

# La politique budgétaire

Grâce à leur budget, les États sont en capacité d'influencer l'économie et de pallier les défaillances du marché. Directement inspirée des travaux de Keynes, la « politique budgétaire » est à l'origine de la croissance spectaculaire des Trente Glorieuses.

**C'**est à la suite de la crise de 1929 que l'État se découvre la capacité de contrebalancer les défaillances du marché. Lancée en 1933 par le président Roosevelt, la politique interventionniste du « New Deal » vise à lutter contre les effets de la Grande Dépression. Des lois sont adoptées pour encadrer le fonctionnement du système bancaire, pour lutter contre le chômage et pour offrir une protection sociale à la population. Parmi les mesures emblématiques du New Deal, citons notamment la création de la Tennessee Valley Authority (TVA), une entreprise chargée de conduire de grands travaux dans l'une des régions les plus pauvres du pays et qui assurera notamment l'édification du barrage Wheeler.

La politique du New Deal préfigure les travaux de John Maynard Keynes. En effet, c'est en 1936 que l'économiste britannique publie sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, un ouvrage qui fonde la macroéconomie moderne et dessine les contours de ce que doit être l'« État providence ». Keynes considère qu'en temps de crise, il appartient à l'État de stimuler la demande pour relancer l'économie. Ses idées s'opposent donc à celles du classique Jean-Baptiste Say, qui estimait, pour sa part, que « l'offre crée sa propre demande ».

En 1944, c'est Keynes qui défendra les intérêts du Royaume-Uni à Bretton Woods. Il échouera à imposer son idée d'une banque centrale mondiale et d'une monnaie supranationale, mais inspirera de nombreux gouvernants à travers le monde.

## LES BIENFAITS DU KEYNÉSIANISME

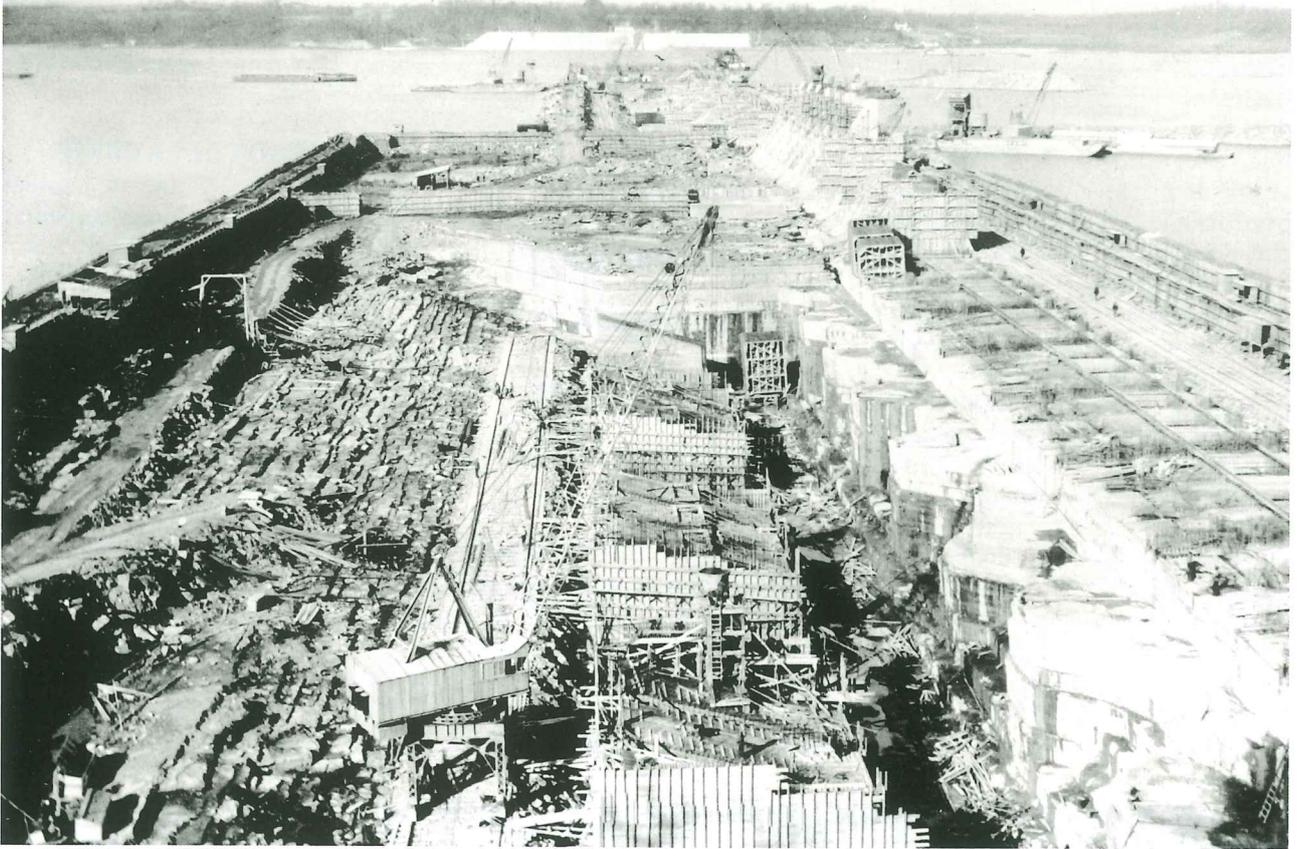
En France, notamment, l'État intervient pour redresser une économie ruinée par la guerre. Au cours des années 1945 et 1946, il nationalise des entreprises comme Renault, les Charbonnages de France, ainsi que des banques et des compagnies d'assurances. Le Parlement vote la loi sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, donnant ainsi naissance à EDF et GDF. Le Commissariat général du Plan (CGP) est créé dans le but d'assurer la planification économique. À travers le premier plan,

