

INTRODUCTION A LA MACROECONOMIE

Séance de travaux dirigés n°9 : Les dépenses publiques

I) Documents joints

Document 1 : Flash économie, recherche économique, Natixis, 24 juillet 2012, N° 510.

Document 2 : La France a-t-elle trop de dépenses publiques ? Alternatives économiques, mai 2012.

Document 3 : extrait chapitre2, «économie de la crise », Paul Krugman, sortez-nous de cette crise... maintenant, Flammarion, septembre 2012.

Document 4 : extrait postface, Paul Krugman, sortez-nous de cette crise... maintenant, Flammarion, septembre 2012.

II) Questions préliminaires

1. A l'aide du document 1, rappelez les différents sous-secteurs qui composent les administrations publiques (APU) et repérer les différentes modalités d'analyse des dépenses publiques en France.
2. A l'aide du document 1, calculez le poids (part) que représente chaque sous-secteur dans les dépenses publiques de la France en 2011.
3. A l'aide des documents 1 et 2, établissez une synthèse sur les dépenses publiques en 2011 et sur son évolution.
4. En prenant appui sur l'image de la coopérative de baby-sitting, quelle explication Paul Krugman donne-t-il de la contraction de la croissance économique de certains pays industrialisés et quelle proposition de sortie de crise apporte-t-il ? Quel risque peut générer cette proposition ? Justifiez vos réponses.

III) Dissertation

A l'aide des documents joints et de vos connaissances personnelles en économie, vous traiterez le sujet suivant : «Les dépenses publiques favorisent-elles la croissance économique ? »

Document 1 : Flash économie, recherche économique, Natixis, 24 juillet 2012, N° 510

<http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=65221>

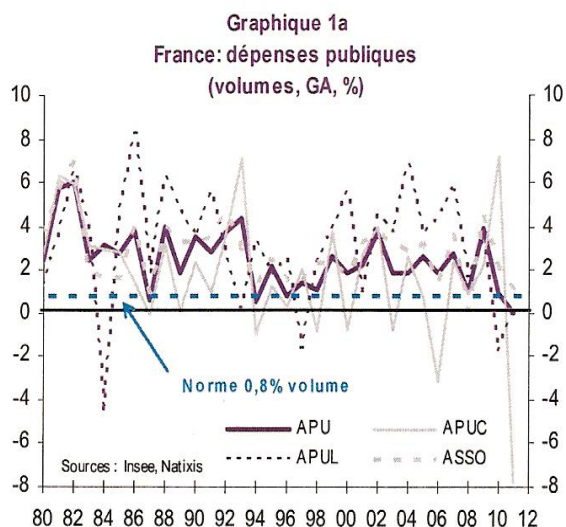
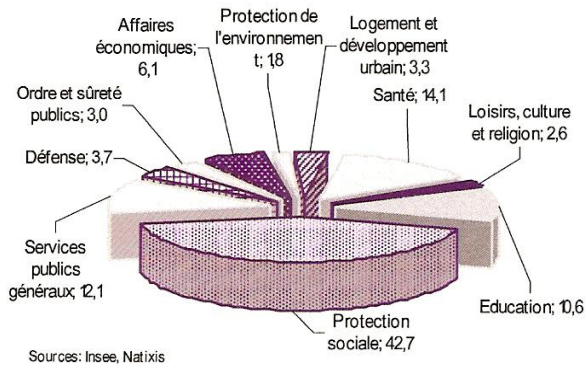


Tableau 2a
France : taux de croissance annuel moyen des
dépenses publiques (volumes, %)

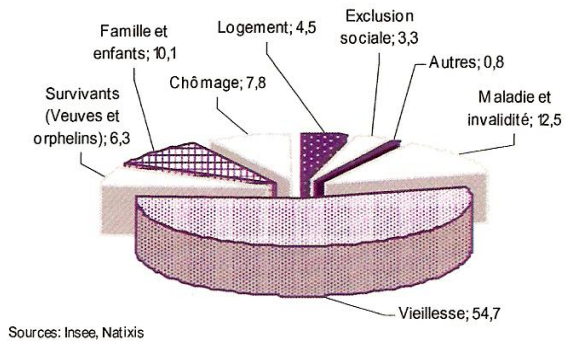
	APU	APUC	dont Etat	APUL	ASSO
80-89	3,3	2,8	2,7	3,6	3,4
90-99	2,3	1,9	1,9	2,4	2,6
00-11	2,0	0,8	0,6	3,2	2,6
80-11	2,5	1,8	1,7	3,1	2,8

Sources: Insee, Natixis

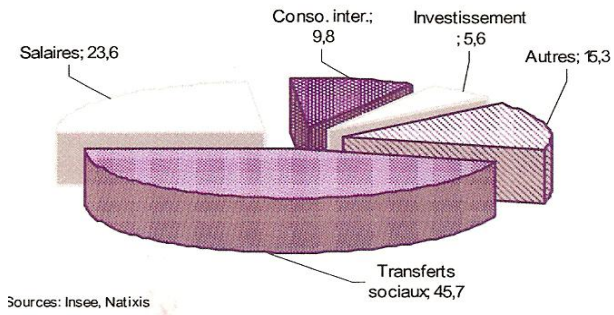
Graphique 9a
France: structure des dépenses publiques (APU) par fonction (2010, % total)



