une hausse du prix de l'énergie réduit la production potentielle, parce qu'elle rend non profitables certaines techniques très intensives en énergie. Les raccourcis statistiques peuvent être inappropriés lorsque l'économie est soumise à des chocs.

Il peut donc être difficile de fonder des choix de politique économique sur une évaluation précise de l'écart de production. Ceci est particulièrement vrai dans les pays dont la croissance tendancielle connaît des inflexions. Une comparaison entre les États-Unis et la France (ou d'autres pays qui ont connu une période de rattrapage au cours de laquelle leur croissance s'est accélérée) est, à cet égard, instructive. Dans le cas américain, la croissance économique fluctue au cours d'une tendance de long terme à peu près stable : une simple tendance linéaire sur longue période décrit l'essentiel de l'évolution structurelle (graphique 1.2.1.a). Le cas français est très différent : la croissance tendancielle est passée de 5 % environ dans les années 1960 à moins de 2 % dans les années 2000 (graphique 1.2.1.b). En conséquence, un décideur français observant en temps réel l'évolution du PIB pouvait confondre un ralentissement durable avec un choc temporaire (c'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans les années 1970 et à nouveau dans les années 1980).

1.2.2 Pourquoi intervenir ?

Pour les économistes, l'intervention publique doit être justifiée : ils se fondent sur le *premier théorème de l'économie du bien-être**, qui enseigne que tout équilibre concurrentiel est un *optimum* au sens de *Pareto**. En d'autres termes, un équilibre de marché parfait est tel qu'il n'est pas possible d'améliorer le bien-être d'un agent économique sans réduire celui d'un autre.

Ce résultat est à la fois très puissant et très limité. Il est puissant parce qu'il énonce que l'intervention publique ne peut en principe améliorer le sort des uns qu'en détériorant celui des autres, ce qui pose immédiatement la question des fondements et de l'acceptabilité d'une telle intervention. Il est cependant limité, pour deux raisons. Il faut, d'abord, rappeler

que le critère de Pareto est muet quant à la répartition du revenu et de la richesse entre les agents (toute répartition du revenu peut être considérée comme Pareto-optimale). Ensuite, les conditions de validité de ce résultat sont très strictes : en énonçant rigoureusement les théorèmes de l'économie du bien-être dans les années 1950, Kenneth Arrow et Gérard Debreu (prix Nobel d'économie en 1972 et 1983) ont montré (Arrow et Debreu, 1954) que ceux-ci reposaient sur un ensemble d'hypothèses très exigeant. L'optimalité de l'équilibre concurrentiel suppose, en particulier, un fonctionnement concurrentiel de l'économie, l'existence d'un ensemble complet de marchés permettant d'effectuer des transactions sur tous les biens à toutes les périodes, et l'information parfaite des agents. Mettre en cause l'une quelconque de ces hypothèses, c'est offrir une justification à l'intervention publique.

De fait, les théorèmes de l'économie du bien-être, qui ont souvent été regardés comme le fondement doctrinal du laisser-faire, peuvent tout aussi bien fournir des arguments aux partisans de l'intervention publique, à condition que ceux-ci se fixent pour discipline de la justifier par des arguments précis. Ces arguments ne sont pas de même nature dans les trois domaines envisagés : allocation, stabilisation et redistribution.

A. Allocation

En matière d'allocation, les arguments sont d'ordre microéconomique. Il s'agit essentiellement de remédier à des défaillances des marchés. Les motifs d'intervention publique les plus fréquents sont la présence de monopoles, l'existence d'*externalités**¹⁰, les asymétries d'information entre agents, le caractère incomplet de certains marchés, ou encore l'horizon temporel trop court de certaines catégories d'agents. Ces arguments classiques, qui sont étudiés de près par la microéconomie et l'économie publique, fournissent des justifications solides à des politiques économiques de régulation ou aux interventions publiques pour développer la recherche et développement ainsi que l'éducation (encadré 1.3).

ENCADRÉ 1.3

Arguments microéconomiques pour l'intervention publique

Les théorèmes de l'économie du bien-être ne concluent à l'inutilité de l'intervention publique que sous un ensemble d'hypothèses restrictives qui sont souvent violées en pratique.

La concurrence n'est pas parfaite

Argument. La maximisation du profit ne conduit à un optimum social que sous l'hypothèse de concurrence parfaite. Lorsqu'une firme est en position de monopole ou, plus largement, dispose d'un *pouvoir de marché**^a, l'optimum consiste pour elle à égaliser le coût

10 Une « externalité », également appelée « effet externe », est un effet, positif ou négatif, produit par une action de production ou de consommation sans être pris en compte dans le cadre d'un échange ou sur un marché. Par exemple, le transport automobile crée des externalités négatives par la congestion, le bruit, la pollution ou les risques d'accident. À l'inverse, l'utilisation d'un médium interactif (site d'enchères comme *eBay*, moyen de communication comme *Skype*, réseau social comme *Facebook*) par plusieurs personnes accroît son utilité pour ceux qui y ont recours : elle présente une externalité positive.

marginal de production et la recette marginale que procure une unité supplémentaire vendue, en tenant compte de ce que la vente d'une unité supplémentaire oblige à réduire le prix de toutes les unités précédentes (sauf à supposer que l'entreprise parvient à segmenter les marchés). Cela conduit le monopole à réduire les quantités offertes et à augmenter leur prix, au détriment du consommateur. L'intervention publique peut viser à rétablir les conditions de concurrence, par exemple en bloquant certaines fusions. Cependant, il n'est pas toujours souhaitable d'éliminer les monopoles : lorsque la production induit des coûts fixes importants ou, en général, quand les *rendements d'échelle**^b sont croissants, le monopole est plus efficace que la concurrence. On parle alors de *monopole naturel**. Par exemple, il est plus efficace d'avoir un seul gestionnaire de réseau ferré que plusieurs, mais cela impose de le réguler ou de le soumettre à une concurrence potentielle (via une concession à durée déterminée), pour éviter qu'il ne cherche à accroître sa rente au détriment des consommateurs.

