

La difficile pratique de la politique macroéconomique

Hubert KEMPF, MAD, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

extraits de l'article "Qu'est-ce que la politique économique aujourd'hui ?"

in La Documentation Française, *Découverte de l'économie*, 3. *Les politiques économiques*, n°284, janvier-février 1998, pp. 3-9.

Du monde de la théorie à l'épreuve des faits, la distance reste grande. Les difficultés pratiques liées à la mise en œuvre d'une mesure de politique économique restent considérables, d'autant plus que les économies se sont considérablement complexifiées.

Une complexité accrue

En trente ans, les économies se sont modifiées en profondeur par des transformations incessantes, graduelles, mais qui ont abouti à un paysage totalement différent. Ces transformations peuvent être regroupées en trois rubriques :

1) la technicité croissante des mécanismes productifs a engendré un système de production et de distribution beaucoup plus complexe qu'auparavant: les entreprises se sont spécialisées et leur organisation s'est développée sur la base d'une segmentation croissante des établissements et des groupes de travail. Corrélativement, de nouveaux marchés sont apparus, conséquence directe de nouveaux biens et de nouveaux besoins. En particulier, le secteur financier s'est considérablement développé et les techniques bancaires et financières se sont affinées.

2) Cela a engendré des disparités croissantes entre les individus ou les groupes au sein d'une économie nationale. L'écart entre les perspectives d'emploi et de rémunération entre les travailleurs qualifiés et non-qualifiés s'est partout accru, parfois de façon dramatique. De même, les trajectoires individuelles se sont-elles considérablement compliquées: beaucoup de travailleurs font l'expérience de phases de travail différenciées. Parallèlement, et certainement liés à cette complexité croissante de l'économie, les comportements des agents s'avèrent plus

sophistiqués. Ils sont mieux informés bien sûr de la situation économique d'ensemble, et en particulier des mesures envisagées, annoncées ou prises par les responsables publics; ils utilisent davantage les marchés financiers qu'autrefois, mais ont aussi des comportements de consommation plus subtils. La contrepartie de cette sophistication est une versatilité croissante dans les comportements : la consommation est plus variable qu'auparavant, les déplacements de flux sur les marchés financiers plus fréquents, les programmes d'investissement sont beaucoup plus volatils et sont facilement repoussés par les entrepreneurs si ceux-ci ont du mal à apprécier les évolutions économiques futures de leur marché ou de leur secteur d'activité. Ceci ajoute à l'instabilité économique dans des proportions encore mal appréciées.

3) Enfin, les économies se sont sans cesse plus ouvertes, en même temps qu'un mouvement considérable de développement s'emparait de l'économie mondiale dans la seconde moitié du XX^e siècle, et faisait apparaître de nouveaux concurrents. La fin du bloc soviétique et la "globalisation" du monde qui s'en est suivie n'ont fait qu'amplifier le phénomène, mettant à l'ordre du jour les thèmes de coopération et de regroupement régional.

La difficulté de la prévision

Tout programme de politique économique, même régulier (surtout régulier, faudrait-il dire) doit reposer sur des prévisions de ce qui doit 'vraisemblablement' advenir. Or, la prévision macroéconomique reste un exercice extrêmement difficile. Alan Blinder, macroéconomiste de grande renommée, qui fut, également vice-président du Système de réserve fédéral (FED),

l'équivalent américain de la Banque de France, et à ce titre eut une connaissance de première main de la difficulté de mener une politique monétaire cohérente, a écrit récemment: « *Quand j'étais au FED, je disais fréquemment qu'il y a deux manières d'obtenir des informations quantifiées sur l'économie : vous pouvez utiliser des estimations économétriques, ou vous pouvez demander à votre oncle* ». Il ajoutait que personnellement, par inclination professionnelle, il se servait de préférence des données économétriques, mais qu'il lui semblait que beaucoup de responsables de Banques centrales recouraient plutôt à la seconde méthode. Il est difficile de savoir si cette remarque est plus méchante pour les économètres ou pour les responsables de la politique monétaire. En tout état de cause, elle illustre la difficulté de la prévision dans le monde actuel, malgré le progrès considérable des méthodes statistiques et de l'appareil de collecte des données.

L'importance des délais

Au surplus, l'horizon de la prévision dépasse rarement avec bonheur les douze-dix-huit mois. Or, les effets d'une mesure de politique économique se font souvent sentir au-delà. C'est donc en anticipation de la conjoncture à venir qu'une mesure doit être adoptée. Or, il est bien peu d'indications fiables de ce qui est en gestation et contre lequel il faudrait agir maintenant. Trop souvent, les autorités publiques agissent de façon myope et prennent des mesures aujourd'hui en fonction de ce qui se passe aujourd'hui, commettant ainsi souvent une double erreur. Elles pensent agir sur la conjoncture présente alors que les mesures qu'elles adoptent sont sans effet sur celle-ci ; elles affectent par ces mesures la conjoncture de demain (dans quatre à huit semestres, voire plus) sur laquelle elles ne savent à peu près rien et dont elles ne se préoccupent de toute façon pas, ce qui aura un résultat parfois désastreux et le plus souvent peu heureux. C'est en vertu de cet argument que Milton Friedman s'est très tôt opposé à l'idée qu'il fût possible de mener une politique de stabilisation contracyclique active.

En même temps, il est vrai que par le biais des effets d'anticipation, la politique économique peut avoir une influence immédiate. L'arrêt brutal de la

reprise de la croissance, qui s'était amorcée en France au deuxième trimestre 1995 et qui s'est poursuivi en 1996, tient pour une bonne part à la volte-face en matière de politique économique que pratiqua le gouvernement alors en place. Mettant brutalement en avant un programme de restrictions budgétaires et de restauration de l'équilibre des budgets sociaux, le gouvernement provoqua un réflexe de prudence tant chez les ménages que chez les entrepreneurs, dont le résultat fut une baisse conséquente de la consommation et de l'investissement.

