

La politique économique

1. Introduction
2. Justifications de l'intervention publique
3. Evaluation des politiques publiques
4. Les limites de la politique économique
5. Les acteurs de la politique économique



1. Introduction

Trois approches

- **Economie positive :**
 - Politique économique exogène
 - Canaux de transmission. Ex. effet d'une baisse du taux d'intérêt.
- **Economie normative :**
 - Conseiller du prince
 - Fondé sur les résultats de l'économie positive, la fonction d'utilité du prince
 - sous contraintes politiques et sociales (problème du *second best*) et contraintes d'information.
- **Economie politique :**
 - politique économique endogène
 - régime de politique économique.

En quoi consiste la politique économique ?

- Fixer les *règles du jeu*
- Prélever des *impôts* et *redistribuer*
- Emettre et gérer la *monnaie*
- Produire des *biens publics*
- Gérer des problèmes divers
- Négocier avec d'autres pays

Représentation générale

Institutions

ex. banque centrale indépendante,
syndicats, indexation des salaires...

Instruments

ex. taux d'intérêt
directeurs

Objectifs

ex. faible inflation

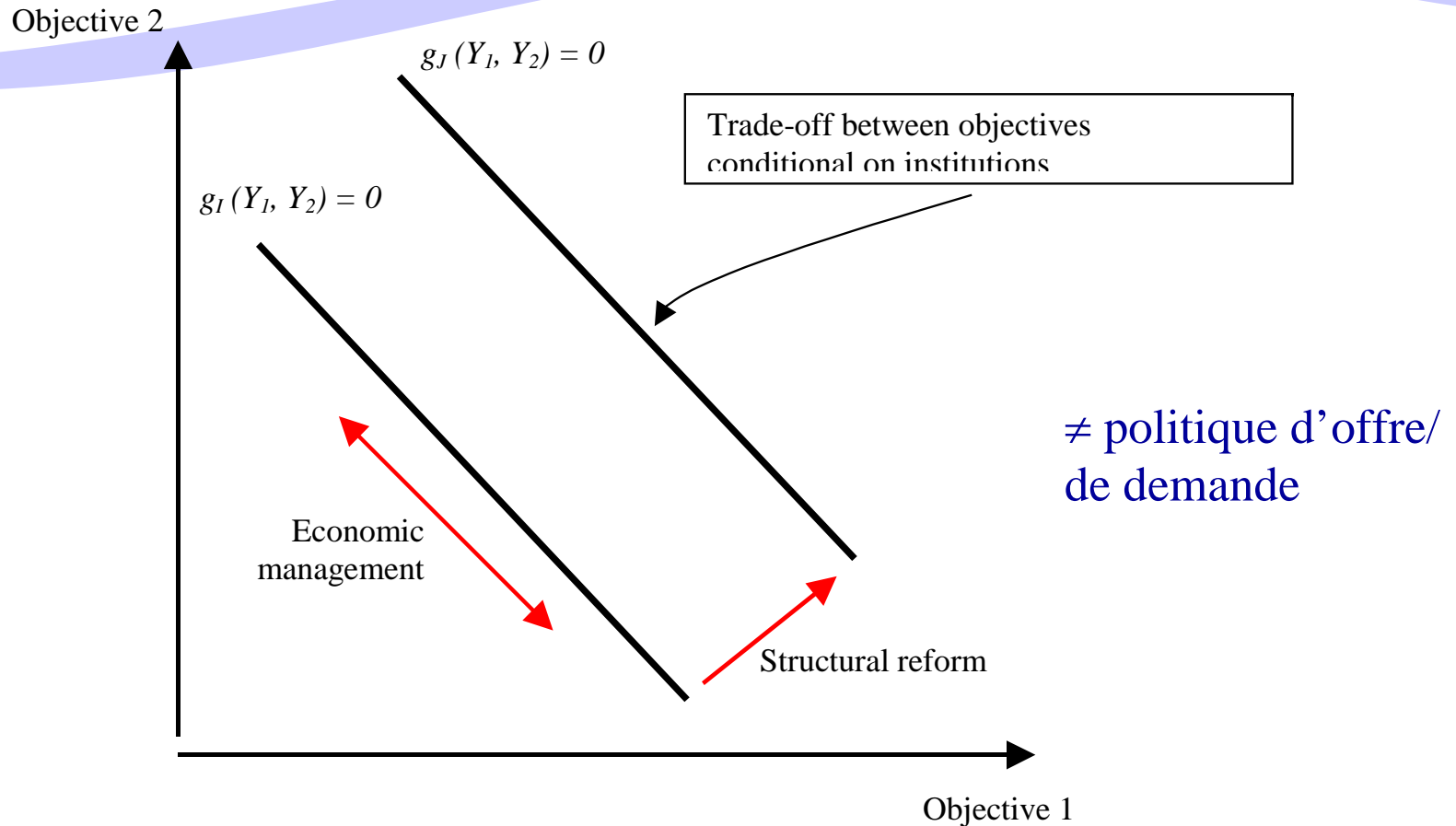
En général : nb d'instruments < nb d'objectifs

→ *arbitrage* nécessaire (règle de Tinbergen)

ex. courbe de Phillips.