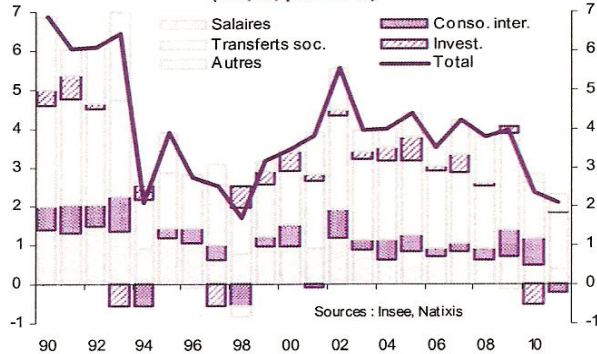
Graphique 9b
France: structure des dépenses publiques (APU) de protection sociale (2010, % total)



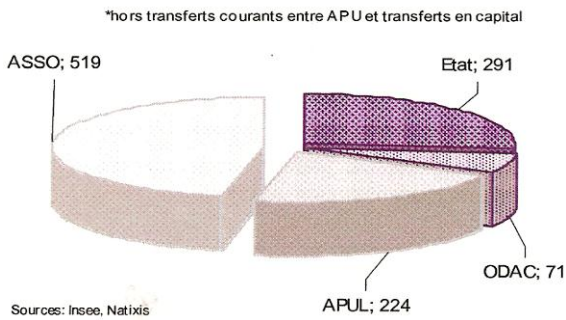
Graphique 4
France : structure des dépenses des APU par nature (% total)



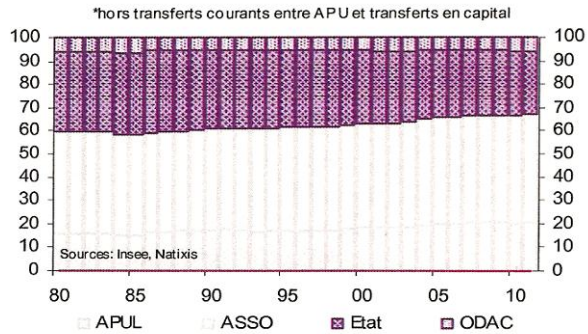
Graphique 5
France : contributions aux dépenses des APU (GA, %, pts de %)



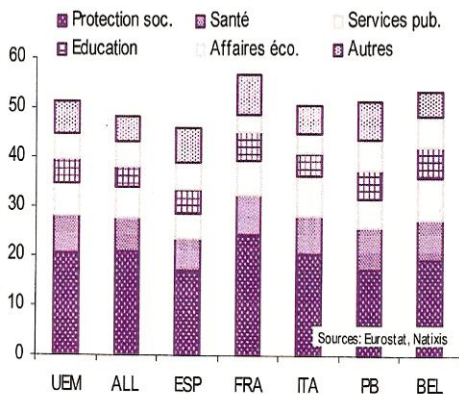
Graphique 10a
France: dépenses publiques* par sous-secteur (2011, Mds EUR, total APU*: 1105)



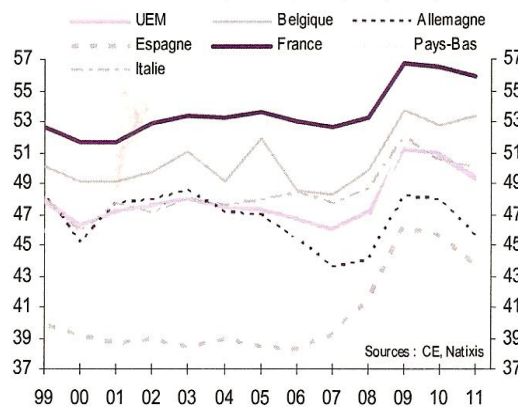
Graphique 10b
France: structure des dépenses publiques* par sous-secteur (% total)



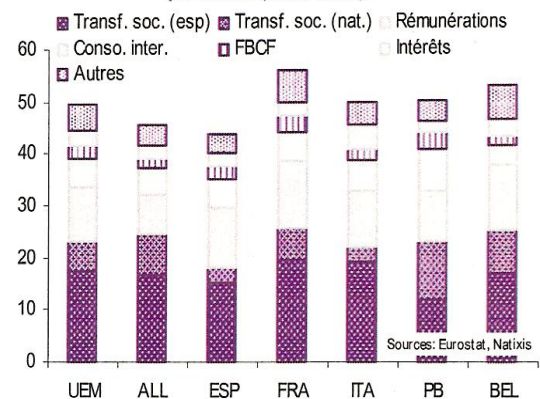
Graphique 3b
Zone euro: structure des dépenses publiques par fonction (2010, % PIB)



Graphique 2
Zone euro : dépenses publiques (% PIB)



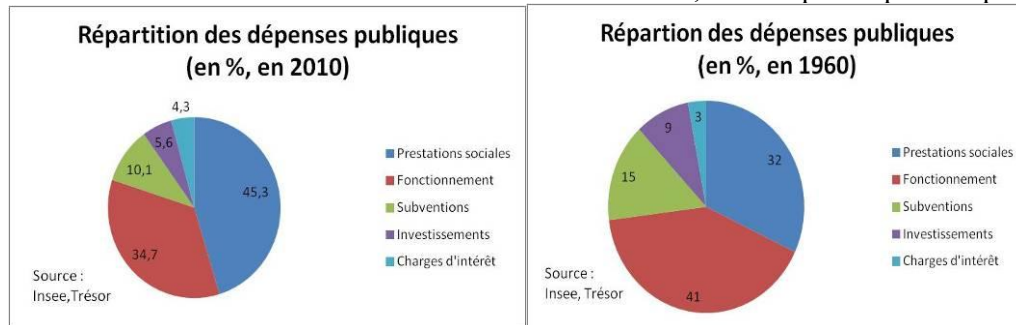
Graphique 3a
Zone euro : structure des dépenses publiques par nature (2011, % PIB)



C'est l'un des arguments phares des libéraux et des supporters de l'austérité constitutionnalisée : la France a trop de dépenses publiques par rapport à ses voisins européens. Il faut donc les diminuer, notamment en réduisant le nombre de fonctionnaires, sous peine d'être incapable de maîtriser les déficits. Un regard détaillé sur les données et les évolutions historiques démontre l'inanité de ce raisonnement.

