

## **PREMIERE EPREUVE**

### **ECONOMIE**

*Une composition sur un sujet se rapportant aux grands systèmes et doctrines économiques ainsi qu'aux politiques économiques.*

**SUJET : L'analyse keynésienne est-elle encore d'actualité ?**

## Copie notée : 13/20

La Cour des Comptes, dans son rapport public annuel sur l'évolution de l'économie nationale et les perspectives des finances publiques alerte actuellement le gouvernement français non plus sur le risque de « dérive » des finances publiques de l'Etat mais sur celui de dérapage sans précédent de ses finances (une dette publique de 90% du PIB en 2012).

En effet, dans le contexte actuel de crise économique sans précédent depuis 1929, les inquiétudes sont fortes quant à la capacité de l'Etat à contenir les dépenses et à permettre malgré tout la reprise de l'activité économique. Si l'Etat joue à la fois sur ces deux fronts aujourd'hui, il n'en a pas toujours été ainsi.

De façon historique le rôle de l'Etat dans le domaine économique a largement évolué. Jusqu'au XIXème siècle, l'Etat n'avait qu'un rôle très limité car selon les théories classiques puis néoclassiques alors dominantes, le marché se régulant seul par la loi de l'offre et de la demande, l'Etat ne devait pas intervenir dans le domaine économique sauf exception (les biens collectifs...). C'est surtout à partir du XXème siècle avec l'analyse économique de M. Keynes qu'est apparue l'idée que l'Etat non seulement avait un rôle à jouer dans le domaine économique mais qu'il se devait même d'intervenir, en particulier dans un contexte de difficultés ou de crises économiques. Pour la première fois le budget de l'Etat prend une dimension interventionniste et les déficits publics sont considérés comme nécessaires pour relancer l'activité économique par la demande.

C'est la théorie keynésienne de l'effet multiplicateur des dépenses publiques qui est à l'origine de ce raisonnement. En effet, une augmentation des dépenses publiques a par conséquence un accroissement des revenus des ménages, ce qui a pour effet d'augmenter la consommation, donc la demande adressée aux entreprises et donc la production et la richesse nationale. Ainsi, les dépenses publiques permettent la croissance économique qui aura par la suite pour conséquence d'augmenter les recettes de l'Etat et à terme de combler le déficit.

C'est ce qu'on appellera par la suite les politiques budgétaires de relance par la demande qui connaîtront leur apogée de la fin de la Seconde Guerre Mondiale au début des années 1980.

Cependant, devant la persistance des difficultés économiques et la dégradation croissante des finances publiques, les théories économiques plus libérales sont devenues de nouveau plus attractives dès les années 1980 et surtout à partir des années 1990. Ainsi la théorie keynésienne a-t-elle été progressivement remise en cause.

On ne peut malgré tout pas parler de la fin des politiques d'inspiration keynésienne. Ainsi, si les politiques keynésiennes ont progressivement été abandonnées au profit de politiques économiques plus libérales de l'Etat dans un contexte de dégradation des finances publiques (I), l'analyse keynésienne n'a pour autant pas perdu tout intérêt, en particulier dans le cadre de la crise économique actuelle (II).

### **I – Des politiques keynésiennes progressivement abandonnées au profit de politiques économiques plus libérales dans un contexte de dégradation des finances publiques.**

L'échec des politiques de relance par la demande de type keynésien dans les années 1980 en France a laissé place à des politiques de rigueur budgétaire que le temps n'a pas remis en cause. D'autre part, la construction communautaire et notamment l'introduction d'une politique monétaire commune au plan européen a pu remettre en cause la capacité de l'Etat français à mener librement sa politique budgétaire, notamment de type keynésienne.

1) L'introduction de politiques de rigueur budgétaire après l'échec des politiques de relance de 1982 dans le cadre d'une maîtrise de l'évolution des finances publiques.

Les politiques keynésiennes ont connu leur âge d'or durant les Trente Glorieuses dans un contexte de croissance économique forte et de chômage très faible. C'est alors l'époque de l'Etat Providence, qui intervient de façon forte dans l'économie et en faveur de la redistribution des richesses. L'augmentation des dépenses publiques est alors compensée par une augmentation parallèle des recettes de l'Etat étant donné la croissance de la richesse nationale.