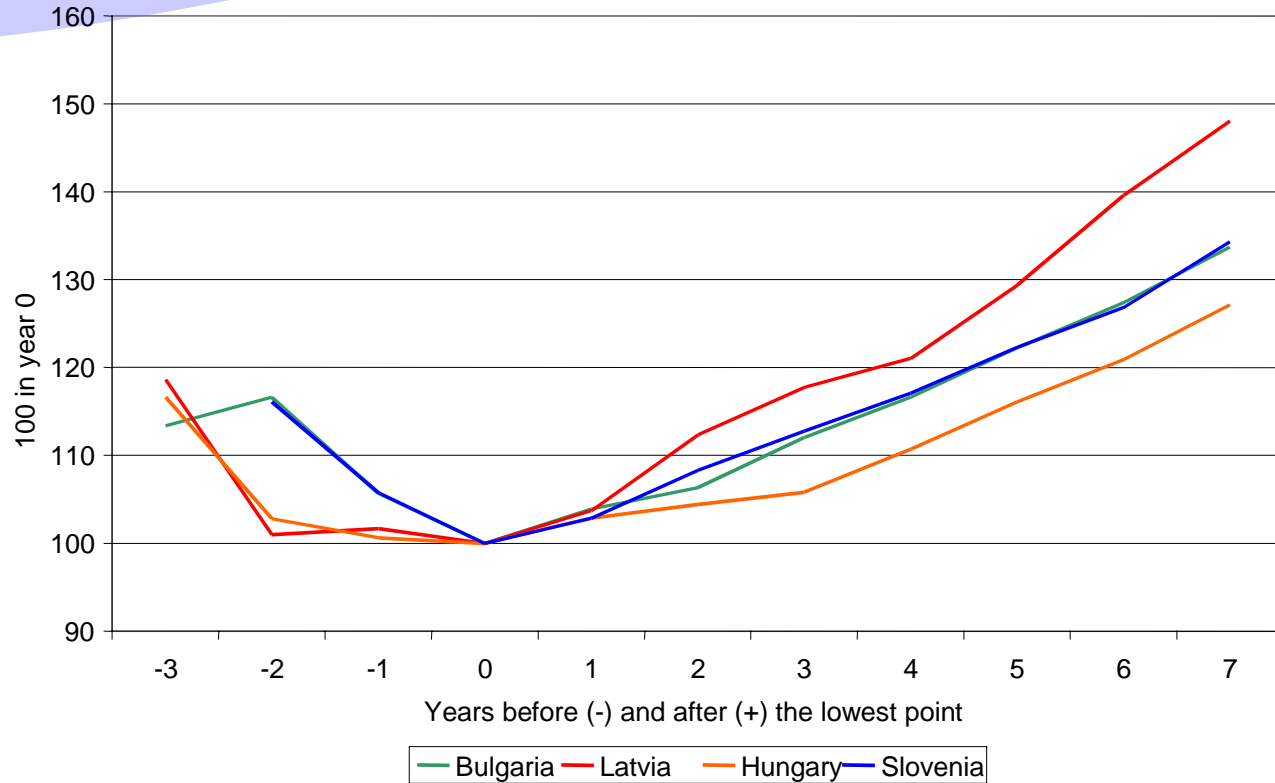
Arbitrage à la marge *versus* réforme structurelle

Figure 1.3 – From managing trade-offs to reforming institutions: An illustration



Arbitrage inter-temporel

Figure 1.4 –GDP impact of the transition to the market





2. Justifications de l'intervention publique

Les trois fonctions de la politique économique

- ***Allocation*** : inefficience des marchés
 - ex. concurrence, éducation, infrastructures, climat...
- ***Stabilisation*** : rigidités nominales
 - ex. politique monétaire, politique budgétaire.
- ***Redistribution*** : réduction des inégalités
 - ex. fiscalité, transferts sociaux, logement, politiques régionales.

Classement parfois polémique : PAC, politiques familiales...

Pourquoi intervenir ?

- *Premier théorème du bien-être* (Arrow-Debreu) : tout équilibre concurrentiel est Pareto-optimal : impossible d'accroître le bien-être d'un agent sans réduire celui d'au moins un autre.
 - Redistribution possible, mais il faut un critère.
 - Conditions de validité : concurrence parfaite, information parfaite, marchés complets.