Applications. *Cet argument constitue d'abord le fondement de la politique de la concurrence (lutte contre les abus de position dominante et les cartels, contrôle des fusions-acquisitions). Au nom de la protection du consommateur, la Commission européenne, qui est en charge de cette politique pour les cas à dimension communautaire, bloque régulièrement des opérations de fusion (par exemple, GE-Honeywell en 2001, NYSE Euronext-Deutsche Börse en 2011) ou impose des amendes à des entreprises dont le comportement fait obstacle à la concurrence (par exemple à Microsoft en 2004). Aux États-Unis, ce sont le ministère de la Justice et la Fair Trade Commission qui jouent ce rôle. Mais l'argument est susceptible d'applications plus étendues : notamment, il est nécessaire de fixer un salaire minimum si certaines entreprises sont localement en position de monopole de demande (monopsonne) à l'égard du travail faiblement qualifié.*

Les activités économiques présentent des effets externes

Argument. En présence d'externalités, le coût privé d'une ressource ou le bénéfice privé d'une production ne coïncident pas avec leur coût ou bénéfice social : l'entreprise qui utilise un procédé ou une matière première néfastes pour l'environnement, mais dont le coût ne prend pas en compte les dommages que son utilisation engendre, est conduite à en faire un usage excessif ; celle dont la production exerce des effets favorables sur son environnement, sans que cela donne lieu à rémunération, est conduite à produire moins qu'il ne serait souhaitable au regard de l'optimum social. Par exemple, en s'implantant dans une certaine zone, une entreprise ayant une activité intense en recherche et développement exercera des effets positifs sur les autres entreprises de cette zone, grâce à ses besoins s'adressant aux fournisseurs et sous-traitants locaux, sur le développement d'un marché du travail qualifié plus fluide et sur l'établissement de liens avec les universités ; mais cet effet positif n'est pas pris en compte spontanément dans sa décision d'implantation. L'enjeu est donc de trouver des mécanismes incitant ou forçant les acteurs privés à prendre en compte (ou « internaliser ») les effets externes de leurs décisions. Les économistes identifient trois types d'instruments : la négociation entre les acteurs privés, la taxation ou la subvention, qui permettent

a. On appelle « pouvoir de marché » la possibilité, pour l'entreprise, de fixer un prix supérieur à son coût marginal de production (qui serait le prix d'équilibre sur un marché concurrentiel).

b. Le rendement d'échelle mesure l'augmentation relative de la production lorsque tous les facteurs de production utilisés (capital, travail) augmentent dans une même proportion de k %. On dit que les rendements d'échelle sont croissants si la production augmente de plus de k %, décroissants si elle augmente de moins de k %, constants si elle augmente de k %.

d'aligner le coût social et le coût privé (principe du « pollueur-payeur ») et la planification centralisée. En l'absence de coûts de transaction et d'asymétries d'information, ces trois instruments sont équivalents (théorème de Coase-Cheung, cf chapitre 7).

Applications. *L'économie de l'environnement repose largement sur ce type de traitement des externalités, qu'il s'agisse de pollutions locales (eaux usées, déchets, etc.) ou globales (gaz à effet de serre). Dans le dernier cas, les trois instruments sont effectivement disponibles : la planification, sous la forme de normes en matière d'émission, la taxation (« taxe carbone ») et la négociation décentralisée, dans les pays où existe un marché des permis d'émission. Mais, ici encore, le champ d'application est plus large : une entreprise qui licencie ses salariés est à l'origine d'une externalité négative (parce que le coût du chômage est supporté par la collectivité), celle qui embauche des salariés ou qui les forme est à l'origine d'une externalité positive. Sur cette base, Olivier Blanchard et Jean Tirole (2003) ont proposé de réformer la législation de protection de l'emploi pour substituer une taxation au contrôle des licenciements par le juge.*

L'information est imparfaite

Argument. L'optimalité de l'équilibre de marché repose sur l'hypothèse d'une information parfaite. Si l'information a un caractère stratégique et si les agents qui la possèdent l'utilisent à leur profit, l'équilibre n'est plus nécessairement Pareto-optimal. Ce n'est que récemment, avec les travaux qui ont valu en 2001 le prix Nobel à George Akerlof et Joseph Stiglitz, que la puissance de cet argument a été pleinement mesurée. Un exemple classique, dû à Joseph Stiglitz et Andrew Weiss (1981), et qui sera développé au chapitre 4, est le comportement d'offre de crédit lorsque le créancier (la banque) dispose de moins d'information que le débiteur (l'entreprise) sur le risque encouru, et ne peut donc moduler le taux d'intérêt du prêt en fonction du risque. Pour éviter que le tarif unique ne conduise à ne sélectionner que les débiteurs les plus risqués (phénomène d'*antisélection**^c), il est optimal pour le créancier de rationner le crédit, ce qui est globalement inefficace.

