Les politiques économiques conjoncturelles

Alain Couret
Bernard Maris
Paul Angoulvent

Presses universitaires de France

292933
33

QUE SAIS-JE ?

Les politiques économiques conjoncturelles

BERNARD MARIS
Maître de conférences
à l'Université des Sciences sociales de Toulouse

ALAIN COURET
Professeur à l'Université
des Sciences sociales de Toulouse

3°Z
28960
(2569)

NANCY R 615

DL-12041991-11205

OUVRAGES DE BERNARD MARIS :

Eléments de politiques économiques. L'expérience française d'après-guerre, de 1945 à 1984, Privat, 1985.
Des économistes au-dessus de tout soupçon, Albin Michel, 1990.

OUVRAGES D'ALAIN COURET :

De nouvelles théories pour gérer l'entreprise, Economica, 1988 (en collaboration).
L'audit social, « Que sais-je ? », 1988 (en collaboration avec Jacques Igalens).
L'actionnariat des salariés, « Que sais-je ? », 1990 (en collaboration avec Gérard Hirigoyen).



ISBN 2 13 043501 7

Dépôt légal — 1re édition : 1991, mars

© Presses Universitaires de France, 1991
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

INTRODUCTION

La politique économique est l'ensemble des mesures gouvernementales destinées à infléchir la production, la consommation et la répartition des biens d'un pays. La *politique économique conjoncturelle* concerne l'ensemble de ces mesures de très court terme (moins d'un an). En principe ces mesures sont provisoires, répondant à une situation du moment (l'inflation par exemple) et destinées à être abandonnées ou remplacées par d'autres mesures de conjoncture. Le contrôle des prix, la dévaluation, la baisse d'une TVA sont des mesures de politique conjoncturelle ; *idem* un impôt sécheresse, ou une contribution exceptionnelle de solidarité. En revanche, la décision d'un programme d'investissement autoroutier, téléphonique ou nucléaire, d'un programme de nationalisations, sont des mesures de politique économique générale.

Ces définitions induisent une difficulté quasi inextricable. Peut-on distinguer entre incidences économiques à court et long terme ? Une dévaluation aura des conséquences sur l'équilibre extérieur pendant plusieurs années. La nationalisation, par son financement, provoquera des tensions inflationnistes immédiates. Une privatisation (politique de long terme) rééquilibrera immédiatement le budget. Il est pratiquement impossible de définir des mesures de politique strictement conjoncturelles ou structurelles.

Il est donc indispensable de cerner la politique économique conjoncturelle par son cadre : c'est une *politique annuelle*, sanctionnée par le vote du budget, destinée à contrôler les indices économiques ou agrégats économi-

ques sur l'année. C'est une politique *élaborée par le ministère des Finances* (et les autorités de contrôle qui lui sont soumises, comme le Trésor et la Banque de France). Enfin, c'est une politique étroitement liée à la *conjoncture politique*, c'est-à-dire aux changements de gouvernements. Typiquement, le « Plan Barre » (loi de finances rectificative du 28 décembre 1976) appartient à la politique conjoncturelle. *Idem* le plan de stabilisation Giscard de 1963 ou le « Plan Mauroy » de 1981.

Cette politique est autonome. Elle n'est pas organisée dans une politique économique de moyen terme. La planification n'a jamais encadré les politiques conjoncturelles. Le ministère des Finances a toujours été jaloux non seulement de son autonomie, mais de sa suprématie (témoins les tentatives et l'impossibilité de créer un ministère de l'Economie séparé). Le déclin du plan, la contestation de l'interventionnisme étatique, la nécessité de « pilotage fin » des économies modernes, souvent en collaboration avec les partenaires internationaux, renforcent aujourd'hui cette autonomie. Mais en même temps, la fin de l'indépendance économique des nations conduit de plus en plus la politique économique conjoncturelle à n'être qu'une simple réponse à la contrainte extérieure.

Les principaux moyens de la politique économique conjoncturelle sont *l'impôt et la dépense publique, le contrôle de la monnaie et du crédit, la politique des changes, des prix et des tarifs publics*. La politique économique conjoncturelle naît véritablement à la libération, où le principe de l'initiative publique est affirmé, même si l'on peut trouver des ébauches de plans conjoncturels dans l'entre-deux-guerres (stabilisation Poincaré, plans Blum, Marquet, Laval...). La politique économique conjoncturelle étant étroitement liée à la conjoncture politique, l'histoire des politiques conjoncturelles suit naturellement l'examen des moyens.