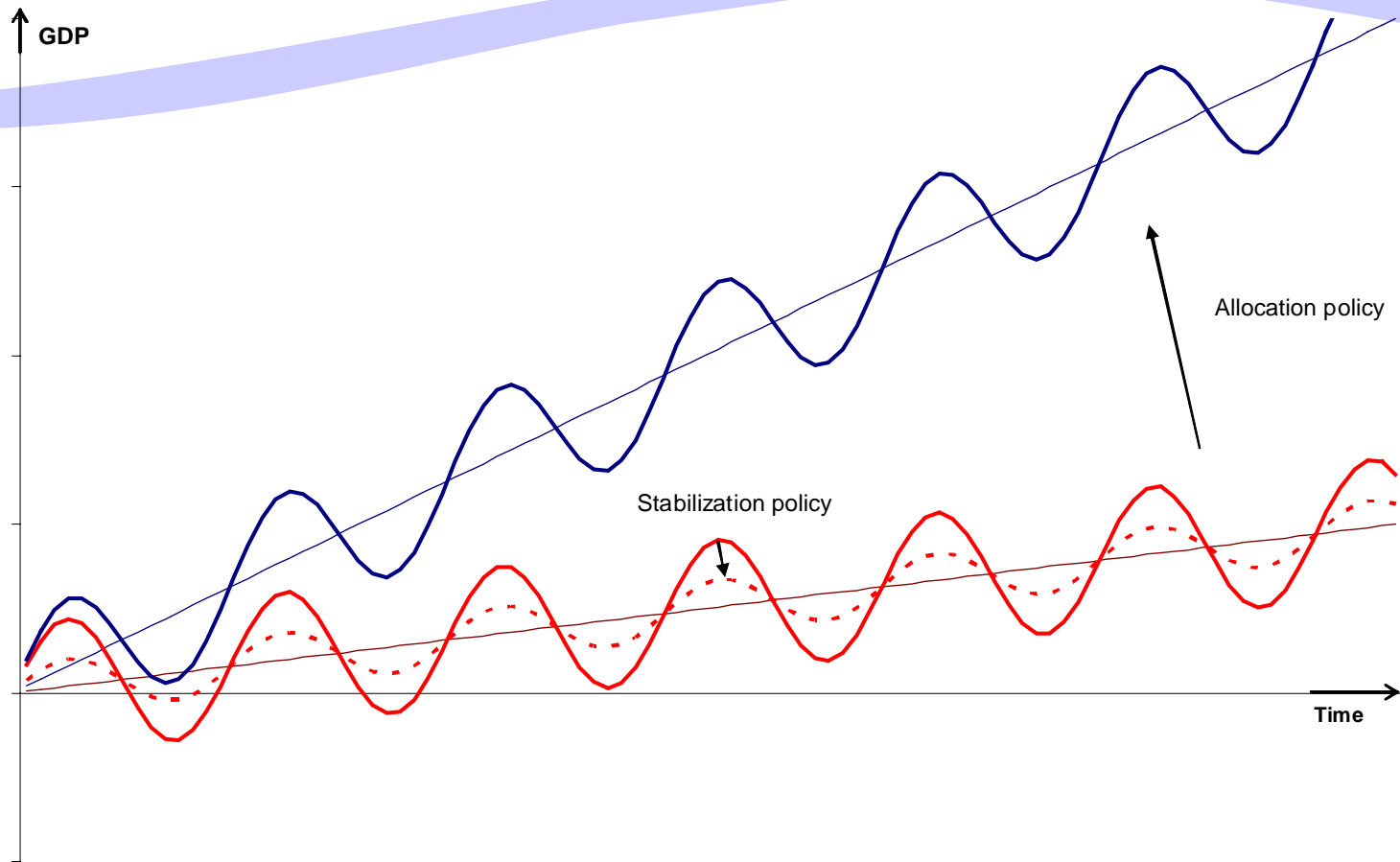
Allocation

- ***Concurrence imparfaite*** : lutter contre les pouvoirs de marché, réguler les rentes d'innovation, réguler les monopoles naturels.
 - Institutions : DG marché intérieur, conseil de la concurrence.
 - Instruments : lois anti-trust, propriété intellectuelle, entreprises publiques, régulateurs publics
- ***Externalités*** : internaliser les externalités.
 - Institutions : protocole de Kyoto, ministère du développement durable, ONG...
 - Instruments : fiscalité, marchés de droits, réglementation.

Allocation (2)

- ***Information imparfaite*** : lutter contre les pouvoirs de marché, réguler les rentes d'innovation, réguler les monopoles naturels.
 - Institutions : ART, AMF, commission bancaire, BRI, FMI...
 - Instruments : normes comptables, rapports publics, garanties publiques (ex. prêts aux PME, aux étudiants...).
- ***Marchés incomplets*** : créer des marchés.
 - Institutions : institutions publiques de crédit,...
 - Instruments : garanties publiques, subventions...

Stabilisation



Redistribution

- ***Critère d'équité*** : mesure du bien-être social
 - Benthamienne : $\Gamma = \sum U_i$
 - Rawlsienne : $\Gamma = \text{Min}(U_i)$
 - Institutions : institutions publiques de crédit,...
- ***Séparabilité redistribution/allocation*** :
 - Théoriquement : oui (impôts/transferts forfaitaires)
 - En pratique : non (ex. RMI).
 - D'où : arbitrage entre efficacité et équité.

Interdépendance des trois fonctions

	Allocation	Stabilisation ^a	Redistribution
Baisse de l'IR non financée ^b	+ (accroissement de l'offre de travail)	+ (accroissement de la demande de biens)	- (accroissement des inégalités)
Relance par les dépenses publiques non financée ^b	± (dépend du contenu de la dépense et de la dépense privée qu'elle évince éventuellement)	+ (par hypothèse)	± ou neutre (dépend du contenu de la dépense)
Accroissement des transferts sociaux non financés ^b	- (risque de trappe à inactivité)	+ (relâchement de la contrainte de liquidité de ménages, donc accroissement de la demande de biens)	+ (réduction des inégalités)

a. On suppose que la situation initiale se caractérise par du chômage keynésien (insuffisance de demande de biens et de services par rapport à l'offre).

b. « Non financé » signifie que le solde budgétaire se dégrade suite à la mesure.