dit « plan Monnet », l'État encourage des secteurs comme le charbon, l'acier, le ciment, le transport, l'électricité et les machines agricoles. En 1954, le deuxième plan (« plan Hirsch ») mettra l'accent sur la recherche et le développement, l'organisation des marchés agricoles, la productivité. En parallèle, l'État lancera les chantiers autoroutiers et le programme nucléaire civil.

Avec son budget, l'État s'efforce donc de relancer la croissance, de rebâtir une économie et d'améliorer le niveau de vie de la population. S'ouvre alors une période de près de trente ans qui se caractérisera par une croissance insolente (plus de 5 % par an en moyenne). Durant cette période, le multiplicateur keynésien tourne à plein régime. Cette notion de « multiplicateur » est employée pour la première fois par Richard F. Kahn, disciple de Keynes à l'université de Cambridge, pour démontrer que des créations d'emplois dans un seul secteur de l'économie conduisent à des créations d'emplois dans les autres secteurs. Le mécanisme est le suivant : les « nouveaux salariés » perçoivent un salaire avec lequel ils consomment, ce qui encourage l'offre. Celle-ci doit alors s'ajuster, par une production et des embauches en hausse.

Une telle vision, dite « macro », est nouvelle dans la pensée économique. En effet, les classiques considéraient qu'un système économique se résumait en quelque sorte à l'addition des actions individuelles, raison pour laquelle ils s'intéressaient au « comportement des agents ». Pour Keynes, en revanche, le fonctionnement d'une économie possède sa vie propre. Il doit être appréhendé au moyen d'agrégats tels que la consommation, l'épargne, l'investissement, etc. Lorsque Keynes s'empare de la notion de « multiplicateur », il démontre que l'augmentation des investissements de l'État entraîne une « variation amplifiée » du revenu national. Autrement dit, en période de crise, l'État a tout intérêt à dépenser pour enclencher une nouvelle phase de croissance.

Keynes est également en désaccord avec les classiques sur la monnaie. Ces derniers considéraient, en effet, la monnaie comme « neutre », alors que pour Keynes, elle exerce une influence sur le niveau des prix et de la



Le barrage Wheeler fait partie des grands travaux menés durant la période du « New Deal ».

production. De fait, en 1958, le franc est dévalué à deux reprises afin d'encourager le commerce extérieur. En diminuant la valeur de la monnaie, les marchandises nationales deviennent plus compétitives à l'international, donc les exportations augmentent. Réciproquement, les produits importés deviennent plus onéreux, donc moins compétitifs sur le marché intérieur, ce qui encourage la production domestique. À l'initiative du général de Gaulle, ces dévaluations seront suivies de la création du « nouveau franc », dit « franc lourd », qui rétablira une quasi-parité entre la monnaie nationale, le mark allemand et le franc suisse et permettra à la France de faire jeu égal avec ses voisins.

### LES LIMITES DE L'INTERVENTIONNISME ÉTATIQUE

Cette période faste s'achèvera en 1973, avec le premier choc pétrolier. Celui-ci résulte, d'une part, de la décision de Nixon de mettre un terme à la convertibilité du dollar en or (une mesure entérinée à Bretton Woods) et, d'autre part, des sanctions prises par les pays arabes

après l'intervention des États-Unis dans la guerre du Kippour. En Occident, le prix du pétrole est rapidement multiplié par quatre. Le pétrole étant utilisé à la fois comme énergie et comme matière première pour des produits dérivés (plastique, polyester...), il est impossible d'endiguer la hausse des coûts de production.