CHAPITRE PREMIER

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Le budget est le cadre fondamental de la politique économique conjoncturelle. Il propose les grandes masses financières qui permettront l'intervention économique. On le définit comme *l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et recettes annuelles de l'Etat*. L'initiative budgétaire appartient constitutionnellement au pouvoir exécutif. Il prévoit les besoins et les recettes, et détermine les moyens utilisés pour réaliser ces prévisions. Le gouvernement doit déposer le projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée nationale le premier mardi d'octobre.

La fiscalité est constamment utilisée soit pour lutter contre l'inflation, soit pour relancer l'économie. Ainsi l'impôt sur le revenu est majoré pour rééquilibrer le budget (au lendemain des accords de Grenelle de 1968 par exemple) et lutter contre l'inflation, ou au contraire diminué pour relancer la demande (en 1966 et 1967 par exemple). La TVA est un instrument conjoncturel essentiel de lutte contre l'inflation ou de relance de l'investissement. Souvent un impôt est créé à des fins conjoncturelles : ainsi le *prélèvement conjoncturel* (décembre 1974) destiné à pénaliser les entreprises dont les marges augmentaient exagérément, ou encore la *contribution sociale* de 1 % sur le revenu imposable de 1983. Politique

« fiscale » et politique « budgétaire » sont synonymes dans la doctrine économique.

I. — Le budget, cadre de la politique économique conjoncturelle

La règle de *l'annualité* répond au principe fondamental du consentement à l'impôt, consentement qui ne peut excéder un an, ainsi qu'à une logique du contrôle rapide des dépenses. La préparation du budget constitue en elle-même une étape fondamentale de cette politique.

1. **La prévision économique et les « budgets économiques ».** — Les dépenses et les recettes de l'Etat dépendent très largement de la conjoncture économique. Ainsi la TVA est liée à l'évolution de la consommation et de l'inflation, l'impôt sur les sociétés à celle des chiffres d'affaires et des profits ; la masse salariale de la fonction publique dépend de l'évolution des prix, etc. Les hypothèses économiques qui fondent la prévision sont fournies par les indicateurs de conjoncture, la Comptabilité nationale et les modèles de prévision économétrique associés.

A) *Le calendrier de la prévision budgétaire et l'élaboration des budgets économiques.* — A la fin de l'année $n - 1$ (après la votation du budget donc), la Direction de la Prévision commence à effectuer pour la Direction du Budget un cadrage macroéconomique qui prépare le futur budget. On parle de « comptes d'hiver » ou encore d' « opérations variantes ». C'est un exercice de projection exploratoire sur une période de deux ou trois années qui étudie plusieurs scénarios.

En ce qui concerne la prévision des *dépenses*, les comptes d'hiver correspondent à la phase de simple re-

conduction. C'est la partie automatique de la prévision, justifiée par l'inertie des dépenses. Sur la base de ces travaux, une première série de réunions interministérielles réunissant ministres « dépensiers » et Direction du Budget permet une ébauche budgétaire dont le Conseil des Ministres est saisi fin février - début mars. Les orientations retenues sont signifiées aux ministres dans des *lettres de cadrage*, qui fixent les normes de reconduction et attribuent les enveloppes prévisionnelles.

La phase de reconduction est suivie d'une phase de *redéploiement* (avril-juin). Les ministres élaborent les budgets dans leurs départements. Ils « redéploient » les masses financières susceptibles d'être affectées à des actions nouvelles. A l'issue de cette phase, le Premier Ministre adresse une *lettre plafond* dans laquelle il fixe les dotations maximales qui seront attribuées à chaque département, ainsi que certaines directives particulières.

La troisième phase (juin-juillet) est celle de *l'élaboration des documents budgétaires*. Au cours de cette période sont définitivement arrêtées les *recettes*, et les dispositions fiscales, élaborées par le service de la législation fiscale de Direction générale des Impôts. Le projet de loi de finances est alors adopté en Conseil des Ministres.

Chaque loi de finances comporte une série d'hypothèses, proposées après travail conjoint de l'INSEE et de la Direction de la Prévision du Ministère de l'Economie et des Finances. Ces hypothèses sont synthétisées dans le *budget économique*, annexé au *Rapport économique et financier* qui accompagne le projet de loi de finances. Le budget économique, appelé également budget prévisionnel, est soumis au Parlement sous le titre : « *Comptes prévisionnels de l'année n et principales hypothèses économiques de l'année n* + 1 ». La fonction de ce budget est d'assurer la cohérence entre la loi

de finances et l'équilibre économique d'ensemble envisagé par le gouvernement.