La France aurait donc trop de dépenses publiques. La preuve, selon les dernières données Eurostat, elle se situe en 2011 en deuxième position au sein de l'Union européenne, bien au-delà (6,5 points de pourcentage) de la moyenne des pays de la zone euro en 2011 et 10,3 points de plus que l'Allemagne. Ne cherchez plus la cause des problèmes de la France, tout est là !

Il est vrai que le montant des dépenses publiques ramené à la richesse nationale est passé d'environ 35 % au début des années 1960 à environ 50 % au début des années 1980, niveau qu'il dépasse depuis une vingtaine d'années.



Afin de comprendre pourquoi la France affiche un niveau élevé de dépenses publiques, il faut aller regarder de plus près la nature des nos dépenses : on y voit qu'en dépit de la progression de la dette publique, la baisse des taux d'intérêt auxquels la France emprunte depuis une bonne décennie lui permet de maîtriser le poids des remboursements. En fait, réduire la dépense publique ne peut se faire qu'en touchant aux deux grandes masses que sont l'Etat Providence ou les dépenses de fonctionnement.

Les administrations publiques nous coûtent-elles de plus en plus cher ?

Les plus libéraux arguent qu'il faut faire maigrir l'Etat. De ce point de vue, un regard sur l'histoire montre que la part des dépenses de fonctionnement dans le total des dépenses n'a cessé de diminuer depuis 1960.

Alors qu'elles représentaient le premier poste de dépenses, leur part a considérablement diminué depuis. Entre 1978 et 2010, le poids de dépenses publiques dans le PIB a augmenté de 11,9 points de pourcentage dont seulement 1,3 point s'explique par la progression des dépenses de fonctionnement. Il sera donc difficile d'aller très loin en ce domaine sauf à entamer la qualité des services publics, ce que le gouvernement actuel semble prêt à faire. Mais dans ce cas, il s'agit alors de masquer un programme purement idéologique de retrait de l'Etat derrière des considérations budgétaires.

Faut-il tuer l'Etat Providence ?

L'essentiel de la progression du poids des dépenses publiques sur cette période correspond à une progression rapide des prestations sociales (+ 7,5 points). Dans ce cas, les partisans d'une réduction rapide de ces dépenses devraient alors assumer, tels les Républicains américains, leur haine de la solidarité nationale et la nécessité de ne plus aider les chômeurs, les malades, les plus pauvres, etc. C'est la voie dans laquelle s'est engagée le gouvernement actuel et qu'il a l'intention de poursuivre s'il est réélu.

On peut donc prôner la nécessité de la baisse drastique des dépenses publiques mais, concrètement, cela signifie diminuer des dépenses de fonctionnement dont le poids ne cesse déjà de baisser ces dernières décennies ou bien d'attaquer l'Etat providence. Aucune justification économique à ce type de politiques, juste un choix de société prônant le retrait de l'Etat, dont l'action est jugée nuisible par essence, et un effacement de la redistribution au profit des plus aisés qui pourront toujours s'en sortir. Cela ne revient pas à dire qu'il ne faut pas maîtriser les dépenses publiques. Mais les faire progresser moins vite que la croissance du PIB permet d'en diminuer le poids dans le PIB jusqu'au niveau jugé nécessaire, compte tenu des recettes, pour maîtriser les déficits et la dette.

Document 3 : extrait chapitre 2, «économie de la crise », Paul Krugman, sortez-nous de cette crise... maintenant, Flammarion, septembre 2012.

40

SORTEZ-NOUS DE CETTE CRISE... MAINTENANT !

Imaginez la situation suivante : mettons que votre époux, pour quelque raison, refuse depuis des années de procéder à l'entretien du système électrique de la voiture familiale. À présent que le véhicule ne démarre plus, votre époux refuse ne serait-ce que d'envisager de remplacer la batterie, notamment parce que cela reviendrait à reconnaître qu'il a eu tort auparavant, et il insiste au contraire pour que la famille s'habitue à marcher et à prendre l'autobus. Vous avez manifestement un problème, et peut-être même est-il parfaitement insoluble pour vous. Mais c'est un problème qui tient à votre mari, pas à l'automobile, que l'on pourrait, et devrait, réparer très facilement.

Laissons là les métaphores. Voyons plutôt ce qui a mal tourné dans l'économie mondiale.

Tout est affaire de demande

Pourquoi le chômage est-il si répandu et la production économique si faible ? Parce que nous – et par « nous » j'entends les consommateurs, les entreprises et les gouvernements, tous confondus – ne dépensons pas assez. Les dépenses en matière de construction immobilière et de biens de consommation ont plongé au moment de l'éclatement des bulles jumelles de l'immobilier en Amérique et en Europe. L'investissement des entreprises n'a pas tardé à suivre, parce qu'il n'y a guère de sens à développer ses capacités quand les ventes diminuent. Puis ce fut une bonne part de la dépense publique, quand les autorités, tant au niveau local qu'à celui des États et même certains gouvernements nationaux, ont commencé à manquer de recettes fiscales. La faiblesse des dépenses signifie à son tour la baisse de l'emploi, parce que les entreprises ne vont pas produire ce qu'elles ne peuvent pas vendre, et qu'elles ne vont pas embaucher de la main-d'œuvre dont elles n'ont pas besoin pour produire. Nous souffrons d'une insuffisance sévère et généralisée de demande.