Applications. *Les imperfections d'information sont omniprésentes et affectent les décideurs politiques, qui jouissent rarement d'un avantage informationnel indiscutable. Les politiques publiques peuvent faciliter la diffusion d'informations utiles aux acteurs du marché, soit à travers les statistiques publiques, soit par la normalisation de la publication d'informations spécifiques aux entreprises. Les normes comptables et d'informations financières, par exemple, ont pour objectif d'assurer que les marchés financiers bénéficient d'informations comparables et sans distorsions. Ce n'est pas une tâche aisée, comme l'a montré en 2001 le dépôt de bilan d'Enron, géant texan de l'énergie qui avait déclaré des profits considérables en dissimulant ses pertes et en manipulant ses prix de transfert. En particulier, les comptes publiés par une même entreprise sous des normes concurrentes peuvent différer, comme, par exemple, les normes internationales d'informations financières (International Financial Reporting Standards ou IFRS) utilisées en Europe et les Generally Agreed Accounting Principles (GAAP) américains, qui demeurent très différents en dépit des injonctions du G20. Au-delà de l'objectif de transparence, les imperfections d'information justifient la régulation de certains secteurs, comme l'assurance, ou l'aide publique au financement de nouvelles entreprises.*

Les marchés sont incomplets

Argument. L'optimalité de l'équilibre de marché repose sur l'existence de marchés pour un ensemble de transactions à des horizons plus ou moins lointains. Si certains marchés sont absents ou défaillants, l'équilibre de marché n'est plus nécessairement optimal au sens de Pareto. Par exemple, faute de collatéral sur lequel gager l'emprunt, il est très difficile d'emprunter pour financer ses études. C'est en outre risqué, car le choix d'une spécialisation professionnelle est difficilement réversible. La quasi-absence d'un marché du crédit sur lequel les jeunes pourraient emprunter pour financer des investissements dans leur propre capital humain tend à limiter l'accès à l'éducation supérieure, en particulier dans les pays en développement. En l'absence d'intervention publique, l'investissement privé en capital humain est donc sous-optimal, ce qui nuit à la croissance.

Applications. *Cet argument fournit une justification à l'intervention publique quand les marchés sont incomplets. Dans l'exemple ci-dessus, c'est l'efficacité économique qui motive le financement des études par des bourses et l'offre d'un service d'éducation public. Cependant, les gouvernements peuvent aussi créer de nouveaux marchés : dans les années 1990, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont introduits des prêts aux étudiants conditionnés au revenu, dont le remboursement dépend du revenu futur du bénéficiaire du prêt. Le Chili, le Royaume-Uni, l'Afrique du Sud ou encore la Thaïlande ont suivi cette voie (Chapman, 2006). Ce type de réforme est fréquemment introduit en contrepartie d'une augmentation des frais de scolarité (ce fut par exemple le cas au Royaume-Uni en 2004). Robert Shiller (2003) a proposé d'aller au-delà de ce système en développant des produits financiers spécifiques qui protégeraient les étudiants contre le risque de dévalorisation de leur capital humain lié à des événements économiques.*

c. L'antisélection (en anglais, *adverse selection*) est un phénomène dans lequel, en raison d'une asymétrie d'information, le prix qui s'établit sur le marché conduit à éliminer du marché les offreurs ou les demandeurs les plus performants. Le cas classique est celui du marché des véhicules d'occasion décrit par Akerlof (1970) : seuls les vendeurs connaissent la qualité des véhicules qu'ils mettent sur le marché. Le prix de vente concurrentiel reflètera la qualité moyenne ; du coup, les vendeurs de véhicules de bonne qualité trouveront peut-être le prix trop faible et pourront renoncer à mettre leur voiture en vente. Il en résultera une baisse de la qualité moyenne, donc du prix : le risque existe donc que, finalement, seuls les véhicules de mauvaise qualité soient effectivement mis en vente (l'antisélection). Cette situation n'est évidemment pas optimale. Le secteur de l'assurance est coutumier des problèmes d'antisélection. En effet, une hausse des primes demandées aux assurés peut conduire l'assureur à ne conserver que les assurés les plus risqués.

B. Stabilisation

Alors que l'intervention publique entreprise au nom de l'allocation des ressources a pour but de modifier l'équilibre de marché à long terme, l'intervention de stabilisation vise à minimiser les déviations à court terme par rapport à l'équilibre. Sa motivation demeure la quête d'une meilleure efficacité, non pas en améliorant l'équilibre, mais en faisant en sorte qu'il soit atteint.

En matière de stabilisation, Keynes donnait à l'intervention publique les deux motifs suivants. D'une part, l'instabilité des comportements privés, répondant à des

anticipations spontanées qu'il appelait les « esprits animaux », est selon lui susceptible de conduire à des excès d'optimisme suivis d'excès de pessimisme :

« Outre la cause due à la spéculation, l'instabilité économique trouve une autre cause, inhérente celle-ci à la nature humaine, dans le fait qu'une grande partie de nos activités positives dans l'ordre du bien, de l'agréable ou de l'utile procèdent plus d'un optimisme spontané que d'une prévision mathématique. Il est probable que nos décisions de faire quelque chose de positif dont les conséquences s'échelonnent sur de nombreux jours ne peuvent pour la plupart être prises que sous la poussée d'un dynamisme naturel – d'un besoin spontané d'agir plutôt que de ne rien faire – et non en conséquence d'une moyenne pondérée de bénéfices quantitatifs multipliés par des probabilités quantitatives. » Keynes (1936, 1982), p. 173. Le traducteur, Jean de Largentaye, a ici traduit la formulation de Keynes « the result of animal spirits » par « la poussée d'un dynamisme naturel ».