Cependant, les difficultés vont apparaître progressivement avec le ralentissement de la croissance économique puis la crise due aux deux chocs pétroliers. Le chômage augmente, donc les dépenses de l'Etat aussi sans que ses recettes ne suivent. Le déficit se creuse. C'est dans ce contexte que les politiques de rigueur budgétaire vont apparaître et s'imposer progressivement. Une dernière politique de relance budgétaire par la demande a lieu en 1982 avec François Mitterrand. Celle-ci est un échec car l'augmentation des revenus des ménages consécutive à l'augmentation des dépenses publiques de l'Etat favorise la consommation de produits importés de l'étranger pour l'essentiel, ce qui ne relance pas l'activité économique des entreprises françaises. Cette politique a pour conséquence une augmentation du déficit public de la France.

Les politiques économiques plus libérales se développent alors autour de différents courants de pensée, comme les théoriciens de l'économie de l'offre comme Laffer ou encore les politiques monétaristes avec Friedman. Avec la mondialisation et la concurrence croissante consécutive à la libéralisation des échanges, l'impact des politiques keynésiennes est limité. Les politiques mises en œuvre visent à favoriser les entreprises en baissant le coût du travail, en aidant à l'investissement, en baissant les impôts...

Parallèlement et avec la dégradation des finances publiques de l'Etat émerge la volonté de maîtriser les dépenses et les déficits, défavorables à la création de la richesse économique.

Avec la construction communautaire, les analyses keynésiennes sont totalement laissées de côté.

2) La construction communautaire et la remise en cause des politiques de relance budgétaire avec le Pacte de Stabilité et de croissance.

A la suite du Traité de Maastricht de 1992 puis de l'adoption du règlement financier de l'Union Européenne en 1997 est mis en place le Pacte de Stabilité et de Croissance.

Ce pacte a pour objectif de contraindre les Etats dans la conduite de leur politique budgétaire afin que celles-ci soient prises conformément aux orientations de la politique monétaire commune conduite par la Banque Centrale Européenne. Or, cette BCE a pour objectif quasi unique de lutter contre l'inflation. Dès lors, une politique budgétaire qui aurait pour conséquence une augmentation forte des dépenses publiques se voit interdite car aurait pour conséquence une augmentation du taux d'inflation. Ainsi les critères de Maastricht permettent d'encadrer cette politique budgétaire : le déficit public des administrations publiques doit être inférieur à 3% du PIB et la dette publique inférieure à 60% du PIB sous peine de sanctions financières infligées après la conduite d'une certaine procédure par le conseil européen.

La conclusion de ces mesures est qu'elles interdisent aux Etats membres de la zone euro toute politique de relance budgétaire qui aurait pour conséquence une augmentation du déficit public et de la dette publique. Les politiques keynésiennes de relance par la demande sont donc compromises.

La lutte contre l'inflation menée par la BCE s'appuie sur les politiques économiques favorables à l'offre et notamment les théories monétaristes de Friedman notamment selon lesquelles il faut favoriser l'investissement des entreprises en freinant le coût du travail et en facilitant leur accès au crédit.

Les analyses keynésiennes ont donc progressivement été remises en cause et les politiques de relance par la demande abandonnées.

Cependant, l'analyse keynésienne a marqué les analyses économiques contemporaines et n'a jamais été complètement abandonnée, notamment avec les néo-keynésiens qui ont cherché à répondre aux critiques faites à Keynes par les libéraux. On peut même dire que cette analyse connaît une certaine renaissance.

## **II – La "renaissance" d'une analyse qui a marqué les analyses économiques récentes et qui n'a pas perdu tout intérêt notamment dans le cadre de la crise économique actuelle.**

Si les politiques keynésiennes ont laissé place à des politiques économiques plus libérales dès les années 1980, les principes de base de cette théorie continuent à avoir leur place (1). D'autre part, une politique d'inspiration keynésienne peut avoir des effets positifs dans le cadre de la crise économique actuelle. C'est notamment le pari des Etats-Unis (2).

### 1) Les principes keynésiens n'ont jamais perdu tout intérêt.

Si la théorie keynésienne a été critiquée notamment du point de vue de ses effets sur les finances publiques, reste que cette analyse a été complétée par les néo-keynésiens, et que certains de ses principes ont été à la base de la création de certains mécanismes non remis en cause jusqu'à présent.