ÉCONOMIE DE LA CRISE

41

Face à ce qui précède, les attitudes sont très variables. Pour certains commentateurs, c'est tellement évident qu'il n'y a pas matière à débat. D'autres, en revanche, estiment que c'est absurde. Certains acteurs du paysage politique – des acteurs importants, qui exercent une influence réelle – ne croient pas à la possibilité que l'économie tout entière souffre d'une insuffisance de demande. Il arrive que l'on constate une demande trop faible pour certains biens, disent-ils, mais il ne peut y avoir carence dans tous les secteurs à la fois. Pourquoi ? Parce que, affirment-ils, il faut bien que les gens dépensent leurs revenus pour *quelque chose*.

C'est l'idée fautive que Keynes appelait « loi de Say » ; on l'appelle aussi parfois le « point de vue du Trésor » (Treasury View), en référence non pas à notre département des Finances, mais au Trésor de Sa Majesté¹, dans les années 1930, une institution qui affirmait avec insistance que toute dépense de l'État supplante toujours un montant égal de dépense privée. Pour bien montrer que je ne crée pas un argument spécieux, voici ce qu'a dit Brian Riedl, de la Heritage Foundation (un groupe de réflexion orienté à droite) dans un entretien accordé début 2009 à la *National Review* :

Le grand mythe keynésien veut qu'il soit possible en dépensant de l'argent d'accroître la demande. Il s'agit d'un mythe parce que le Congrès ne dispose pas d'un coffre rempli d'argent à distribuer dans le circuit économique. Chaque dollar que le congrès injecte dans l'économie doit d'abord être retiré à l'économie à travers l'impôt ou l'emprunt. On ne crée pas de nouvelle demande, on ne fait que la transférer d'un groupe d'individus à un autre.

Accordons ceci à Riedl : à la différence de nombre de conservateurs, il reconnaît que son argument s'applique à toute source de nouvelle dépense. C'est-à-dire qu'il admet que l'argument selon lequel un programme de dépense publique ne peut pas favoriser l'emploi signifie aussi, par

1. Trésor britannique (NdT).

Chapitre 2:
Économie de la
Crisis
Paul Krugman
Sortez-nous
de cette crise...
maintenant
(Flammarion,
Septembre 2012)

exemple, qu'un accroissement de l'investissement privé ne le peut pas davantage. Et cela doit s'appliquer à la baisse des dépenses aussi bien qu'à leur augmentation. Si, par exemple, les consommateurs endettés choisissent de dépenser 500 milliards de dollars de moins, cet argent, selon les partisans de la thèse de Riedl, doit revenir aux banques, qui le prêteront afin que les entreprises ou d'autres consommateurs dépensent 500 milliards de plus. Si les entreprises qui ont peur de l'occupant socialiste de la Maison-Blanche réduisent les sommes qu'elles investissent, l'argent qu'elles libèrent ainsi doit être dépensé par des entreprises ou des consommateurs moins inquiets. Selon la logique de Riedl, l'insuffisance généralisée de la demande ne peut pas nuire à l'économie pour la bonne raison que ce phénomène ne se produit jamais.

De toute évidence, je n'y souscris pas, et dans l'ensemble, les gens raisonnables non plus. Mais comment démontrer que c'est faux ? On peut toujours en appeler à la logique, par le verbe, mais l'expérience m'a appris que lorsqu'on se lance dans ce genre de discussion avec un anti-keynésien résolu, on en vient assez vite à jouer sur les mots et personne n'en ressort convaincu. On peut aussi rédiger un petit modèle mathématique pour illustrer les questions en présence, mais cela ne fonctionne qu'auprès des économistes, pas des gens normaux (et encore, pas forcément avec tous les économistes).

Où alors on peut se fonder sur un fait authentique – et cela me conduit à l'histoire que je préfère en économie : celle de la coopérative de baby-sitting.

L'anecdote a paru pour la première fois en 1977, dans un article du *Journal of Money, Credit and Banking*, sous la plume de Joan et Richard Sweeney, qui l'avaient personnellement vécue, avec pour titre : « Monetary Theory and the Great Capitol Hill Baby Sitting Co-op Crisis » (La théorie monétaire et la grande crise de la coopérative de baby-sitting du Capitole). Les Sweeney étaient adhérents d'une coopérative de garde d'enfants, une association d'environ 150 jeunes

Que nous dit cette histoire ? Si vous répondez « rien » sous prétexte qu'il s'agit d'un cas particulier forcément anecdotique, honte à vous ! Aussi limitée qu'elle fût, la coopérative de baby-sitting du Capitole n'en constituait pas moins une réelle économie monétaire. Sans doute lui manquait-il nombre des caractéristiques de ce système gigantesque qu'on appelle l'économie mondiale, mais elle possédait un élément essentiel pour qui veut comprendre ce qui a détraqué cette dernière – un élément qui semble obstinément échapper à l'entendement des politiciens et des décideurs.

Lequel ? Le fait que tes dépenses sont mes revenus et que tes revenus sont mes dépenses.

Vous trouvez cela évident ? Beaucoup d'individus influents ne pensent pas comme vous.

Comme John Boehner, par exemple, le porte-parole de la Chambre des représentants américaine, qui s'est opposé au programme économique du président Obama en affirmant que les souffrances qu'enduraient les Américains imposaient au gouvernement de se serrer lui aussi la ceinture. (À la grande consternation des économistes de gauche, Obama a fini par reprendre l'idée dans ses propres discours.) Mais Boehner omettait de se poser la question suivante : si les citoyens ordinaires se serrent la ceinture – en dépensant moins – et si l'État en fait autant, qui va acheter les produits américains ?