Lorsque François Mitterrand arrive au pouvoir en 1981, la France est en situation de « stagflation » : une situation qui mêle chômage, stagnation de l'activité et inflation. Les prix ont doublé depuis 1974. Avec le « plan Mauroy », le nouveau gouvernement tente une politique de relance : embauche de 55 000 fonctionnaires, augmentation du SMIC de 10 %, hausse des « revenus de transfert » (les prestations sociales). Au total, c'est

l'équivalent de 1 % du PIB qui est injecté pour stimuler la demande. Mais les économies nationales sont devenues interdépendantes, notamment parce que les pays se sont mis à exporter davantage pour équilibrer la hausse des importations provoquée par l'augmentation du prix du

*« La difficulté n'est pas  
de comprendre  
les idées nouvelles,  
mais d'échapper  
aux idées anciennes. »*

**John Maynard Keynes**

pétrole. En conséquence, la consommation des Français ne profite plus exclusivement à l'économie nationale. Elle irrigue aussi celle des partenaires commerciaux. Keynes emploie le terme de « fuites » pour qualifier ce phénomène qui empêche le bon fonctionnement du multiplicateur.

En 1983, le « tournant de la rigueur » marque la fin des politiques keynésiennes. On augmente les impôts pour contracter la demande et ainsi maîtriser l'inflation. C'est également le début d'une vague de privatisations conduites principalement lors des périodes de cohabitation. Des entreprises comme Saint-Gobain, Paribas, Suez, Renault, Rhône-Poulenc, Elf Aquitaine, Total sortiront en totalité ou partie du giron de l'État. Cette période se caractérise aussi par la dérégulation des marchés financiers, dans un contexte international de plus en plus libéral, dominé par les partisans du « laisser-faire » (Reagan aux États-Unis et Thatcher en Grande-Bretagne). Est-ce à dire qu'à partir de ce moment, les finances de l'État sont vouées à s'améliorer ? Non, car la dette souveraine ne cesse d'augmenter, notamment à partir des années quatre-vingt-dix. En 2005, le rapport Pébereau montre que l'endettement de la France a été multiplié par 5 depuis 1980. D'après l'auteur dudit rapport, cette

hausse résulte davantage d'une mauvaise gestion que d'une volonté d'encourager l'économie.

Il faut savoir que pour Keynes, la dette n'est pas une mauvaise chose en soi. Au contraire, il la considère comme un outil de relance économique. En temps de crise, l'État emprunte pour financer ses investissements. Charge à lui de rembourser sa dette grâce aux rentrées fiscales obtenues lors des périodes de croissance.