D'autre part, Keynes considérait que les *rigidités nominales**¹¹ des salaires et des prix empêchaient ces derniers d'équilibrer les marchés en général et le marché du travail en particulier. Pendant une récession, en effet, le maintien du plein emploi nécessite une baisse des salaires réels, qui ne peut se produire lorsque les salaires nominaux sont rigides à la baisse.

Aux yeux de Keynes, la combinaison de l'instabilité des comportements privés et de l'impossibilité, pour les mécanismes autocorrecteurs des marchés, de remplir leur rôle justifiait donc le recours à des politiques budgétaires et monétaires dites « *contra-cycliques* »* visant à limiter les fluctuations cycliques et à empêcher les dépressions. Comme l'a illustré le graphique 1.5, de telles politiques de stabilisation sont distinctes des politiques d'allocation visant à élever la trajectoire de croissance de long terme de l'économie.

Dès leur origine, le bien-fondé des politiques de stabilisation a fait l'objet de controverses théoriques et empiriques, qui ont atteint leur apogée lors de la contre-attaque monétariste des années 1970 et 1980. Pourtant, les fluctuations économiques demeurent une réalité, et les tentatives d'en rendre compte sans invoquer des rigidités nominales ni des comportements non rationnels n'ont pas vraiment abouti. La théorie des *cycles économiques réels**, élaborée dans les années 1980, résultait d'un effort conceptuellement cohérent pour expliquer les fluctuations cycliques par des chocs sur les technologies de production et par les réactions rationnelles d'agents optimisateurs, évitant ainsi toute référence significative à des comportements irrationnels ou à des rigidités nominales. Cependant, en dépit d'une littérature considérable consacrée à cette approche, sa pertinence empirique pour expliquer les fluctuations économiques de court-terme continue à faire débat¹².

11 Le terme « rigidités » désigne les obstacles aux ajustements des prix et des salaires en réponse à des modifications de l'environnement économique. Les économistes distinguent en général les rigidités nominales et les rigidités réelles. Les premières renvoient aux mécanismes de détermination des prix nominaux. Par exemple, les salaires des personnes ayant un emploi ne changent pas lorsque le chômage varie, ou les entreprises n'ajustent pas leurs listes de prix lorsque la demande baisse. Les rigidités réelles affectent, de façon similaire, les variables réelles telles que les salaires réels, le taux d'intérêt réel, etc. Par exemple, les salaires nominaux peuvent bouger, tout comme les prix des biens et services, sans que leur rapport, c'est-à-dire le salaire réel, soit modifié. Les rigidités nominales entraînent souvent des rigidités réelles, mais ces dernières peuvent exister en l'absence de rigidités nominales (l'existence du salaire minimum, qui est indexé sur l'inflation, en est un exemple).

12 La théorie des cycles économiques réels trouve son origine dans les travaux de Kydland et Prescott (1982). Galí et Rabanal (2004) portent un jugement sceptique sur sa pertinence empirique, pour le cas des États-Unis.

L'idée que des agents économiques répondent à des « esprits animaux » plutôt qu'à des calculs rationnels semble, de prime abord, contraire aux axiomes de base de l'économie. Les travaux récents de l'économie expérimentale ont cependant mis en évidence la fréquence des écarts par rapport à la rationalité, et même sous l'hypothèse d'anticipations rationnelles et de maximisation de l'utilité individuelle, il reste de la place pour des *équilibres multiples** entre lesquels l'économie peut osciller¹³.

L'argument fondé sur les rigidités nominales a acquis davantage de respectabilité théorique, pour autant que l'on puisse expliquer pourquoi et comment de telles rigidités affectent les comportements économiques. La réponse traditionnelle a longtemps reposé sur un argument quelque peu *ad hoc*, à savoir l'existence d'arrangements contractuels impliquant des rigidités nominales – par exemple, les contrats d'emploi spécifient le salaire nominal et ne sont renégociés qu'à intervalles fixes. Ce n'est que dans les années 1980 que les économistes keynésiens ont fait reposer l'existence de rigidités nominales sur des fondements microéconomiques convaincants, en montrant que le gain, pour l'agent microéconomique, des modifications de prix en réponse à un choc peut être faible, voire nul, notamment si le choc est transitoire.

L'analyse keynésienne contemporaine analyse les politiques de stabilisation dans le cadre simple du *modèle offre agrégée/demande agrégée** qui décrit, d'une part, une relation entre production et prix du produit et, de l'autre, une relation entre demande et prix du produit, ces deux relations pouvant reposer sur des fondements microéconomiques (cf. chapitre 4). À court terme, la relation entre production potentielle (*offre agrégée**) et prix est croissante, parce qu'en présence de rigidités nominales, une hausse des prix réduit le salaire réel et rend la production plus profitable. À long terme, le chômage est simplement à son niveau d'équilibre et l'offre s'en déduit. La *demande agrégée**, elle, dépend négativement du prix, puisqu'une hausse de celui-ci réduit la valeur réelle des actifs nominaux des ménages et donc, par effet richesse, la consommation. Ces deux relations sont respectivement représentées par la courbe d'offre agrégée et la courbe de demande agrégée du graphique 1.6 (voir l'encadré 1.4 pour une dérivation formelle).