De même, l'idée que tout revenu individuel – mais aussi tout revenu national – constitue la dépense d'un autre n'est manifestement pas évidente pour bon nombre de dirigeants allemands, qui érigent en modèle le virage qu'a accompli leur pays entre la fin des années 1990 et aujourd'hui. La clé de ce virage a été le passage de la balance commerciale d'une position déficitaire à une position excédentaire – c'est-à-dire que l'Allemagne est passée d'une situation où elle achetait plus qu'elle ne vendait à l'étranger, à la situation inverse. Mais cela n'a été possible que parce que d'autres pays (essentiellement ceux d'Europe du Sud) ont suivi un mouvement symétrique vers les profondeurs de leur déficit commercial.

couples, employés du Congrès pour la plupart, qui faisaient des économies en mutualisant la garde de leurs enfants.

La taille relativement importante de la coopérative constituait un avantage considérable, puisqu'elle augmentait les chances de trouver quelqu'un pour garder ses enfants le soir où l'on voudrait sortir. Mais un problème se posait : comment les fondateurs de la coopérative allaient-ils s'assurer que chaque couple effectue la part de garde qui lui revenait ?

Ils ont résolu le problème en mettant en place un système de titres convertibles : les couples adhérents recevaient vingt coupons correspondant chacun à une demi-heure de baby-sitting. (Le jour où l'on quittait la coopérative, on était censé rendre autant de coupons qu'on en avait reçu.) À chaque garde, les parents des baby-sittés remettaient au baby-sittant le nombre de coupons requis. À la longue, chaque couple devait donc offrir autant de gardes qu'il en recevait, puisqu'il fallait forcément remplacer les coupons donnés.

Mais la coopérative a fini par connaître de gros problèmes de fonctionnement. Dans l'ensemble, les couples s'efforçaient de conserver une réserve de coupons dans un tiroir, en cas de sorties successives. Mais pour des raisons qui ne méritent pas qu'on s'y attarde, il est arrivé un moment où le nombre de coupons en circulation est devenu très inférieur à celui des réserves que les couples tenaient à conserver sous la main.

Que s'est-il passé alors ? Inquiets de ne pas disposer d'une réserve suffisante de coupons, les couples ont commencé à rechigner à sortir avant d'avoir approvisionné leur stock en allant garder les enfants des autres. Mais précisément parce que de nombreux couples ont commencé à moins sortir, les occasions de gagner des coupons se sont raréfiées. Les couples dont les réserves étaient basses se sont montrés plus réticents encore, et le volume des gardes effectuées dans la coopérative a brutalement diminué.

Pour le dire simplement, la coopérative de baby-sitting est entrée en récession, et cela a duré jusqu'à ce que les économistes du groupe parviennent à persuader la direction d'augmenter le nombre de coupons en circulation.

Tout le monde est aujourd'hui dans le pétrin, mais tout le monde ne peut pas, comme l'Allemagne, vendre plus qu'il n'achète. Cela, les Allemands semblent ne pas le percevoir – ou peut-être n'en ont-ils pas envie.

Le cas de la coopérative de baby-sitting, si élémentaire et limité soit-il, possédait cette caractéristique loin d'être évidente et qui vaut aussi pour l'économie mondiale ; il peut donc servir de « validation de principe » à certaines grandes idées économiques. En l'occurrence, on peut tirer de cet épisode trois grands enseignements.

D'abord, l'insuffisance généralisée de la demande est une possibilité bien réelle. Lorsque les membres de la coopérative manquant de coupons ont décidé d'arrêter d'en dépenser en réduisant leurs sorties, cela n'a déclenché aucune augmentation automatique de la dépense des autres membres ; au contraire, la rarefaction des occasions de garder des enfants a incité tout le monde à dépenser moins. Brian Riedl et ses émules ont raison de dire que la dépense est forcément toujours égale au revenu : le nombre de coupons reçus une semaine donnée était toujours égal à celui des coupons donnés. Mais cela ne signifie pas que les gens dépenseront toujours assez pour faire plein usage des capacités productives de l'économie ; en revanche, cela peut signifier qu'une part suffisante de ces capacités reste en sommeil pour abaisser le revenu jusqu'au niveau de la dépense.

Deuxièmement, une économie peut bel et bien se déprimer à cause de « problèmes de bobine », c'est-à-dire de défaillances de coordination plutôt que par manque de capacités de production. Le problème de la coopérative n'était pas que les parents faisaient de piètres baby-sitters, ni que des taux d'imposition élevés ou des subventions trop généreuses des pouvoirs publics avaient fini par rendre les couples réticents à accepter des offres de baby-sitting, ni même qu'on payait le prix inexorable des excès du passé. Très clairement, le problème avait une cause banale : la masse des coupons était trop faible, et cela a créé un « désordre gigantesque », pour le dire comme Keynes, face auquel les membres de la

coopérative ont individuellement cherché à faire quelque chose – étoffer leur stock de coupons – qui était en fait impraticable collectivement.

Cette notion est déterminante. La crise actuelle de l'économie mondiale – une économie dont le volume est à peu près quarante millions de fois supérieur à celui de notre coopérative de baby-sitting – est, malgré toutes les différences d'échelle, très semblable en nature à celle de la coopérative. Collectivement, les habitants du monde cherchent à acheter moins de choses que ce qu'ils sont capables de produire, à dépenser moins qu'ils ne gagnent. Cette attitude est viable pour un individu, mais pas pour le monde dans son ensemble. C'est ce qui produit les dégâts que nous observons tout autour de nous.

