
Politique et théorie économique

William Green, membre de la Chambre des représentants (É.-U.)

Dans le présent article, je compte examiner les raisons pour lesquelles l'analyse économique ne semble pas servir les besoins de l'appareil politique chargé de prendre des décisions de nature économique pour notre pays.

Examinons d'abord les prévisions relatives au déficit. On pourrait croire, à première vue, que ces prévisions sont utiles au Congrès dans la mesure où elles donnent un aperçu de l'évolution de notre situation financière. Or, il est loin d'en être toujours ainsi. Par exemple, lorsque le 100^e Congrès a été convoqué en janvier 1987, le Congressional Budget Office (CBO) affirmait que le déficit pour l'année financière 1987 atteindrait 176 milliards de dollars, mais qu'il diminuerait graduellement au cours des cinq années suivantes pour se situer à 84 milliards de dollars en 1992.

Jusqu'à-là, il n'y avait rien à redire. Même si les chiffres de 176 et 84 milliards de dollars étaient plus élevés que nous ne l'aurions voulu, la tendance était nettement dans la bonne direction. Bref, on avait l'impression que la loi Gramm-Rudman-Hollings visant la réduction du déficit allait vraiment parvenir à le faire fléchir.

Toutefois, lorsque le CBO a publié son rapport semestriel en août 1987, nous avons eu une désagréable surprise. Même si le déficit prévu pour 1987 n'était plus que de 157 milliards de dollars – de fait, il devait diminuer encore de 10 milliards de dollars deux mois plus tard – le déficit prévu pour 1992 était maintenant de l'ordre de 151 milliards ! Une réévaluation trop modeste de certaines variables économiques avait, semble-t-il, fait toute la différence dans les chiffres avancés pour 1992. Donc, au lieu de la baisse soutenue que nous avaient laissé entrevoir les prévisions de janvier, nous avons maintenant perdu presque tout espoir de voir diminuer le déficit. Encore une fois, la déception était de taille et peut-être même a-t-elle été à l'origine de la débâcle boursière du 19 octobre 1987.

Peut-être que si nous avions pris connaissance des prévisions en question dans leurs moindres détails, notre surprise aurait été moins grande. En effet, le CBO soutient actuellement qu'en janvier, il peut prévoir le PNB de l'année suivante avec une marge d'erreur de 4,2 pour cent dans deux

tiers des cas. Ainsi, il y a deux chances sur trois pour que le déficit budgétaire réel ne soit pas supérieur ou inférieur de plus 49 milliards de dollars aux prévisions. En d'autres mots, il y a une chance sur trois que le CBO affiche, par rapport à ses prévisions pour l'année prochaine, un écart de plus ou moins 49 milliards de dollars. Dans son estimation du PNB dans cinq ans d'ici, le CBO nous dit qu'il a environ 30 % des chances de voir l'écart atteindre 125 milliards de dollars. Inutile de dire que cela rend la tâche du Congrès difficile – voire impossible ! – lorsqu'il lui faut se faire une idée de la façon dont risque d'évoluer notre situation économique nationale.

Jusqu'ici, j'ai surtout insisté sur le CBO, dont les prévisions s'inspirent essentiellement des modèles économétriques keynésiens. Si je m'en suis tenu à ce choix, c'est que le Congrès travaille le plus souvent à partir des prévisions du CBO. Non pas que nous soyons tous d'accord avec ses modèles économétriques, mais nous estimons que nos discussions budgétaires seraient beaucoup plus ardues, si nous ne partions pas des mêmes hypothèses. Il est donc normal que nous nous en remettions à nos fonctionnaires quelle que soit la fiabilité de leurs prévisions. Nous pouvons aussi nous reporter aux données de l'Office Management Budget mais sa précision laisse aussi à désirer.

Pour tout dire, aucune autre solution n'offre de meilleure garantie de précision. Afin de démontrer cette affirmation, reportons-nous à 1981, au moment de la controverse entourant le premier budget Reagan. S'appuyant sur une analyse réalisée selon la théorie de l'offre, le gouvernement Reagan nous garantissait que le budget et les propositions fiscales allaient permettre une croissance réelle de 4,2 pour cent en 1982. Quelques semaines plus tard, le CBO nous affirmait que selon l'analyse keynésienne qu'il avait faite de la situation, la croissance réelle en 1982 n'allait être que de 2,5 pour cent avec la proposition Reagan.

Vous vous rappellerez sans doute qu'en 1982, nous avons vécu la pire récession depuis 1937-1938 – que ni les tenants de la théorie de l'offre ni les partisans de la théorie keynésienne n'avaient vue venir. Inutile de dire que

l'expérience nous a laissés sceptiques, nous les hommes politiques, quant à la possibilité de déterminer à l'avance l'impact d'un budget à l'aide de l'une ou l'autre de ces théories.