Dans ce contexte, deux distinctions doivent être faites. La première a trait à la différence entre des variations de l'offre ou de la demande du produit consécutives à une variation du prix (il s'agit donc d'un déplacement au long de la courbe d'offre ou de demande du graphique 1.6) et des variations résultant de perturbations exogènes (qui déplacent les courbes d'offre et de demande elles-mêmes). On peut regarder ces dernières comme des chocs affectant l'économie. La seconde distinction est entre les chocs d'offre et les chocs de demande. Elle s'est imposée et fait désormais partie de la boîte à outils du décideur macroéconomique :

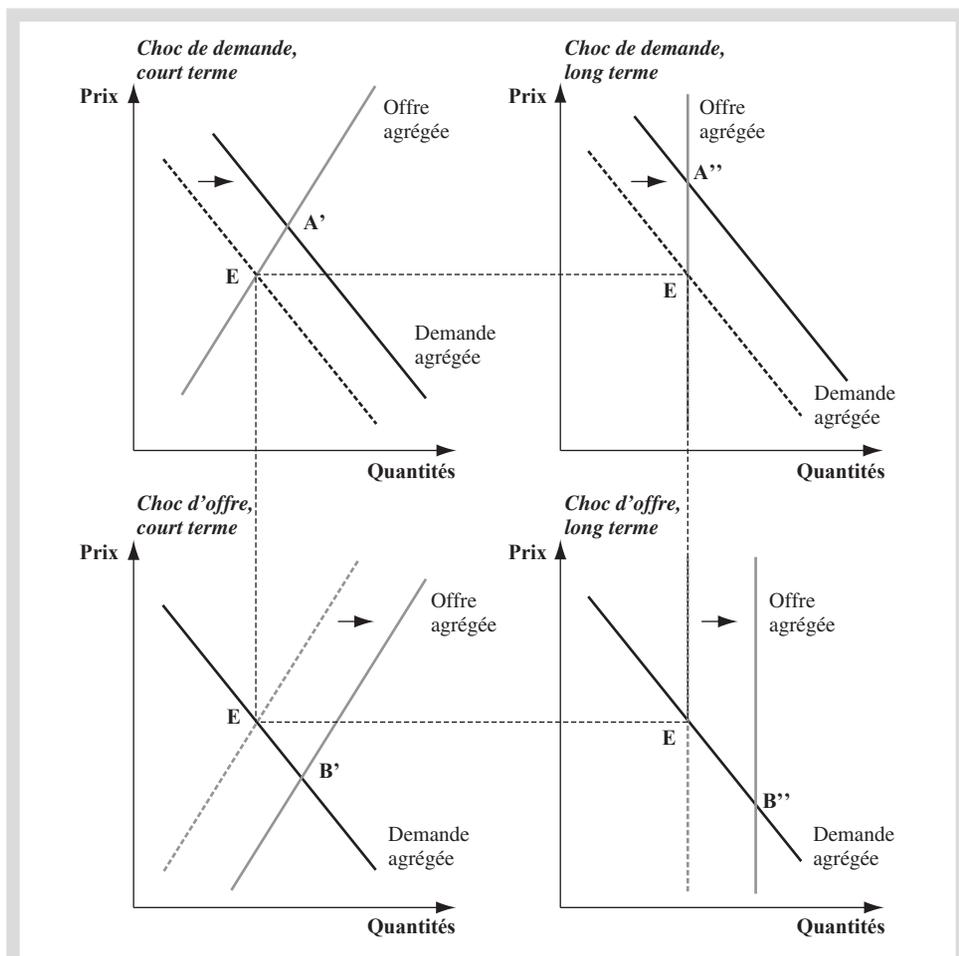
- Un *choc d'offre** est une modification exogène de la relation entre production potentielle et prix. Par exemple, pour un niveau donné du salaire et du prix du

13 Sur le premier sujet, voir également le chapitre 2. Sur le deuxième sujet, voir les travaux théoriques de Roger Guesnerie et l'analyse de la crise financière de George Akerlof et Robert Shiller, 2009

produit, un choc pétrolier (un accroissement du prix du pétrole) réduit l'offre potentielle, parce qu'il réduit la profitabilité de la production.

- Un *choc de demande** est une modification exogène de la relation entre demande et prix. Il peut par exemple résulter d'une baisse du niveau de la consommation consécutive à une perte de richesse des ménages.

Les deux types de chocs peuvent l'un et l'autre induire une baisse (ou une hausse) de la production, mais ils appellent des réponses de politique économique différentes et il est donc important de savoir les distinguer. Ceci peut se faire à l'aide du cadre offre agrégée-demande agrégée du graphique 1.6.



Graphique 1.6

Chocs d'offre et de demande dans un cadre offre agrégée-demande agrégée

Un choc de demande positif déplace la courbe de demande agrégée vers la droite, avec pour conséquence un déplacement de l'équilibre de E à A', où production et prix sont tous deux plus élevés. Un choc d'offre positif, en revanche, déplace la courbe d'offre agrégée vers la droite, avec pour conséquence une production plus élevée mais un prix plus bas (point B'). Le critère simple pour distinguer les chocs de demande des chocs d'offre est donc que production et prix varient dans le même sens dans le premier cas, dans des sens opposés dans le second.

À long terme, la courbe d'offre agrégée devient verticale, puisque les prix s'ajustent intégralement et que le chômage est supposé être à son niveau d'équilibre. Le raisonnement est le même, sauf que le choc de demande se traduit intégralement dans les prix (déplacement de E à A''). Pour un choc d'offre, le résultat est qualitativement le même qu'à court terme (déplacement de E à B'').