B) *L'analyse de la conjoncture.* — Les pouvoirs publics disposent pour analyser la conjoncture d'un certain nombre d'indicateurs fournis par les services statistiques de l'INSEE, des ministères, ou d'organismes spécialisés.

a) La production est mesurée par l'*indice de la production industrielle*, indice mensuel , élaboré à partir de l'information recueillie par les chambres professionnelles sur une vingtaine de branches, le bâtiment et l'agro-alimentaire exclus. Cet indice est disponible avec un mois ou un mois et demi de retard. A côté, on trouve un *indice trimestriel*, disponible avec trois ou quatre mois de retard, difficile à utiliser donc pour les prévisions à très court terme, d'autant que ce type d'indicateur connaît des fluctuations aléatoires.

b) La consommation des ménages et l'investissement en logement sont appréhendés à partir d'indices mensuels de l'INSEE.

c) Les échanges extérieurs sont mesurés par les statistiques douanières, disponibles très rapidement (quinze jours). L'INSEE fournit l'évolution en prix et en volume quelques mois plus tard, après correction FAB et CAF. A côté de la balance commerciale, les balances de services et de capitaux sont élaborées trimestriellement, et publiées avec un décalage de plusieurs mois par le ministère des Finances. Néanmoins, depuis 1985, existent des estimations mensuelles forfaitaires.

d) Le marché du travail est appréhendé à partir de l'enquête population active (enquête trimestrielle par sondage du ministère du Travail concernant les entreprises de plus de 10 salariés du secteur concurrentiel), et de l'enquête chômage de l'ANPE. Ces enquêtes s'ajoutent aux statistiques UNEDIC et à l'enquête annuelle par

sondage INSEE sur la population disponible à la recherche d'un emploi.

e) Les salaires sont analysés à partir des enquêtes trimestrielles du ministère du Travail, les prix à partir de l'indice des prix à la consommation de l'INSEE, publié sous forme provisoire quinze jours après la fin de chaque mois, définitive un mois plus tard.

f) La monnaie et l'épargne sont suivies par le Conseil national du Crédit et la Banque de France, qui fournit un état mensuel des réserves de change.

g) Enfin, un certain nombre *d'enquêtes de conjoncture* se sont développées après la première enquête INSEE de 1951 sur les entreprises industrielles. Ainsi les enquêtes analysant la situation conjoncturelle du bâtiment et des travaux publics, les enquêtes d'opinion auprès des chefs d'entreprises (investissement, trésorerie, concurrence étrangère, stocks, carnets de commande, demande, etc.), les enquêtes quadrimestrielles sur les investissements, l'enquête semestrielle sur la situation des entreprises, les enquêtes trimestrielles sur le commerce de gros et de détail, et enfin l'enquête sur les ménages, réalisée trois fois par an (situation financière, perspectives de demande, niveau de vie — amélioration, détérioration, stabilité). Toutes ces enquêtes fournissent des séries d'indices ou d'indicateurs, tel l'indicateur du niveau d'intensité de la concurrence étrangère ou les indicateurs des niveaux de marges bénéficiaires sur les marchés étrangers ou français.

C) *Les budgets économiques et la Comptabilité nationale.* — L'évolution des grandeurs macroéconomiques est donnée par la Comptabilité nationale (élaborée par l'INSEE, qui a la responsabilité du diagnostic conjoncturel). Elle est synthétisée dans les budgets économiques et le rapport économique et financier. Le rapport constitue un plaidoyer *pro domo*, mais comporte d'im-

portants renseignements statistiques concernant l'économie française dans l'environnement international (évolution des parités de change, des cours de matières premières, etc.). De fait, il est « la doctrine » de politique économique conjoncturelle du gouvernement.

De 1950 à 1965 environ, les budgets économiques ont été préparés dans une « approche comptable », ou encore dans le cadre d'une « programmation itérative et discrétionnaire ». On dit encore « méthode sans modèle ». Cette méthode fait une place importante à la cohérence comptable et aux avis d'experts.

La *Comptabilité nationale*, née des besoins de la politique économique, est mise en place par les Services d'Etudes économiques et financières du ministère des Finances au lendemain de la guerre, sous la direction de Claude Gruson. Elle s'est développée après 1945 sous l'influence des demandes d'information du Commissariat au Plan.