Permettez-moi d'en dire un peu plus à ce sujet en vous offrant un aperçu rapide d'une explication que je développerai plus loin. Si l'on observe l'état du monde à la veille de la crise – disons en 2005-2007 –, on voit un tableau où certaines personnes se font une joie de prêter beaucoup d'argent à d'autres, qui se font une joie de le dépenser. Les entreprises américaines prêtaient leur excès de liquidités aux banques d'investissement, qui utilisaient ces fonds pour financer à leur tour des prêts immobiliers ; les banques allemandes prêtaient leur excès de liquidités aux banques espagnoles, qui employaient aussi ces fonds pour financer des prêts immobiliers, et ainsi de suite. Certains de ces prêts ont servi à acheter des maisons neuves, si bien que les fonds ont été dépensés dans la construction. Une partie de ces prêts a servi à extraire de l'argent sur valeur domiciliaire, qui a été dépensé dans l'achat de biens de consommation. Et parce que ta dépense est mon revenu, il y avait beaucoup de ventes, et il était assez facile de trouver un emploi.

Puis la musique s'est arrêtée. Les prêteurs ont redoublé de prudence avant d'accorder de nouveaux prêts ; les emprunteurs ont été contraints de faire des coupes claires dans leurs dépenses. Et c'est là que réside le problème : personne d'autre n'a souhaité sortir du rang pour dépenser à leur place. D'un

les faiblement instruits. Personne n'a vu son salaire vraiment augmenter ; en fait, je l'ai dit au chapitre premier, les diplômés ont même accepté une baisse de revenus exceptionnellement forte parce qu'ils étaient contraints de prendre un emploi sans rapport avec les études qu'ils avaient faites.

L'idée de fond, c'est que si le chômage de masse était lié au fait que trop de travailleurs ne possèdent pas les bonnes compétences, on devrait trouver un nombre significatif de travailleurs qui les possèdent et les font fructifier – or, ce n'est pas le cas. Ce qu'on voit, en revanche, c'est un appauvrissement généralisé, ce qui survient lorsque l'économie souffre d'une insuffisance de la demande.

Nous voilà donc avec une économie handicapée par la faiblesse de la demande ; le secteur privé, collectivement, cherche à dépenser moins que ce qu'il gagne, et cela a fait chuter les revenus. Mais nous nous trouvons dans une trappe à liquidité : la Fed ne peut pas persuader le secteur privé de dépenser davantage en se contentant d'augmenter la quantité de monnaie en circulation. Quelle est la solution ? La réponse est évidente ; le hic, c'est qu'un très grand nombre de personnages influents s'obstinent à ne pas la voir.

Dépenser plus pour gagner plus

Au milieu de l'année 1939, l'économie américaine avait traversé l'essentiel de la Grande Dépression, mais la dépression n'était absolument pas finie. L'État ne s'occupait pas encore de recueillir des statistiques exhaustives sur l'emploi et le chômage, mais pour autant qu'on le sache, le taux de chômage tel que nous le définissons aujourd'hui dépassait les 11 %. Beaucoup de gens considéraient que c'était là un état définitif : l'optimisme des premières années du New Deal avait reçu un sacré coup en 1937, lorsqu'on était entré dans une nouvelle phase de récession aiguë.

coup, les dépenses totales de l'économie mondiale sont tombées en flèche, et puisque ma dépense est ton revenu et que ta dépense est le mien, les revenus et l'emploi ont plongé à leur tour.

Y peut-on quelque chose, alors ? C'est ici qu'intervient le troisième enseignement de la coopérative de baby-sitting : les grands problèmes économiques ont parfois des solutions simples et aisées. Pour se tirer d'affaire, il a suffi à la coopérative d'émettre davantage de coupons.

Ce qui pose la question centrale : pourrait-on appliquer le même traitement à la crise mondiale ? Suffirait-il d'imprimer davantage de coupons de baby-sitting, c'est-à-dire d'accroître la masse monétaire, pour remettre les Américains au travail ?

Eh bien, à vrai dire, c'est précisément de cette façon, en imprimant des coupons supplémentaires, que l'on sort habituellement de la récession. Depuis cinquante ans, la tâche de mettre fin aux récessions a essentiellement incombé à la Réserve fédérale, qui (globalement) contrôle la masse d'argent qui circule dans l'économie ; quand cette dernière bat de l'aile, la Fed actionne la presse à billets. Et jusqu'à ce jour, ça a toujours fonctionné, notamment de façon spectaculaire après la sévère récession de 1981-82, que la Fed n'a mis que quelques mois à transformer en reprise économique rapide – la fameuse « aube de l'Amérique ». La méthode a de nouveau fonctionné, bien que plus lentement et de façon plus hésitante, après les récessions de 1990-91 et de 2001.

Mais cette fois-ci, elle a échoué. Je viens de dire que la Fed contrôle la masse monétaire « globalement » ; ce qu'elle contrôle en vérité, c'est la « base monétaire », c'est-à-dire la monnaie en circulation à laquelle s'ajoutent les réserves détenues par les banques. Depuis 2008, la Fed a triplé le volume de la base monétaire ; l'économie ne sort pourtant pas de la crise. Ma thèse selon laquelle nous souffrons d'une insuffisance de la demande est-elle pour autant fautive ?

Non, elle ne l'est pas. En fait, l'impuissance de la politique monétaire à résoudre la crise était prévisible – et elle a été prédite. C'est en 1999 que j'ai écrit la première version de

Pourtant, deux ans plus tard, l'économie était en plein essor, et le chômage avait fondu. Que s'était-il passé ?

La réponse est que quelqu'un s'était enfin mis à dépenser suffisamment pour que l'économie se remette à ronronner. Ce « quelqu'un », bien entendu, c'était l'État.