Ce cadre permet de comprendre le rôle et les limites des politiques de stabilisation. Une relance budgétaire ou monétaire déplace la courbe de demande ; elle peut donc compenser les effets d'un choc de demande. Tel est, par exemple, le raisonnement élémentaire sous-jacent à la réponse de tous les grands pays à la récession de 2008-2009 : face à la baisse de la richesse des ménages, la politique macroéconomique a cherché à stimuler la demande privée, par le canal d'une baisse des taux d'intérêt et de transferts directs aux ménages. Mais une impulsion monétaire ou budgétaire est impuissante face à un déplacement de la courbe d'offre. Si celle-ci se déplace vers la gauche en réponse à une hausse du prix relatif du pétrole (qui rend la production de biens moins profitable et réduit donc l'offre), déplacer la demande agrégée vers la droite a nécessairement pour effet une hausse supplémentaire du prix et est totalement inefficace à long terme. Les *politiques de demande** ne sont donc pas efficaces face à un choc d'offre. Il faut alors faire appel à des *politiques d'offre**.

ENCADRÉ 1.4

La construction des courbes d'offre et de demande agrégées

La construction de la courbe de demande agrégée ne pose pas de difficultés. Il est naturel de supposer que la consommation dépend de la richesse réelle des ménages et que celle-ci est négativement affectée par la hausse des prix, du fait que la valeur de certains actifs (monnaie, obligations) est définie en termes nominaux. Formellement,

$$C = C \left(Y, \frac{\Omega}{P} \right) \quad \text{avec} \quad \frac{\partial C}{\partial Y} > 0, \quad \frac{\partial C}{\partial \left(\frac{\Omega}{P} \right)} > 0 \quad \text{et donc} \quad \frac{dC}{dP} < 0 \quad (1.4.1)$$

où Ω est la richesse nominale des ménages, P le niveau des prix, C la consommation et Y le revenu réel de l'année (le modèle néglige toute dimension intertemporelle).

Du côté de l'offre, supposons que le travail soit le seul facteur de production, dont la quantité N varie dans les limites d'une dotation L (le stock de capital et la technologie sont donc supposés donnés), et que le rendement marginal sur le travail soit décroissant, si bien que la production Y et la production de plein emploi \bar{Y} peuvent s'écrire :

$$Y = AN^\alpha \quad \text{où } 0 < \alpha < 1 \text{ et } A > 0 \quad (1.4.2)$$

$$\text{et } \bar{Y} = AL^\alpha$$

La fixation des salaires répond enfin à une équation de type :

$$W = \omega P^\theta P_{-1}^{1-\theta} \left(\frac{N}{L}\right)^\gamma \quad \text{avec } 0 \leq \theta \leq 1; \gamma \geq 0; \omega > 0 \quad (1.4.3)$$

À court terme, le salaire W est sous-indexé sur le prix P si $\theta < 1$. Cela provient de ce que les salaires font l'objet de contrats exprimés en termes nominaux et ne sont renégociés qu'à intervalles distants dans le temps. On parle à ce propos de rigidité nominale des salaires. Par ailleurs, une hausse de l'emploi N améliore le pouvoir de négociation des salariés et induit, de ce fait, une augmentation du salaire^a. L'offre rentable est déterminée par le comportement de maximisation du profit des entreprises. La condition du premier ordre est l'égalisation de la productivité marginale au salaire réel :

$$\frac{\partial Y}{\partial N} = AN^{\alpha-1} = \frac{W}{P} \quad (1.4.4)$$

On en déduit une relation entre emploi et production :

$$AN^{\alpha-1} = \omega \left(\frac{P_{-1}}{P}\right)^{1-\theta} \left(\frac{N}{L}\right)^\gamma \quad (1.4.5)$$

À long terme, $P = P_{-1}$ et la solution est donc $N = L$, $Y = \bar{Y}$ et $\frac{W}{P} = \omega$. La courbe d'offre est verticale. À court terme, en revanche, la relation s'écrit :

$$Y = HP^\eta \quad \text{où } H \text{ est une constante et } \eta = \frac{\alpha(1-\theta)}{1+\gamma-\alpha} > 0 \quad (1.4.6)$$

L'élasticité de l'offre par rapport au prix est d'autant plus forte que le salaire est peu indexé sur le prix (θ faible) et peu sensible au niveau de l'emploi (γ faible).

a. Voir, sur ces questions, le chapitre 6.

Comme l'indique le graphique 1.6, l'efficacité des politiques de demande dépend de la pente de la courbe d'offre à court terme. Dans une économie où les rigidités nominales sont nombreuses et où les salaires répondent lentement à la situation du marché du travail, la courbe d'offre à court terme peut être presque plate, ce qui rend les politiques de demande très efficaces. Mais si l'indexation est rapide et si les salaires sont sensibles aux conditions sur le marché du travail, la courbe d'offre devient presque verticale, ce qui rend les politiques de demande inefficaces. Le choix

d'une réponse de politique économique dépend donc à la fois de l'identification des chocs et des propriétés sous-jacentes de l'économie.