Les néo-keynésiens ont eu à cœur de répondre aux critiques des néo-libéraux sur l'analyse de Keynes, notamment les critiques résultant de l'échec des politiques de relance des années 1980. C'est ainsi que dès les années 1990, plusieurs économistes ont montré que cet échec avait eu lieu dans le contexte particulier qui est l'ouverture des marchés, la libéralisation des échanges et la mondialisation. Les politiques de relance avaient échoué en raison de cette ouverture et du fait que la France avait été le seul pays à mener une telle relance. Dans le cas contraire, une relance concertée aurait selon eux fonctionné. D'autre part, certains économistes ont pu revenir sur l'importance de faire porter l'effort de l'Etat et de ses dépenses sur les ménages à faibles revenus, non pas dans un souci premier même si légitime de faire baisser les différences de revenus, mais de donner de nouvelles ressources aux ménages qui ont la propension marginale à consommer la plus forte afin de favoriser d'autant mieux l'augmentation de la consommation et à terme la croissance.

Les principes keynésiens ont d'une certaine manière été à la base de la mise en place progressive d'une protection sociale large de la population qui, même si elle connaît des remises en cause partielles, reste encore aujourd'hui la vision dominante. En effet, le mécanisme d'indemnisation du chômage a été mis en place en 1956, notamment après un changement de vision du chômage d'une situation considérée comme volontaire par les classiques et néoclassiques à une situation considérée comme involontaire comme le soumettait Keynes. D'autre part, concernant l'aide aux plus défavorisés, on a créé le Revenu Minimum d'Insertion en 1988 qui a pour base première celle d'offrir un minimum de ressource à toute personne, mais qui peut trouver son origine dans les théories keynésiennes aussi.

A côté de ces principes keynésiens, on peut parler d'une sorte de renaissance des théories keynésiennes, notamment illustrée par la politique de Barack Obama par rapport à la crise économique qui a débuté en 2008.

2) La renaissance de l'analyse keynésienne dans le cadre de la crise économique actuelle.

A côté de la politique menée par les Etats-Unis pour faire face à la crise, on peut aussi noter les idées émises par certains européens en faveur d'une relance budgétaire concertée au niveau européen.

Si ces idées n'ont trouvé aucune application concrète, certains économistes ont proposé de mettre en œuvre une telle relance budgétaire concertée au niveau européen afin de relancer l'activité économique.

Cependant, la politique de la BCE ne l'a pas permis. Avec l'arrivée de Barack Obama comme président des Etats-Unis, la politique et les analyses keynésiennes connaissent une certaine renaissance. En effet, après le plan Paulson de G. Bush, Obama a quant à lui lancé un gigantesque plan de relance pour les Etats-Unis en direction des ménages modestes afin de faire repartir la consommation et l'activité. C'est donc une relance par la demande qu'a entrepris Barack Obama qui espère pouvoir financer ce plan après coup avec la croissance retrouvée dans les années à venir. C'est donc sur l'effet multiplicateur que l'on compte.

Si les analyses keynésiennes connaissent un certain regain d'intérêt dans certains pays, la France reste déterminée à tenter d'assainir ses finances publiques ce qui va être difficile avec la crise. L'Etat vient d'annoncer qu'il allait lancer un gros emprunt financé en partie par les français qui désireront y souscrire et par le marché obligataire pour l'autre partie.

Pour autant ceci n'est pas le signe de la volonté de réaliser une politique de relance budgétaire en augmentant les dépenses. Jean François Copé a à cet égard pu souligner que la réduction des dépenses publiques restait une des priorités du gouvernement français à travers la continuation de la Révision Générale des Politiques Publiques.

## Copie notée : 10,5/20

2009 sera une année de récession pour de nombreux pays, pays de l'OCDE ou pays en voie de développement. Ainsi l'INSEE table sur une baisse du produit intérieur brut de la France de 3%. Issue d'une crise des prêts hypothécaires américains, la crise s'est étendue à la sphère réelle mondiale à un niveau jamais atteint depuis la crise de 1929. Face à cette crise, les pouvoirs publics semblent revenir aux thèses de l'économiste Keynes, oubliées quelque peu ces dernières décennies.