L'objet de cette dépense était fondamentalement destructif plutôt que constructif ; comme le disent les économistes Robert Gordon et Robert Krenn, à l'été 1940, l'économie américaine entrait en guerre. Bien avant Pearl Harbor, les dépenses militaires ont grimpé en flèche, l'Amérique s'empressant de remplacer les navires et autres armements envoyés en Grande-Bretagne dans le cadre du programme prêt-bail, et de bâtir des camps militaires pour héberger les millions de recrues apportées par la conscription. Les dépenses militaires générant de l'emploi et le revenu des ménages s'accroissant, la dépense du consommateur a suivi la tendance (elle finira par se restreindre avec le rationnement, mais cela n'est venu que plus tard). Les entreprises voyant leurs ventes augmenter, elles ont réagi à leur tour en dépensant plus.

Et d'un coup, la Dépression a pris fin et tous ces travailleurs « inadaptés et peu formés » se sont remis au travail.

Le fait que les dépenses aient été consacrées à la défense plutôt qu'à des programmes intérieurs a-t-il de l'importance ? En termes économiques, aucune : la dépense crée de la demande, quelle que soit son affectation. Sur le plan politique, en revanche, cela a évidemment eu une importance considérable : pendant toute la Dépression, des voix influentes avaient multiplié les mises en garde contre les dangers de l'excès de dépense publique, ce qui a eu pour effet d'inhiber tous les programmes de création d'emploi du New Deal, bien trop timides au regard de l'ampleur de la crise. La menace de la guerre a fini par faire taire ces champions du conservatisme budgétaire, ouvrant la voie au rétablissement – et c'est ce qui m'a amené à dire en plaisantant, à l'été 2011, que ce qu'il nous faudrait vraiment aujourd'hui, c'est une

Chapitre 2:
Économie de la
crise
Paul Krugman
Sortez-nous
de cette crise...
maintenant
(Plan monnaie,
09/12)

Fausse menace d'invasion extraterrestre, qui déclencherait des dépenses massives pour la défense anti-martiens.

L'essentiel est de retenir que ce qu'il nous faut pour sortir de la dépression actuelle, c'est une nouvelle vague de dépense publique.

Est-ce vraiment si simple que cela? Ce serait vraiment facile à ce point? Fondamentalement, oui. Il faut incontestablement discuter du rôle de la politique monétaire, des implications de l'endettement des États et de ce qu'il convient de faire pour s'assurer que l'économie ne retombera pas automatiquement dans la crise quand l'État cessera de dépenser. Il faut discuter des façons de réduire l'excès d'endettement privé, dont on peut penser qu'il est à la source de notre crise. Il faut aussi aborder les questions internationales, notamment le piège singulier que l'Europe s'est tendu à elle-même. Tout cela sera traité plus loin dans ce livre. Mais l'idée centrale - ce dont le monde a besoin aujourd'hui, c'est que les pouvoirs publics augmentent leurs dépenses pour nous sortir de cette dépression - en ressortira intacte. Mettre un terme à cette crise devrait être, pourrait être d'une facilité quasiment incroyable.

Alors pourquoi ne le faisons-nous pas? Pour répondre à cette question, il faut faire un peu d'histoire économique et, surtout, politique. Mais commençons par revenir sur la crise de 2008.

Document 4 : extrait chapitre2, «économie de la crise », Paul Krugman, sortez-nous de cette crise... maintenant, Flammarion, septembre 2012.

Catastrophes, armes et argent

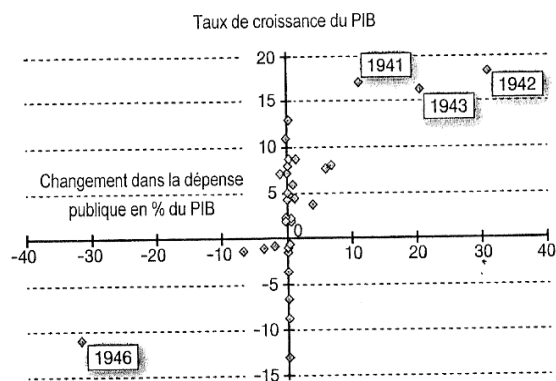
Je l'ai dit, on a vu depuis le début de la crise se multiplier les études autour des effets de la politique budgétaire sur la production et l'emploi. Ce corpus de recherche grandit rapidement, et il est pour l'essentiel trop technique pour qu'on le résume ici. Mais en voici quelques points forts.

D'abord, Robert Hall, de Stanford, a observé les effets des grands changements intervenus dans la politique d'achats de l'État américain - lors de guerres, plus particulièrement la Seconde Guerre mondiale et celle de Corée. Le graphique de la page suivante compare les changements de la dépense militaire américaine avec ceux du PIB réel - exprimés l'une et l'autre en pourcentage du PIB de l'année précédente - sur la période allant de 1929 à 1962 (il ne s'est pas passé grand-chose depuis). Chaque point représente une année ; j'ai indiqué celles correspondant à la forte augmentation de la Seconde Guerre mondiale et à la grande démobilisation qui l'a immédiatement suivie. D'importants mouvements se sont évidemment produits dans les années où les dépenses militaires n'ont eu aucun caractère particulier, notamment lors du ralentissement entre 1929 et 1933 et la reprise de 1933 à 1936. Mais chaque année de forte augmentation de la dépense a aussi été une année de forte croissance, et celle de la réduction des dépenses militaires au sortir de la Seconde Guerre mondiale a vu la production brutalement décliner.