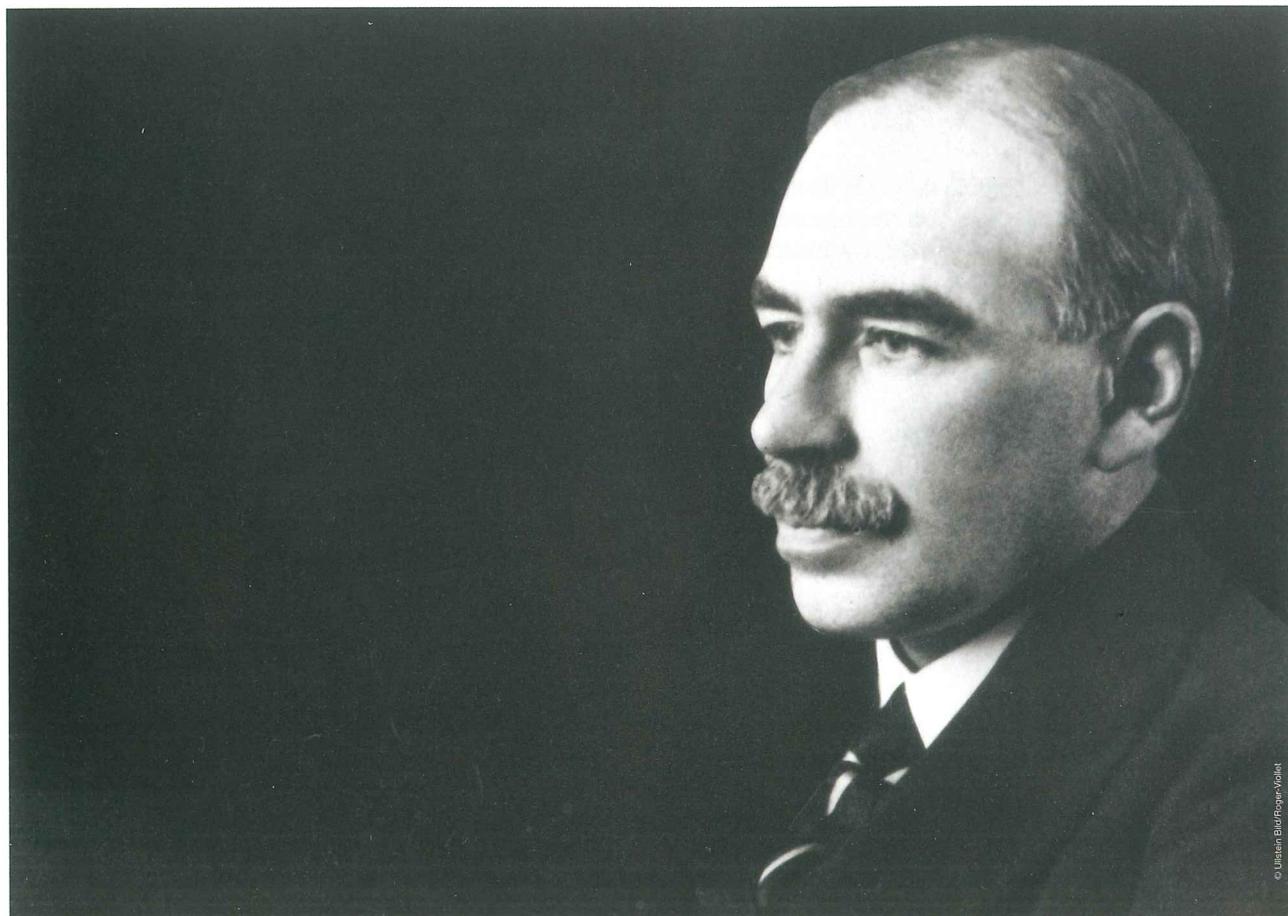
*« La rigueur,  
c'est l'austérité  
plus l'espoir. »*

**Pierre Mauroy**

#### **LA QUESTION DE LA DETTE**

Depuis 1980, la France n'a connu que deux périodes durant lesquelles la croissance a dépassé 3 % : entre 1988 et 1990 et entre 1998 et 2000. Ces deux périodes très courtes n'ont pas été mises à profit pour désendetter le pays. Aujourd'hui, la dette française équivaut à près d'une année de PIB et à environ dix années de recettes de l'État.

Il existe des pays bien plus endettés que la France. La dette du Japon, par exemple, représente 2,5 fois le PIB du pays. Toutefois, le budget français est en constant déficit depuis 1974, ce qui suppose de nouveaux emprunts chaque année et donc une augmentation du niveau d'endettement. Or, plus l'endettement est important, plus le « service de la dette » l'est également. En 2019, le seul remboursement des intérêts de la dette a représenté 11,4 %



John Maynard Keynes, fondateur du keynésianisme et inspirateur des politiques interventionnistes.



Pierre Mauroy, chargé de mettre en œuvre la relance en 1981, puis la rigueur en 1983.

du total des dépenses de l'État, soit trois fois plus que les dépenses d'investissement.

À quoi a servi la dette ? Au cours des dernières décennies, elle a permis de maintenir le niveau des prestations sociales (qui ont augmenté du fait d'une croissance plutôt faible et d'un chômage en hausse) et de financer les allègements de cotisations au bénéfice des entreprises. Elle n'a pas été utilisée pour conduire de grands chantiers de relance, mais pour préserver le modèle

social en dépit d'une conjoncture défavorable. Cette dette est détenue par des investisseurs étrangers, mais aussi en grande partie par les Français (à travers les produits financiers de leur banque et de leur compagnie d'assurances).

## À RETENIR

- La politique budgétaire de l'État est un instrument de relance de l'économie. Ses mérites ont été théorisés par l'économiste britannique John Maynard Keynes. C'est la raison pour laquelle on parle souvent de « politiques keynésiennes » ou « d'inspiration keynésienne ». Keynes a démontré qu'une hausse des investissements de l'État entraînait une « variation amplifiée » du revenu national. Pour financer ses investissements, l'État peut s'endetter et rembourser

son emprunt avec les rentrées fiscales obtenues lors des périodes de croissance.

- Ces politiques ont connu leur apogée pendant les Trente Glorieuses. Devenues inefficaces avec le tournant libéral du début des années quatre-vingt, elles ont fini par être abandonnées. Souvent considérées comme « gourmandes » en deniers publics, ce ne sont pourtant pas elles qui ont fait exploser la dette publique, qui représente aujourd'hui près d'une année de PIB.