3. Evaluation des politiques économiques

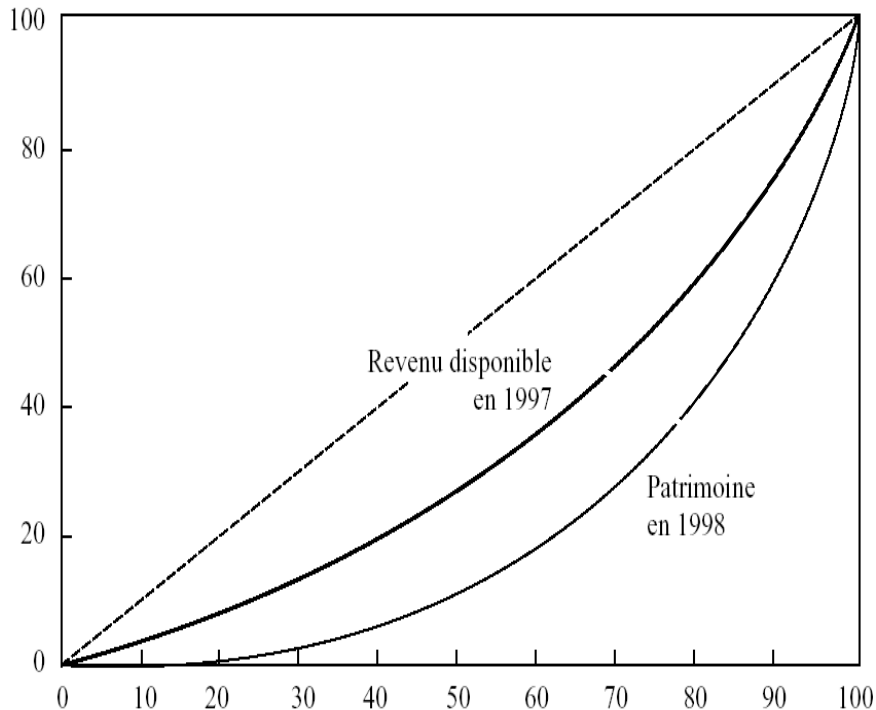
Les outils

- Des techniques sophistiquées ...
 - modèles macro-économétriques (néo-keynésiens, DSGE...)
 - modèles statistiques (VAR...)
 - modèles de simulation en équilibre partiel
 - modèles d'équilibre général calculable
 - modèles de micro-simulation
- ... mais des indicateurs frustes :
 - PIB, emploi, en écart à un scénario de référence
 - indicateurs d'inégalités : ratios inter-déciles, indice de Gini
- Un manque d'évaluation a posteriori :
 - développement des *expériences naturelles* (Heckmann)