En toute justice, je dois dire cependant que d'un côté comme de l'autre, on a élaboré après coup des théories pour expliquer ce qui s'était passé. Les tenants de la théorie de l'offre ont souligné que tout compte fait, nous n'avions pas eu de véritable réduction fiscale en 1981, en raison du non-ajustement des tranches d'imposition au taux d'inflation (« bracket creep »), de la hausse de l'impôt au titre de la sécurité sociale et de l'augmentation des recettes provenant de l'impôt sur les bénéficiaires exceptionnels attribuable à la déréglementation des prix du pétrole.

À l'instar des partisans de la théorie keynésienne, ils ont aussi fait remarquer qu'ils n'avaient pas prévu que le Federal Reserve Board allait freiner l'expansion de la masse monétaire autant que l'a fait Paul Volcker en 1981-1982. Peut-être faut-il comprendre par là qu'en plus de rendre compte chaque semaine de l'évolution de la masse monétaire, le Federal Reserve Board devrait soumettre périodiquement son président à un test de Rorschach et en publier les résultats, de façon que nous puissions suivre de plus près l'état de son psyché. Il reste que ni les tenants de la théorie de l'offre ni les partisans de la théorie keynésienne ne tenaient ce discours au milieu de 1981, lorsque le Congrès étudiait les propositions budgétaires du président Reagan.

Nos propos jusqu'ici pourraient donner à penser que la troisième grande école d'économistes contemporains, en l'occurrence les monétaristes, possède la solution à nos problèmes. Cependant, en y réfléchissant, je doute que leur théorie puisse être de quelque utilité au Congrès ou à l'appareil exécutif. D'abord, personne d'entre nous n'a de contrôle direct sur la masse monétaire et bien qu'il soit à l'origine des pouvoirs dévolus à la Federal Reserve, le Congrès pourrait avoir beaucoup plus d'emprise sur la masse monétaire qu'il n'a choisi d'en exercer. Il ne faut pas croire cependant que je sois moi-même favorable à une telle solution.

D'ailleurs, même si nous choisissons de gérer la politique monétaire plus fermement que nous ne l'avons fait jusqu'ici, les grands bouleversements subis par notre système financier ont rendu extrêmement difficile le recours à la théorie monétariste comme système de gestion de l'économie, et ce quelle qu'ait pu être l'utilité de cette théorie comme outil d'analyse rétrospective. D'abord, on a du mal à s'entendre sur ce que constitue l'« argent » aux fins de la théorie monétaire. Ensuite, il n'est pas facile de déterminer combien de temps il faut avant que les statistiques sur la masse monétaire ne se répercutent sur l'économie.

Toutefois, le principal inconvénient à utiliser la théorie monétaire pour établir des prévisions réside dans le fait qu'en vertu de cette théorie, notre situation économique est non

seulement fonction de la masse monétaire elle-même, mais du produit de la masse monétaire et de sa vélocité. Or, la vélocité monétaire est difficile à mesurer. La seule façon de calculer la vélocité monétaire consiste à diviser le PNB par la masse monétaire à un moment donné. Cette façon de procéder permet une analyse rétrospective intéressante, mais elle est de peu d'utilité pour orienter les mesures à prendre à partir de là. Cela est d'autant plus vrai que, contrairement aux hypothèses émises précédemment, la vélocité peut changer brusquement. Par exemple, elle a soudainement chuté au cours de la récession de 1981-1982, après une longue période d'expansion constante, sans que l'on puisse déterminer avec certitude si c'était là la cause ou le résultat de la récession.

Jusqu'ici, je n'ai traité que des problèmes que nous occasionnons à nous, hommes politiques, les lacunes inhérentes à la théorie et aux prévisions économiques. En toute justice, je dois admettre qu'il arrive parfois que nos objectifs politiques nous incitent à passer outre aux considérations d'ordre économique.

La loi fiscale de 1986 en est d'ailleurs un exemple typique. Le projet de loi en question donnait suite à un objectif que beaucoup d'entre nous s'étaient fixé, puisqu'il permettait de réduire les taux marginaux d'imposition en supprimant bon nombre d'exemptions et de déductions. Que cette façon de procéder soit bonne ou mauvaise, cela reste discutable. Il reste que les motivations politiques derrière ce projet de loi ont amené les législateurs à faire en sorte que ses dispositions prévoient une réduction sensible de l'impôt sur le revenu des particuliers et une hausse équivalente de l'impôt sur le revenu des sociétés grâce à la suppression de la plupart des encouragements à l'investissement prévus à l'intention des entreprises participant au système de recouvrement accéléré des coûts, de même qu'à l'élimination des crédits d'impôt à l'investissement accordés en vertu de la loi fiscale de 1981.

Que faut-il penser de tout cela ? Avant de répondre à cette question, permettez-moi d'abord de préciser qu'à mon avis, l'un des principaux problèmes de notre pays réside dans la faiblesse du taux d'épargne. Bien que les statistiques soient loin d'être fiables, tout le monde s'entend pour reconnaître que notre taux d'épargne est sensiblement inférieur à ce qu'il est dans les autres pays industrialisés. Le Japon, par exemple, a un déficit budgétaire comparable au nôtre en termes de pourcentage du PNB, mais son taux d'épargne élevé lui permet sans problème de financer son déficit sans solliciter d'aide extérieure.