Il est ainsi cardinal dans l'établissement d'un programme de politique économique de savoir gérer la durée de l'action publique. Deux dangers doivent être évités. Le premier est la myopie, c'est-à-dire la tendance à réagir dans l'instant, sans prendre en compte le fait que les conséquences d'une mesure se font sentir avec retard et qu'elles affectent en particulier le domaine des mesures possibles dans le futur. Le second danger est la précipitation qui nuit à la crédibilité d'un programme, c'est-à-dire sa réception par les agents économiques et les parties impliquées dans cette décision, et se traduit souvent par des mécanismes de rejet ou de précaution qui aggravent la situation même que ce programme voulait redresser.

Les controverses sur les mécanismes en jeu dans une économie de marché

Un troisième facteur qui contribue à la difficulté de mener une politique macroéconomique cohérente, et plus encore fructueuse, tient à notre ignorance souvent grande des mécanismes macroéconomiques.

Les économistes sont souvent tournés en dérision pour leur impuissance à nous débarrasser des maux dans lesquels nos économies se débattent, signe du caractère pour le moins incertain de leur savoir. On connaît l'anecdote célèbre du président américain Harry Truman, réclamant un conseiller économique manchot, fatigué qu'il était de se voir toujours répondre par ses économistes à ses questions sur l'opportunité d'une mesure: "d'un côté (*on the one hand*),... de l'autre (*on the other hand*)". Personne ne s'étonnera que les économistes estiment ce procès injuste. Il est cependant vrai que bien des aspects de la dynamique macroéconomique demeurent obscurs

et que les économistes sont loin d'avoir atteint un consensus à leur sujet. Donnons un exemple de cette ignorance : la question de la possibilité pour la monnaie d'affecter, outre les prix et le taux d'inflation (ce que tout le monde admet), l'activité réelle, c'est-à-dire le rythme de l'activité économique. Sur ce point essentiel, depuis si longtemps débattu qu'il semble que tout ait été dit, que toutes les données aient été étudiées, et les différents épisodes historiques comparés, disséqués, et qui donc aurait dû permettre un accord au moins préliminaire et vague entre les macroéconomistes. Lucas qui, lui-même, a consacré une part considérable de ses recherches à cette question, a reconnu, dans son discours de réception du prix Nobel, son échec et celui de ses pairs à départager les opinions en présence et à obtenir ce consensus recherché entre les spécialistes: « *Tant de recherches ont été consacrées à cette question et tant de données statistiques sont disponibles que l'on pourrait raisonnablement penser qu'elle a été réglée depuis longtemps. Ce n'est pas le cas* ».

Sur quasiment tous les points concernant la politique macroéconomique, le constat serait le même : celui du désaccord entre macroéconomistes sur la validité empirique de tel ou tel mécanisme théoriquement mis en évidence. Les responsables de la politique macroéconomique ne peuvent ainsi s'appuyer sur un corps de doctrine généralement admis par les économistes, mais simplement sur leur bon sens, leur intuition de la réalité économique et l'expérience de leurs conseillers.

Les enjeux politiques de la politique économique

Enfin, il serait absurde de ne pas évoquer les facteurs proprement politiques dans la prise de décision de mesures de politique économique. La meilleure preuve peut-être de l'efficacité de la politique macroéconomique est qu'aucun gouvernement responsable d'une économie de marché ne néglige de la pratiquer activement et sérieusement dans l'espoir de durer et perdurer. Dans les pays démocratiques, la réussite

économique d'un gouvernement en place conditionne fortement les chances de la réélection du parti ou de l'alliance de partis au pouvoir. L'opposition prend aussi appui sur les politiques pratiquées pour concevoir son propre programme économique dans l'espoir d'attirer à elle une majorité d'électeurs et (re)venir ainsi aux affaires. Dans les pays non démocratiques également, le pouvoir en place doit tenir compte de son opinion publique et de l'opinion internationale, même si la première est tenue plus ou moins fortement par la contrainte, la seconde étant par définition lointaine. Il doit donc veiller à ce que les conditions de vie et d'activité économique soient les meilleures ou les plus stables possibles.

Mais il est clair que les considérations proprement politiques jouent alors un rôle important dans la conception même et la conduite de la politique économique. Dans les pays démocratiques, les équipes au pouvoir s'efforceront - sans y parvenir systématiquement - de se représenter aux électeurs lors des prochaines échéances électorales dans le contexte d'une conjoncture favorable, sachant que cela ne peut manquer d'influencer le choix de ceux-ci. Ainsi, la politique économique s'établira-t-elle au rythme des rendez-vous électoraux : cela ne peut manquer parfois d'amener le pouvoir en place à prendre des mesures qui sont peu justifiées du seul point de vue de la stabilisation macroéconomique. Occasionnant par là-même des difficultés ultérieures qu'il sera peut-être très coûteux de corriger. Dans les pays non-démocratiques, le besoin de contrôler la société peut conduire le pouvoir à prendre des mesures démagogiques macroéconomiquement injustifiées, comme des programmes de subventions massives ou des dépenses publiques gonflées, dont le caractère totalement irréaliste se fait sentir progressivement et implique une dégradation structurelle de l'économie.

En tout état de cause, il est impossible de dissocier la politique proprement dite de la politique économique, car celle-ci est un moyen privilégié de pratiquer celle-là. Pour le meilleur ou pour le pire.

(...)