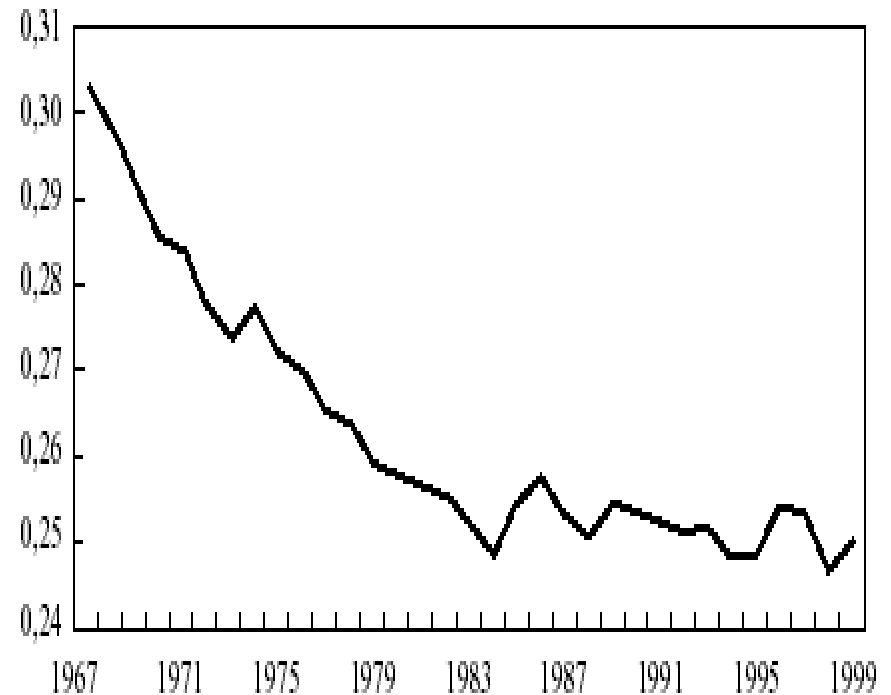
Courbe de Lorenz et indice de Gini

Indice de Gini = 2 × aire entre la courbe et la bissectrice

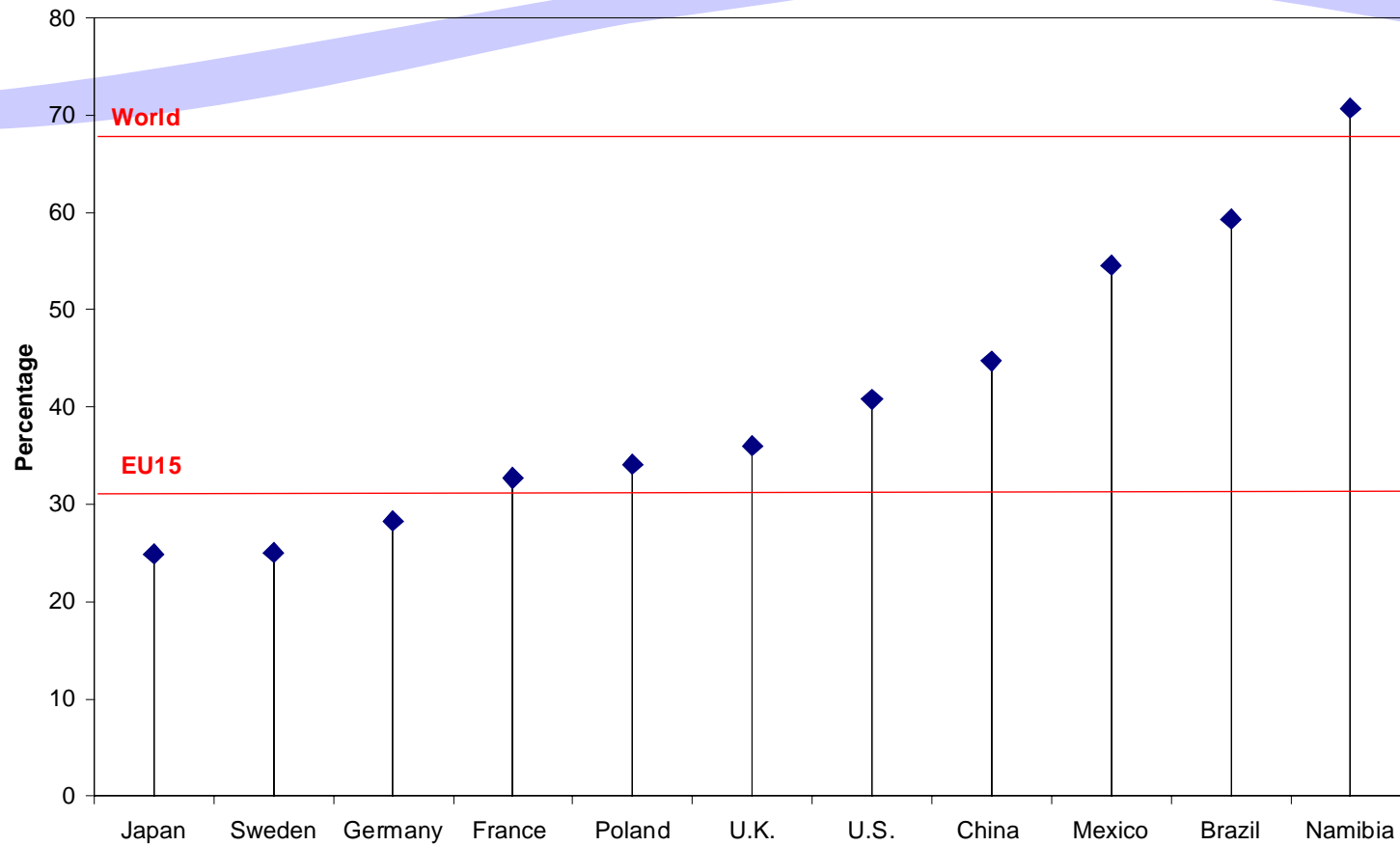
La courbe de Lorenz du patrimoine et des revenus en France