Cette distinction est cependant moins claire qu'il n'y paraît, parce que la structure de l'économie n'est pas connue avec certitude. Dans le monde d'information incomplète qui est le leur, les économistes s'attachent à représenter la structure de l'économie par un modèle, c'est-à-dire par une série de relations entre variables expliquées (à gauche du signe égal) et variables explicatives (à droite), dont certaines sont exogènes. Pour prendre une représentation très simple, supposons que la relation entre les premières Y et les secondes X soit donnée par une fonction F :

$$Y = F(X)$$

Un changement dans la valeur de Y peut donc résulter :

- Soit d'un changement dans les valeurs des variables X ;
- Soit d'un changement de la fonction F , c'est-à-dire d'une perturbation dans la relation entre les variables X et les variables Y .

En temps réel, les décideurs sont rarement à même de trier avec certitude ces deux types de causes. Par exemple, ils observent une augmentation des prix mais ne savent pas clairement ce qui résulte d'une réponse normale à un choc sur les prix des intrants (comme le pétrole) et ce qui traduit une accélération de l'inflation. Ou bien, ils observent de meilleures rentrées fiscales mais ne savent pas si celles-ci résultent d'une amélioration de la conjoncture ou d'une plus forte élasticité des recettes.

Une approche usuelle est de partir de l'observation et d'estimer des équations de type $Y = F(X)$, à l'aide de techniques économétriques appliquées à une période passée. Par exemple, la consommation des ménages peut être écrite

$$C_t = a_0 + a_1 R_t + a_2 \frac{\Omega}{P} - a_3 U_t + \varepsilon_t$$

où C est la consommation, R le revenu réel, Ω la richesse nominale, U le chômage, où t désigne le temps et ε est le résidu de l'*estimation** (le terme d'erreur qui représente l'écart entre la valeur estimée et la valeur observée de C). Les coefficients a_1 , a_2 et a_3 sont supposés positifs. En principe, un changement de la valeur de C peut résulter :

- De changements dans les valeurs des variables explicatives R , Ω , P et U ;
- D'un choc temporaire affectant l'équation, autrement dit d'un changement dans la valeur d' ε ;
- D'un changement dans les valeurs des coefficients a_i résultant d'une modification durable dans la structure de l'économie.

Chacun de ces trois facteurs peut appeler une réponse de politique économique différente (si une réponse est nécessaire).

Réconcilier l'observation avec notre cadre simple « offre agrégée/demande agrégée » pose des problèmes supplémentaires. En premier lieu, la série des chocs ε_t dépend des valeurs estimées des coefficients a_t , en d'autres termes l'identification des chocs est contingente à une certaine représentation de l'économie (du point de vue de l'économiste, à une certaine spécification du modèle). En second lieu, l'approche qui vient d'être présentée ne permet pas de distinguer simplement entre chocs d'offre et de demande, puisque la consommation observée est elle-même le résultat d'une confrontation entre offre et demande. C'est un problème, puisque différents types de chocs n'appellent pas la même réponse de politique économique. Il faut donc faire appel à des techniques plus sophistiquées.

Olivier Blanchard et Danny Quah (1989) ont proposé une méthode empirique pour identifier les chocs d'offre et les chocs de demande, qui prend appui sur le fait que ces chocs ont des effets opposés sur le couple quantités-prix. Ils estiment simultanément des équations autorégressives qui relient des variables endogènes, comme la production et le prix, et considèrent les résidus d'estimation correspondants comme des chocs exogènes, qui, après transformation, peuvent être classés en chocs d'offre et chocs de demande. Cela permet, par exemple, de déterminer l'origine d'un ralentissement de la croissance de la production (voir l'encadré 4.12 du chapitre 4 pour une application).

Au-delà des discussions sur la raison d'être de l'intervention publique, l'efficacité de la politique macroéconomique a fait l'objet de controverses tout aussi vives. Confrontés à l'échec des politiques économiques des années 1970, les économistes se sont appuyés sur les progrès de la théorie économique pour conclure à l'inefficacité intrinsèque des politiques de stabilisation, alors que ce résultat n'est démontré que dans un cadre d'hypothèses très précis. Le scepticisme vis-à-vis des politiques actives de stabilisation restait largement partagé, notamment en Europe continentale, jusqu'à la récession de 2008-2009. Les chapitres suivants nous permettront de revenir en détail sur ces sujets.

C. Redistribution

En matière de redistribution, l'argument central en faveur de l'intervention est que même si la répartition des revenus issue de l'équilibre de marché est optimale au sens de Pareto, elle n'assure pas nécessairement la justice sociale telle que la conçoit la société. La raison d'être de l'intervention ne tient alors pas à l'inefficacité de la solution de marché, comme dans le cas des enjeux d'allocation et de stabilisation, mais à un pur souci d'équité. Il faut donc disposer d'un critère normatif pour déterminer si telle ou telle répartition des revenus améliore l'équité. La section suivante revient sur le choix de critères permettant de comparer deux répartitions des revenus différentes. Mais on peut, d'ores et déjà, noter qu'une « amélioration » de l'équité – quelle qu'en soit la définition – peut soit s'effectuer à efficacité constante, soit nécessiter une perte d'efficacité et donc un arbitrage entre les deux objectifs, comme l'avait mis en évidence Arthur Okun (1975), soit, encore, s'accompagner d'un accroissement de l'efficacité.