A partir de 1956, elle adopte une approche originale dans le cadre du TEE (tableau économique d'ensemble), véritable tableau de bord de l'économie, détaillé et cohérent. Des comptes sont élaborés à la fois pour les différents agents économiques (ménages, entreprises, administrations, etc.) et pour leurs opérations (production, consommation, répartition, opérations financières) selon le principe de la partie double. Toute opération donne lieu à deux écritures. La comptabilité nationale est par construction équilibrée. Le système français est très élaboré, puisqu'il parvient à fournir des comptes trimestriels. L'utilisation de la comptabilité nationale est complétée par l'emploi d'indicateurs conjoncturels et d'informations qualitatives.

La Comptabilité nationale fournit des séries statistiques, mais aussi une logique (la partie double) et un langage communs. La normalisation du langage économique est une condition indispensable des possibilités de comparaison entre prévisions et comptes rétrospectifs.

D) *Budgets économiques et économétrie.* — Une vingtaine d'années ont été nécessaires pour passer de la simple utilisation « manuelle » des comptes nationaux à l'élaboration de modèles de projection. Depuis les années 70 la tendance est à l'utilisation des modèles

économétriques. Les premiers furent réalisés pour le plan : « FIFI » (physico-financier) puis « DMS » (dynamique multisectorielle) utilisé aujourd'hui. Les budgets économiques utilisèrent « ZOGOL » (1966, du nom des concepteurs, Herzog et Olive), puis « DECA » (1971, demande et comportement d'autofinancement), puis « STAR » (1974, schéma théorique d'accumulation et de répartition), puis « METRIC » (1977, mesure économique trimestrielle de la conjoncture). A partir de 1990 sera utilisé AMADEUS, qui est largement une version simplifiée de METRIC.

Très en vogue dans les années 80, avec la multiplication des exercices de *simulation* ou variantiels, l'approche économétrique a fini par engendrer un certain scepticisme à cause des erreurs répétées de prévision. On fit remarquer que la vieille extrapolation était souvent aussi fiable, et surtout infiniment moins coûteuse. Mais la simulation a l'avantage de présenter à l'homme politique un certain nombre de « menus », en fonction d'hypothèses sur les variables clés de la conjoncture. C'est indiscutablement une approche très technocratique de la politique économique conjoncturelle. Ainsi, depuis quelques années, le Sénat dispose de projections à un ou deux ans réalisées par l'équipe METRIC de la division des comptes trimestriels de l'INSEE. Les sénateurs bénéficient mi-novembre, avant l'ouverture de la discussion budgétaire, d'un cadrage macroéconomique de l'année suivante.

Outre l'opacité des modèles, la disparition d'une concertation qui résultait autrefois du tâtonnement, l'incapacité à prévoir — reproche qui n'est pas faible —, on peut regretter l'absence des modèles *d'optimisation* (qui intègrent de véritables fonctions d'objectif gouvernementales) ainsi que de modèles autres que keynésiens : tous les modèles sont construits selon des concepts et une logique keynésienne.

Le budget économique est un exercice interne à l'administration. Mais depuis quelques années, il est l'occasion d'un débat contradictoire sur les prévisions à court terme, et d'échanges d'informations au plan international. Le développement de modèles économétriques internationaux (projet LINK, modèle INTER-LINK de l'OCDE) devrait faciliter la coordination des politiques conjoncturelles internationales.

2. **La prévision des recettes et des dépenses, et l'effort de rationalisation de la loi de finances.** — A partir des séries d'hypothèses élaborées par l'INSEE, la Direction de la Prévision propose des perspectives de recettes liées au rendement et à l'assiette des différents impôts. Théoriquement, la prévision se fait en trois étapes : évaluation du *rendement* prévisionnel de l'impôt à législation fiscale constante ; évaluation de *l'écart* entre ce rendement dû à l'évolution spontanée des impôts et le niveau des dépenses souhaitées par les pouvoirs publics ; *bouclage* en fonction des mesures figurant dans la loi de finances.

a) La prévision des dépenses distingue les *services votés* et les *autorisations nouvelles*. Pendant longtemps, aucun contrôle n'était exercé sur les services votés. En période de croissance, leur reconduction était admise sans contestation. Le poids croissant des prélèvements obligatoires a obligé les gouvernements à mettre en œuvre des politiques de reconsidération des services votés.

Plus généralement, on a cherché à mesurer l'efficacité de l'acte budgétaire. D'où la pratique dans les années 60 de la Rationalisation des Choix budgétaires (RCB), inspirée du PPBS américain *(planning, programming, budgeting system)*. La programmation correspond à la définition des actions et à la mise en place des programmes. La *budgétisation* effectue un choix