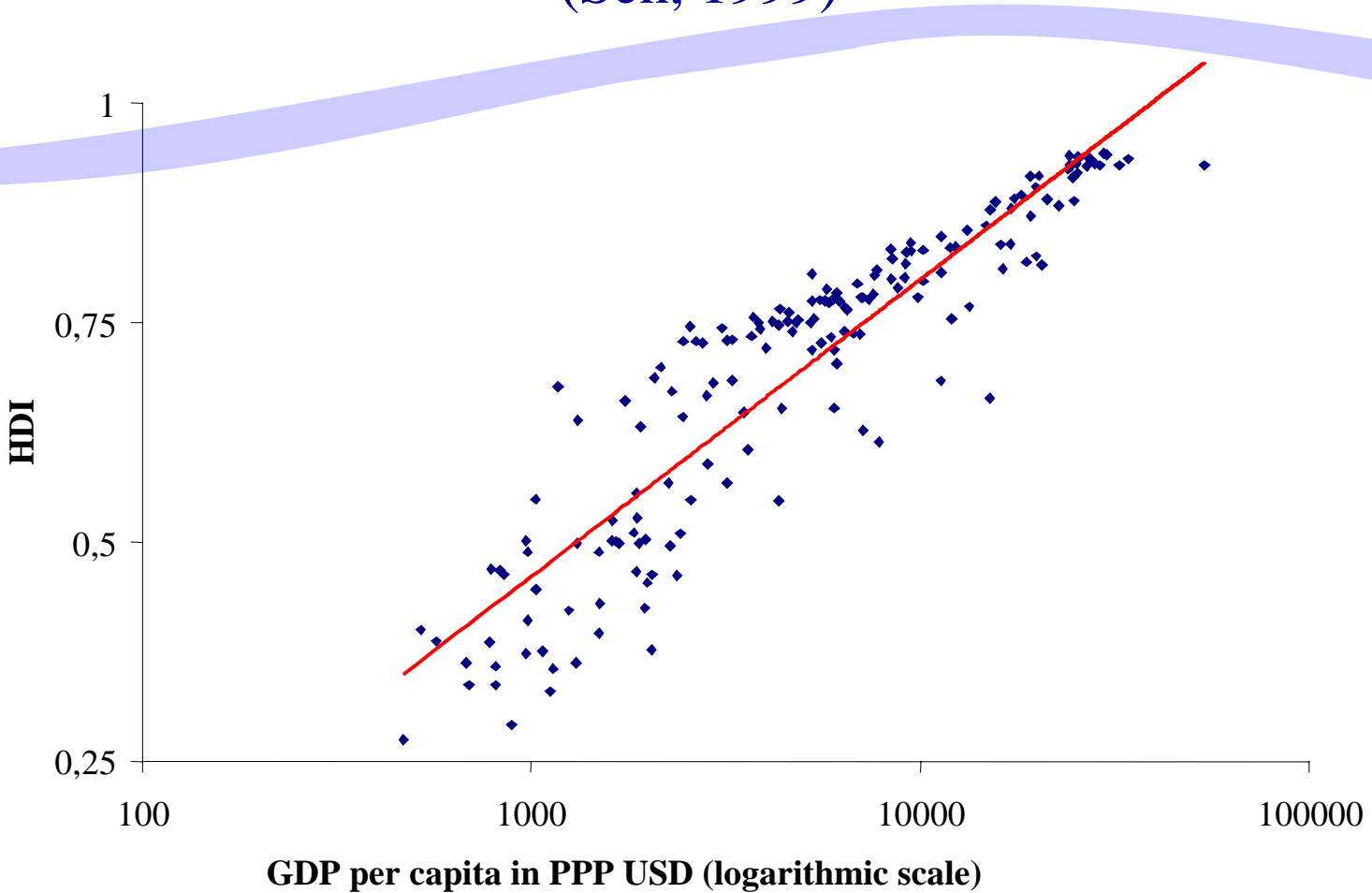
L'indice de Gini des salaires en France



Indices de Gini en 2000



Indice de développement humain en 2001 (Sen, 1999)



Indice de bien-être fondé sur la disposition à payer

Table 1.7.1 : Rankings according to GDP per head and income adjusted for living standards

2004, in PPP US dollars

	GDP/capita		Adjusted income
Luxemburg	68 719	Luxemburg	55 828
Ireland	40 058	Norway	39 975
United States	39 518	Ireland	39 782
Norway	38 288	Japan	34 989
Switzerland	33 541	Austria	34 695
Iceland	33 090	Switzerland	33 701
Austria	32 176	United States	33 315
Netherlands	32 056	France	32 805
Denmark	31 974	Iceland	31 972
Canada	31 129	Netherlands	31 348
Belgium	31 009	Italy	30 442
United Kingdom	30 843	Denmark	29 689
Australia	30 116	United Kingdom	29 233
Finland	29 816	Canada	28 414
Japan	29 539	Belgium	28 366
Sweden	29 499	Spain	28 131
France	29 077	Sweden	28 027
Italy	28 162	Germany	27 276
Germany	28 147	Australia	26 508
Spain	25 341	Finland	26 034
New Zealand	22 912	Greece	22 582
Greece	21 954	Korea	21 653
Korea	20 371	New Zealand	21 320
Portugal	19 687	Portugal	19 163

Source : Fleurbaey and Gaulier (2007).



4. Les limites de la politique économique

Les limites de la modélisation

- Le paradigme des années 1960 :

$$Y_t = H(X_t, Y_{t-1}, \Theta, \dots, \varepsilon_t)$$

- Y_t variable d'état (PIB, indice des prix ...)
 - X_t variable exogène ou de contrôle (dépenses publiques ...)
 - Θ paramètres décrivant les comportements (propension à consommer...)
 - ε_t choc aléatoire imprévisible en début de période t
- La remise en cause des années 1970 :
 - les *anticipations rationnelles* : les agents privés intègrent la fonction de réaction des autorités publiques
 - la *critique de Lucas* : Θ dépend des politiques menées
 - Conséquences :
 - les modèles économétriques traditionnels peuvent être utilisés pour étudier les conséquences d'une politique à la marge, pas d'un changement de comportement
 - utiliser soit des modèles structurels fondés micro-économiquement (ex: MEGC, DSGE), soit des modèles purement statistiques (ex: VAR)

Les limites de la confiance

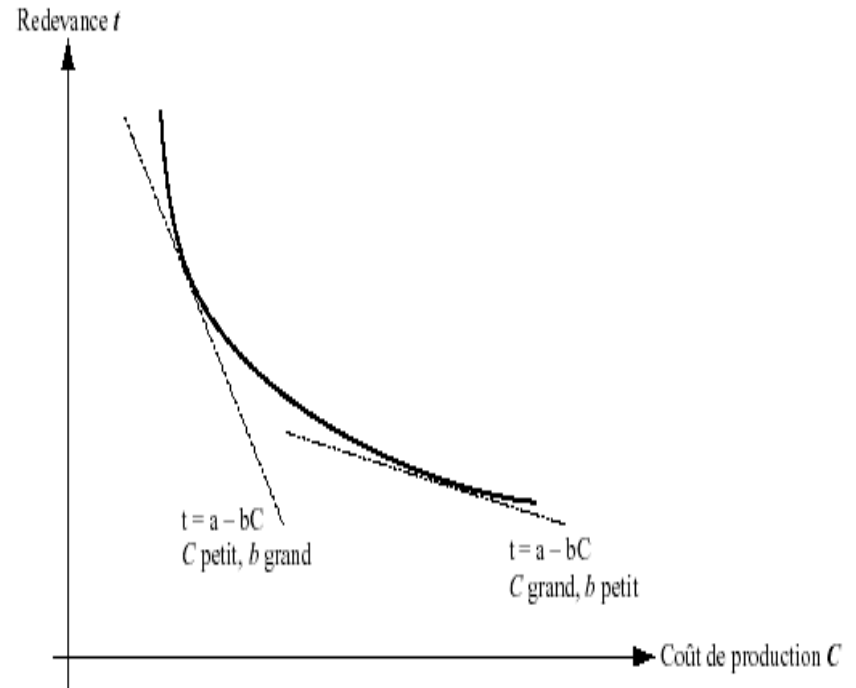
- Le problème de l'*incohérence temporelle* (Barro-Gordon, 1983)
- Le défaut de *crédibilité* :
 - ex: politique monétaire japonaise, politique de change argentine
 - débat sur règles ou discrétion (Kydland-Prescott, 1977)
 - ex: les règles de politique monétaire (objectif quantitatif, cible d'inflation) ; les règles de politique budgétaire (règle d'or, pacte de stabilité et de croissance)
- L'*aléa moral* :
 - ex: interventions du FMI dans les pays émergents, rôle de la banque centrale comme « prêteur en dernier ressort » en cas de crise bancaire