Dans le premier cas, les préoccupations d'équité sont complètement indépendantes de la recherche d'efficacité. C'est ce qui se produit lorsque le gouvernement a les moyens de modifier la répartition des revenus à l'aide de transferts forfaitaires, qui ne modifient pas les incitations économiques. La politique commerciale en fournit un exemple : l'un des résultats classiques de la théorie du commerce dit que, sous un ensemble d'hypothèses assez générales, le libre-échange (ou, plus largement, la libéralisation commerciale) améliore l'efficacité globale et procure des gains de bien-être à chacun des pays qui y prend part. Mais la même théorie du commerce conclut aussi à l'existence de perdants dans le processus : par exemple, selon le modèle classique de Heckscher, Ohlin et Samuelson, dans un pays richement doté en capital qui libéralise ses échanges extérieurs avec un pays relativement mieux doté en facteur travail, la rémunération relative du facteur travail est pénalisée par la libéralisation du commerce, tandis que celle du capital s'accroît (car l'ouverture diminue la rareté relative du facteur travail). Cependant, les gains à l'échange permettent en théorie au gouvernement de dédommager les perdants, de sorte que le libre-échange, assorti d'une politique de redistribution adéquate, constituera une amélioration au sens de Pareto, non seulement pour les pays participants, mais aussi pour l'ensemble des acteurs.

Dans la pratique, cependant, il est rarement possible de mettre en œuvre des transferts forfaitaires. Revenons sur l'exemple du commerce : pour déterminer qui taxer et à qui redistribuer, le gouvernement aurait besoin d'une information complète *ex ante* concernant les effets de la libéralisation. En outre, il lui faudrait disposer des instruments adéquats pour redistribuer les revenus. Ce qu'il peut concrètement faire, c'est taxer les revenus, les profits ou la consommation, et redistribuer les revenus à l'aide de programmes d'assistance ciblés ou de transferts sous condition de revenus. Mais ces impôts et transferts modifient les incitations économiques et l'équilibre de marché. De ce fait, il n'est plus possible de séparer les conditions d'équité de celles d'efficacité.

C'est la raison pour laquelle la redistribution des revenus requiert souvent un arbitrage entre équité et efficacité : plus le revenu est redistribué, plus la perte d'efficacité est importante, parce qu'aussi bien les impôts que les transferts réduisent notamment l'offre de facteurs de production (travail et capital).

Ce n'est cependant pas toujours le cas, et la redistribution peut parfois améliorer l'efficacité économique. Par exemple, les politiques publiques visant à garantir l'accès des pauvres à l'éducation et à la santé débouchent souvent sur des gains d'efficacité liés à l'amélioration de la productivité du travail. La justification de telles politiques de « redistribution efficace » dépasse donc leurs résultats en termes d'équité. Nous retrouverons ces questions au chapitre 6, à propos des liens entre inégalités et croissance, et aux chapitres 7 et 8, qui traitent respectivement de la fiscalité et des politiques d'emploi.

1.3 L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

1.3.1 Les critères de décision

Pour évaluer les choix de politique économique et pour comparer des politiques alternatives, il est nécessaire de se donner des critères aussi précis que possible. Bien qu'il soit en principe concevable de fixer un objectif unique à la politique économique (ou au moins un objectif absolument prioritaire, comme c'est le cas en situation de crise financière ou d'hyperinflation), celle-ci est en pratique amenée à arbitrer entre différents objectifs et les outils classiques ne sont pas les mêmes en matière d'allocation, de stabilisation et de redistribution.

A. Une finalité unique ?

La finalité la plus générale que l'on puisse assigner à la politique économique est la satisfaction des ménages résidents, que les économistes nomment *utilité**. Appréciée de manière large, elle fait intervenir aussi bien la consommation de biens et de services que le loisir (et donc, par différence, l'effort fourni au travail pour se procurer un revenu) ou la qualité de l'environnement. On peut par exemple écrire, pour un consommateur i :

$$U_i^t = U(C_{i1}^t; C_{i2}^t; \dots; C_{in}^t; N_i^t; E_i^t; \Xi_i^t)$$

où C_{ik}^t ($k = 1 \dots n$) est la consommation, par le consommateur i , du bien k à la période t , N_i^t la quantité de travail fournie, E_i^t un vecteur de variables représentatives des conditions de travail (intensité de l'effort, pénibilité...) et Ξ_i^t un vecteur de variables représentatives de la qualité de l'environnement. Une telle fonction est en fait très générale : il est, par exemple, possible d'y faire intervenir le degré de variété des biens et services consommés ; elle peut aussi inclure des considérations altruistes ou morales (par exemple, le fait qu'un bien n'ait pas été produit en faisant travailler des enfants).

L'utilité instantanée est cependant un critère très réducteur. Si la politique économique la prenait pour objectif unique, il n'y aurait aucun motif à investir (puisque l'investissement accroît la quantité de biens disponibles pour la consommation future, mais réduit celle d'aujourd'hui), ni à préserver l'environnement pour l'avenir (sauf à donner explicitement une valeur au respect de la nature). Il faut donc adopter une démarche intertemporelle, et pour cela se donner un *taux d'actualisation** ρ ¹⁴ afin d'agréger les utilités dans le temps :

$$U_i = E_t \sum_{t=0}^{\infty} \frac{U_i^t}{(1 + \rho)^t}$$

14 Le taux d'actualisation est le taux d'intérêt qu'il faudrait verser à un agent qui dispose d'un euro pour qu'il soit indifférent entre utiliser cet euro dès aujourd'hui, ou le placer au taux ρ pour disposer de $(1 + \rho)$ euros l'an prochain. De manière équivalente, le taux d'actualisation ρ est tel qu'il soit indifférent à un individu de recevoir un euro l'an prochain ou $1/(1 + \rho)$ euros aujourd'hui. $1/(1 + \rho)$ est appelé facteur d'actualisation. Sur un marché des capitaux parfait, ρ est égal au taux d'intérêt.