L'analyse keynésienne repose, comme pour les néoclassiques sur un équilibre de l'offre et de la demande de biens et de services ajusté sur les prix mais avec l'existence à court terme d'une rigidité des prix. Le chômage keynésien résulte d'un déséquilibre sur le marché des biens avec une insuffisance de la demande anticipée par les entreprises. En cas d'équilibre de sous-emploi, seule l'intervention de l'Etat est efficace. Enfin, selon Keynes la monnaie n'est pas neutre, il existe ainsi un dilemme entre inflation et chômage. Cette analyse économique a conditionné les politiques publiques de l'après-guerre avec l'alternance de politiques expansives et de politiques de rigueur (nommées politiques de Stop and go). Mais cette analyse a été remise en cause lors de la décennie 70 face à l'inefficacité des plans de relance et à l'augmentation simultanée de l'inflation et du chômage (stagflation). Or dans le contexte de la crise actuelle, un certain consensus semble s'être formé autour de la nécessité de politiques publiques de relance. Face à un choc de demande, l'analyse keynésienne semble d'actualité avec l'apparition d'un chômage conjoncturel et le besoin de politiques publiques de relance (I). Toutefois, si certaines critiques envers l'analyse keynésienne ne sont pas vérifiées dans le contexte actuel, les politiques publiques ne doivent pas négliger les perspectives long terme.

Face à un choc de demande, l'analyse keynésienne apparaît adaptée avec l'apparition d'un chômage conjoncturel et le besoin de politiques de relance. La crise actuelle est issue d'une crise bancaire puis financière. En effet les prêts hypothécaires américains, avec la technique de titrisation se sont diffusés dans l'ensemble des banques mondiales sous la forme de titres financiers jugés peu risqués. Lors de l'éclatement de la bulle immobilière, l'onde de choc s'est diffusée à l'ensemble du marché bancaire.

Or, la titrisation a conduit à une dispersion du risque de telle sorte que le marché interbancaire s'est trouvé paralysé en raison de la crise de confiance entre banques. La crise de liquidité qui en a résulté a conduit à un resserrement du crédit (crédit Crunch) et ainsi à une diffusion de la crise sur la sphère réelle, avec un choc particulier sur des secteurs comme l'automobile qui reposent sur un endettement des ménages. Ce choc de demande conduit aujourd'hui à une forte hausse du chômage. Ce chômage conjoncturel est conforme à l'analyse keynésienne, puisqu'il résulte d'une baisse de la demande effective (demande anticipée par les entreprises) et d'un ajustement entre offre et demande de travail par la quantité de travail. En effet, il existe une rigidité des salaires malgré l'essai de quelques entreprises de demander à leurs salariés une baisse de salaire sur la base du volontariat. Il existe plusieurs théories complémentaires qui justifient cette rigidité des salaires comme le salaire d'efficience (salaire minimum permettant de motiver le salarié et d'améliorer ainsi sa productivité) ou la théorie des contrats implicites (l'entreprise garantissant un revenu constant au salarié, inférieur à sa productivité en période favorable et supérieur en temps de crise). En 2009, l'INSEE prévoit la destruction de 600 000 emplois en France, avec un taux de chômage qui atteindrait 10% au 4<sup>ème</sup> trimestre. Face à de telles perspectives, partagées par l'ensemble des pays, un consensus s'est formé sur la nécessité de politiques de relances.

Face à la gravité de la crise, le rôle de stabilisateurs automatiques du budget de l'Etat et de la protection sociale est apparu insuffisant et l'intervention de l'Etat est apparue nécessaire. Le budget de l'Etat qui comprend des recettes fiscales et des dépenses d'allocation et de redistribution joue un rôle de stabilisateur automatique : en période de récession, les recettes fiscales sont moindres mais les dépenses restent stables, ce qui conduit à une hausse du déséquilibre budgétaire.

Ce rôle de stabilisateur permet de réduire les fluctuations économiques, mais dans un cadre restreint.

En revanche, une politique de relance permet d'utiliser les multiplicateurs budgétaire et fiscal, mis en évidence par Keynes. Ainsi une injection de l'Etat conduit une augmentation plus forte de la consommation. Cette augmentation de la consommation est d'autant plus forte que la propension marginale à épargner est faible. De plus, l'efficacité d'une relance par une baisse des impôts est moindre qu'une relance par une dépense supplémentaire (le multiplicateur fiscal est inférieur au multiplicateur budgétaire). La théorie économique conduirait à privilégier les politiques de relance budgétaire sur les faibles revenus, dont la propension marginale à épargner est faible. Face à la crise actuelle, le fond monétaire international (FMI) a préconisé des plans de relance de grandes envergures, ce qui a été mis en place très rapidement aux Etats-Unis et dans une bien moindre mesure au sein de l'Union Européenne. En France, un plan de 26 milliards d'euros a été annoncé en décembre 2008 particulièrement tourné vers le soutien de l'investissement, complété par un plan de soutien au secteur de l'automobile (avec une prime à la casse) et enfin un volet social en début d'année 2009 (avec notamment une prime anticipant l'introduction du revenu de solidarité active).