Les limites de la bienveillance

- ***Information imparfaite*** et capture du régulateur
 - ex: régulation des monopoles
 - modèle: théorie des contrats (Laffont-Tirole)
 - solution: contrats incitatifs à l'intérieur de l'Etat (ex: « programmes de performance » de la LOLF) ou à l'extérieur (ex: définition des délégations de service public; mandat des autorités indépendantes)
- ***Intérêts particuliers*** (ex: agriculture, santé,...) et ***contraintes politiques*** (réélection)
 - modèle : théorie du vote et de l'électeur médian
 - solution possible : délégation à des agences indépendantes

Un exemple de contrat incitatif : Laffont-Tirole (1986)

- L'Etat délègue un service public à un prestataire *dont la fonction de coût n'est connue que partiellement*
- Modèle :
 - coût de production $C = \beta - e$, où e est un effort inobservable dont la réalisation coûte $\psi(e)$
 - l'État rembourse C à l'entreprise et lui verse également une redevance $t(C)$
 - résultat : le *contrat* t qui maximise le surplus global (État+entreprise+gain social) est convexe et décroissant en C et peut s'interpréter comme *un « menu » de contrats linéaires*

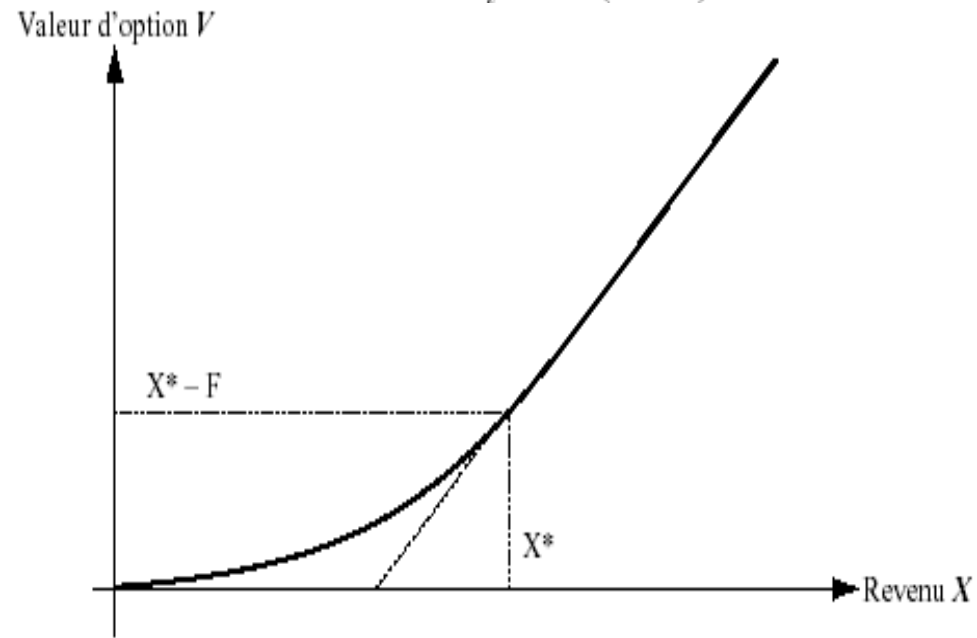


Les limites de la connaissance

- **Incertitude sur le modèle:**
 - incertitude sur les *comportements* (ex: valeur du multiplicateur keynésien ?)
 - prise en compte de la *distribution des chocs* (ex: « fan chart » de la Banque d'Angleterre »)
- « **Incertitude sur l'incertitude** » :
 - méconnaissance des *risques extrêmes* (ex: vache folle)
 - difficulté de probabiliser le risque
- **Optimalité de ne rien faire :**
 - *valeur d'option* de l'attente en présence de coûts fixes ou d'irréversibilité
 - *principe de précaution*
 - ex: destruction des ressources naturelles (Henry, 1974)

Valeur $V(X)$ d'un projet d'investissement comportant un coût fixe F et dont le rendement X est aléatoire