Cela suggère clairement que l'accroissement des dépenses de l'État crée bel et bien de la croissance et donc de l'emploi. La question qui se pose alors est de savoir combien rapporte chaque dollar investi. Les données sur les dépenses militaires américaines sont légèrement décevantes à cet égard, puisqu'elles laissent entendre qu'un dollar de dépense ne produirait en vérité qu'environ 0,50 dollar de croissance. Mais si vous connaissez un peu l'histoire des périodes de guerre, vous savez qu'elles ne constituent pas un très bon indicateur de ce qu'il arriverait si l'on augmentait les dépenses aujourd'hui. En fin

de compte, pendant la Seconde Guerre mondiale, la dépense du secteur privé a été délibérément réprimée à travers le rationnement et les restrictions sur la construction privée ; pendant la guerre de Corée, l'État a voulu éviter les pressions inflationnistes en augmentant sensiblement les impôts. Il est donc probable qu'augmenter la dépense s'avérerait aujourd'hui plus rentable.

Dépense publique et croissance, 1929-1962



Les hausses et les baisses importantes de la dépense publique lors de la Seconde Guerre mondiale et la guerre de Corée se sont accompagnées de phases d'expansion et de contraction de l'économie dans son ensemble.

Source : Bureau of Economic Analysis

Plus rentable, mais à quel point? Pour répondre à cette question, il serait utile de trouver des expériences naturelles susceptibles d'illustrer les effets de la dépense publique dans des conditions plus semblables à celles que nous connaissons à présent. Malheureusement, aucune expérience de ce type n'est aussi parlante et claire que la Seconde Guerre mondiale. Nous disposons néanmoins de plusieurs méthodes utiles pour arriver à nos fins.

L'une consiste à remonter plus loin dans le passé. Ainsi que le soulignent les historiens Barry Eichengreen et Kevin O'Rourke, dans les années 1930, les nations sont entrées l'une après l'autre dans la course aux armements, à un moment où la situation, par le chômage élevé et les taux d'intérêt avoisinant zéro, ressemblait beaucoup à celle d'aujourd'hui. Dans des travaux réalisés avec leurs étudiants, ils ont épluché les données de l'époque, dont on peut penser qu'elles sont fragmentaires, pour évaluer l'effet sur la production des changements de la dépense induits par cette course aux armements, et constaté un bien meilleur rendement par dollar (ou plus précisément, par lire, par mark, par franc, etc.).

Une autre méthode consiste à comparer entre elles différentes régions au sein des États-Unis. Emi Nakamura et Jon Steinsson, de l'université Columbia, soulignent à cet égard que certains États américains abritent depuis toujours une industrie militaire nettement plus importante que d'autres – la Californie, par exemple, concentre depuis longtemps un grand nombre de fabricants d'armement, mais pas l'Illinois. Dans le même temps, le budget de la défense au niveau national a beaucoup fluctué, augmentant abruptement sous Reagan avant de retomber à la fin de la guerre froide. À l'échelle du pays, les effets de ces fluctuations sont brouillés par d'autres facteurs, la politique monétaire en particulier : la Fed a sensiblement relevé les taux d'intérêt au début des années 1980, au moment précis des grandes dépenses de Reagan, avant de brutalement les baisser au seuil des années 1990. Mais on peut quand même se faire une bonne idée de l'effet de la dépense publique en observant les différences d'un État à l'autre ; sur la foi de ces différences, Nakamura et Steinsson estiment qu'un dollar dépensé entraîne un retour d'environ 1,50 dollars.

L'observation des effets de la guerre – en y incluant la course à l'armement qui la précède et la démilitarisation qui la suit – nous en dit long sur ceux de la dépense publique. Mais n'y a-t-il vraiment que la guerre pour se faire une idée du sujet ?

Pour ce qui est des grandes augmentations de la dépense par l'État, la réponse est, malheureusement, affirmative. Si l'on exclut les périodes de guerre ou de menace de guerre, les grands programmes de dépense sont rares. En revanche, les grandes coupes budgétaires, elles, peuvent avoir une autre cause, notamment quand, inquiets du volume du déficit budgétaire et/ou de la dette publique, les responsables de la politique nationale procèdent à des coupes claires pour remettre leurs finances en bon ordre. Si bien qu'à l'instar de la guerre, l'austérité nous livre des informations sur les effets de la politique budgétaire.

À propos, il est très important de ne pas s'en tenir aux montants des dépenses mais d'observer les réorientations de politique. Comme les impôts, la dépense varie dans les pays modernes selon l'état de l'économie, et cela peut donner lieu à des corrélations trompeuses ; depuis quelques années, par exemple, les dépenses américaines consacrées aux allocations chômage ont explosé alors même que l'économie s'affaiblissait, mais la causalité s'exerce du chômage vers la dépense, pas dans l'autre sens. Évaluer les effets de l'austérité requiert donc un examen rigoureux des mesures qui en régissent l'application.

Fort heureusement, certains chercheurs du Fonds monétaire international se sont donné cette peine, et ils ont identifié pas moins de 173 épisodes d'austérité budgétaire dans des pays développés entre 1978 et 2009. Ils ont constaté que les politiques d'austérité sont suivies de contraction économique et d'augmentation du chômage.

On pourrait en dire beaucoup, beaucoup plus, mais j'espère que ce rapide tour d'horizon vous aura donné un aperçu de ce que l'on sait et de comment on le sait. J'espère en particulier que désormais, quand vous entendrez Joseph Stiglitz, Christina Romer ou moi-même affirmer que réduire les dépenses en période de dépression ne fera qu'aggraver les choses et qu'une augmentation temporaire de la dépense pourrait ramener la croissance, vous ne penserez pas « cela n'engage que lui ». Ainsi que l'a récemment affirmé