Ce relatif consensus autour des politiques de relance keynésiennes se fonde sur les caractéristiques spécifiques du contexte actuel, où les critiques de telles politiques ne s'avèrent pas fondées. En revanche, ces politiques court terme ne doivent pas négliger les perspectives de long terme, notamment la soutenabilité de la dette.

Les limites des politiques de relance, procycliques, avec des risques d'inflation, inefficaces en économie ouverte, ne semble pas vérifiées aujourd'hui. Il est reproché aux politiques économiques d'être procycliques, c'est-à-dire au lieu de réduire les fluctuations économiques de les alimenter en raison du délai entre le choc et les effets de la politique économique. Or le choc économique semble aujourd'hui produire des effets sur une période assez longue permettant de rendre efficace les politiques de relance, en particulier celles aux effets à plus court terme (relance de la consommation). Les risques de l'inflation semblent écartés au moins à court terme, l'évolution de l'indice des prix à la consommation devant même être négative en juin et en juillet 2009. De même, les limites des théories keynésiennes en économie ouverte ne semble pas justifiées dans le contexte d'une crise mondiale. Il est vrai que les importations, considérées comme une fuite de revenu limitent l'efficacité des multiplicateurs keynésiens. Mais la crise touche l'ensemble des économies mondiales et des plans de relance ont été mis en place dans de nombreux pays. Toutefois certains pays ont choisi la voie du « passager clandestin », ils ont profité des plans de relance des pays tiers pour dynamiser leurs exportations, sans faire d'effort budgétaire. Dernière limite aux politiques de relance, les anticipations rationnelles des agents. Ainsi selon le principe de l'équivalence ricardienne, les politiques de relance sont inefficaces car les agents anticipent une hausse future des impôts et épargnent pour compenser cette baisse future de leur revenu disponible. Une telle rationalité des agents peut être sujet à caution, mais les perspectives des finances publiques ne doivent pas être écartées du débat.

Les politiques de relance budgétaire conduisent irrémédiablement à un accroissement de la dette publique. Le pacte de stabilité et de croissance de la zone euro limitait à 3% du PIB le déficit public annuel et à 60% du PIB la dette publique. Peu de pays respecteront ces critères en 2009. Ainsi la France dont la dette publique s'élevait à 68% du PIB au 31 décembre 2008 devrait atteindre un niveau d'endettement proche de 80% en 2009. Le non respect ponctuel de ces critères a été admis au sein de l'Union Européenne mais le retour à une situation avant crise risque d'être long et douloureux. C'est pourquoi il a été mis l'accent sur des mesures ponctuelles, afin d'éviter tout effet cliquet des plans de relance. De même le plan de relance français a consisté à anticiper des investissements programmés sur des années futures. Au-delà des critères de Maastricht, la soutenabilité de la dette publique est un enjeu national. Si la confiance dans la capacité de certains pays à rembourser leur dette s'est réduite (notamment la Grèce), ce n'est pas encore le cas de la France. Mais l'augmentation de la dette française conduit à une réduction de ses marges de manœuvre de politiques structurelles.

Le budget de l'Etat doit donc concilier des objectifs court terme et long terme afin de préparer le pays à la sortie de la crise.

Longtemps remise en cause, l'approche keynésienne semble particulièrement d'actualité dans le contexte économique actuel. D'ailleurs, les politiques de relance sont même jugées insuffisantes par leurs détracteurs d'hier. Ces politiques semblent adaptées pour réduire les conséquences de ce choc de demande, d'autant que, comme l'a écrit Jean Pisany-Ferry, leurs limites théoriques (inefficacité en économie ouverte) ne sont pas fondées dans le contexte actuel. Ainsi les politiques publiques doivent s'adapter aux conditions économiques, ce qui suppose une analyse objective de la situation et une réponse réactive et adaptée des pouvoirs publics. Mais la crise a également fait émerger le besoin de régulation des marchés par une autorité publique afin d'éviter la formation de bulles spéculatives.

Le rapport de M. Larosière préconise ainsi que la Banque Centrale européenne soit en charge du suivi macroéconomique des risques bancaires, c'est-à-dire des risques de crise systémiques ou l'indépendance entre les différents risques financiers n'est plus validée.