$$dX_t = \mu X_t dt + \sigma X_t dw_t$$
$$dw_t \sim N(0, dt)$$





5. Les acteurs de la politique économique

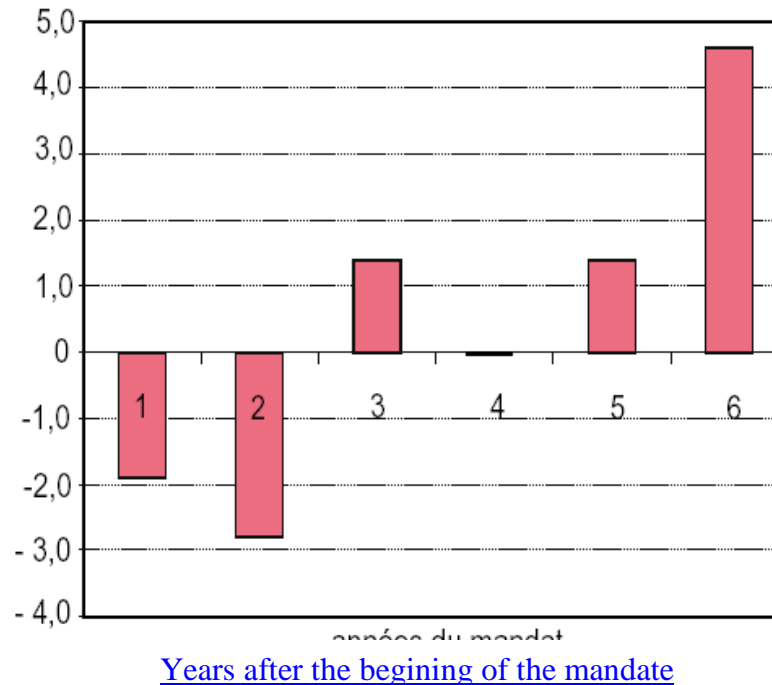
Un gouvernement à plusieurs voix

- Un constat : l'essor des *autorités administratives indépendantes*
 - *Securities and exchange commission* (1934), *Bundeskartellamt* (1958), Commission nationale informatique et liberté (1978).
 - France 2001 : 25 agences indépendantes (Conseil de la concurrence, ART, AMF,...).
 - Agences au sein de l'administration : agence des participations d'Etat, Agence France Trésor, fonds souverains...
 - Délégation au niveau supra-national : BCE, DG commerce...
- La politique économique peut-elle être laissée aux hommes politiques ?
 - les *carences des politiques* : arbitrage permanent entre des objectifs multiples et changeants; soumission au cycle électoral et aux intérêts partisans, incompétence technique
 - les *désavantages des technocrates* : surdité aux attentes sociales, incapacité d'arbitrer, manque de légitimité pour traiter les conflits de répartition
 - solution : déléguer quand il le faut, mais avec un *mandat* clair et vérifiable et des *incitations* à le respecter
 - modèles : *économie politique* (ex: Alesina-Tabellini, Maskin-Tirole)
- Des débats emblématiques : l'indépendance des banques centrales ; la légitimité politique des organisations internationales

Cycle électoral en France

Figure 2.3 – Electoral Cycle and local investment in France

Contribution of the municipal electoral cycle to the annual growth rate local gross fixed capital formation, average over 1965-2000



Source: Besson (2002)

Critères de choix

- ✓ Sujet technique.
- ✓ Préférences sociales stables, critères de performance bien définis.
- ✓ Effet des décisions difficilement observables par les électeurs.
- ✓ Choix publics sujets à l'incohérence temporelle.
- ✓ Décisions peu sujettes à arbitrages entre objectifs incompatibles.
- ✓ Groupes gagnants/perdants susceptibles de faire pression sur les décisions.
- ✓ Peu d'impact des décisions sur la distribution des revenus au sein des générations.
- ✓ Fort impact des décisions sur la distribution des revenus entre générations.

→ *agence indépendante*

Un gouvernement à plusieurs niveaux

- Théories du fédéralisme :
 - des arguments forts pour la *subsidiarité* :
 - principe d'équivalence budgétaire (Olson, 1969)
 - théorème de décentralisation d'Oates (1972) : préférences hétérogènes.
 - vote avec les pieds (Tiebout)
 - protéger les citoyens de l'État prédateur, du « Léviathan »
 - en présence d'externalités (Pauly, 1973) et de biens publics, le « bon » niveau de décision résulte d'un *arbitrage entre économies d'échelle et capacité à faire émerger des choix collectifs*
- Applications :
 - répartition des compétences dans l'*Union européenne*
 - émergence d'une *gouvernance mondiale*

Répartition des compétences dans l'UE

	États	Union
Allocation		
• Régulation des marchés des biens et des services ^a	X	XX
• Régulation des marchés des capitaux	X	XX
• Régulation des marchés du travail	XX	X
• Infrastructures, recherche, éducation	XX	X
• Soutien à l'agriculture	–	XXX
Stabilisation		
• Politique monétaire et de change	–	XXX
• Politiques budgétaires	XX	X
Redistribution		
Interpersonnelle (fiscalité directe, transferts sociaux)	XXX	–
• Interrégionale	XX	X
• Internationale (au sein de l'Union)	–	XXX

a. y compris la fiscalité indirecte

Lecture : Par convention, la somme des X est pour chaque ligne égale à trois. XX dans une colonne indique que la compétence principale appartient au niveau correspondant. XXX indique une compétence exclusive, l'autre niveau de gouvernement n'en ayant aucune.

La gouvernance mondiale

- La *coordination* des politiques économiques
 - gestion des biens publics mondiaux (ex : environnement et accords de Kyoto); gestion des interactions stratégiques (éviter le dilemme du prisonnier)
 - un bilan mitigé du G7, des grands accords de gestion des taux de change (Plaza, Louvre)
- L'*architecture* de la gouvernance mondiale
 - depuis 1945, une multiplications d'institutions spécialisées (FMI, OMC) efficaces dans leur domaine, mais mal coordonnées et à la légitimité politique contestée
 - l'ONU est légitime mais peu efficace
 - émergence d'une société civile mondiale, mais selon des modalités contestés (ex: débat sur la légitimité des ONG)

Conclusion



« Que les interventions de l'État puissent être source d'instabilité est évident ; qu'elles aient été effectivement déstabilisatrices en de nombreuses occasions est tout aussi indéniable ; qu'elles soient la seule source de chocs qui perturbent un mécanisme intrinsèquement stable est une proposition que ne sauraient sérieusement avancer que des personnes accordant une foi extravagante à leurs propres modèles abstraits [...] » Tobin (1983), p. 66, trad. des auteurs.