Les raisons pour lesquelles notre taux d'épargne est si faible ne sont pas évidentes. En février 1981, certains d'entre nous, dirigés par Henry Reuss, alors membre de la Chambre des représentants et président du Comité mixte sur l'économie, et Barber Conable, lui aussi membre de la Chambre des représentants à l'époque et chef des républicains au sein du Comité des voies et moyens, se sont rendus au Canada pour essayer de voir pourquoi ce pays a un

taux d'épargne deux fois plus élevé que le nôtre. Nous avons passé plusieurs jours à rencontrer des banquiers, des dirigeants syndicaux, des économistes, tant des secteurs privé que public, ainsi que d'autres représentants du gouvernement et des intervenants divers.

« Il nous est apparu évident au bout du compte que le fort taux d'épargne du Canada s'expliquait en grande partie par la non-déductibilité des intérêts sur les emprunts personnels et par l'existence d'un nombre important de modes d'épargne exempts d'impôt. »

Quelque temps après, j'assistais à une réception offerte par le consulat canadien à New York et je racontais tout ce que ce séjour m'avait permis d'apprendre à un Canadien qui avait eu l'imprudence de me demander si j'avais eu l'occasion de me rendre au Canada récemment. Il m'a écouté puis, en me regardant droit dans les yeux, il m'a fait la remarque suivante : « Vous savez, tout ça, c'est de la foutaise. Si nous, Canadiens, sommes plus économes que vous, c'est tout simplement que notre population compte beaucoup plus d'Écossais que la vôtre. »

Après un tel commentaire, je serais mal venu d'essayer d'élaborer une théorie pour comparer nos taux d'épargne respectifs. Je tiens toutefois à rappeler que la loi fiscale de 1981 comportait deux parties. La première, comme je l'ai indiqué précédemment, portait strictement sur les encouragements fiscaux consentis aux entreprises, tandis que l'autre énumérait les réductions fiscales applicables aux particuliers. Du point de vue de l'épargne et de l'investissement, il semble que, contrairement aux allègements accordés aux particuliers, les avantages fiscaux consentis aux entreprises ont porté fruit. En effet, selon les économistes du Service de recherche du Congrès, sur les huit relances économiques qui se sont produites depuis la Deuxième Guerre mondiale, seule celle qui a débuté en 1982 a permis d'enregistrer un taux d'investissement aussi élevé et un taux d'épargne aussi faible. Donc, dans un pays aussi sérieusement en manque d'épargne et d'investissement, ce sont purement des considérations politiques plutôt

qu'économiques qui sont à l'origine du dépôt de la loi fiscale de 1986, où l'on reprend en les renforçant les dispositions de la loi fiscale de 1981 qui n'ont pas fonctionné – du point de vue de l'épargne – et où, pour financer leur application, on abroge celles qui au contraire ont donné les résultats escomptés ! Une réduction de l'impôt des particuliers ne passe pas inaperçue auprès du public tandis que même les économistes aguerris ont du mal à nous dire comment une augmentation de l'impôt des sociétés se répartit entre les investisseurs, les employeurs et les consommateurs.

Pour être honnête, je dois reconnaître que les allègements fiscaux consentis aux particuliers en 1981 n'ont pas été complètement inutiles, d'un point de vue keynésien, puisqu'ils ont augmenté les fonds disponibles à des fins de consommation au moment où la récession a sévi en 1981-1982. Cependant, les économistes keynésiens vous diront aussi que ces réductions fiscales auraient dû être supprimées dès que la reprise s'est amorcée et que l'on a constaté que les déficits persistaient.

Permettez-moi pour finir d'ajouter encore quelques observations. Compte tenu de l'incertitude inhérente aux prévisions économiques, il y a lieu de se demander si les attentes de la population n'ont pas autant d'incidence sur l'économie que n'importe quel autre facteur. Lorsque j'étudiais cette « science rébarbative » à l'université Harvard, il y a une quarantaine d'années, on nous enseignait qu'une augmentation de la masse monétaire réduisait les taux d'intérêt et qu'une offre accrue par rapport à une demande de fonds fixe faisait baisser le point d'équilibre. De nos jours, c'est plutôt le contraire qui se produit, puisqu'une masse monétaire plus grande crée des attentes que le Federal Reserve Board a tôt fait de circonscrire. L'idée voulant que les attentes peuvent prendre le pas sur les autres paramètres d'un modèle économique n'est pas nouvelle. Oskar Lange l'a déjà formulée il y a un certain nombre d'années.

Si ce modèle est juste, alors peut-être les monétaristes ont-ils raison de préconiser une politique économique stable, mais pour des raisons fort différentes de celles qu'ils invoquent. Dans le contexte d'aujourd'hui, la meilleure façon de gérer l'économie consiste peut-être pour les dirigeants politiques à équilibrer coûte que coûte leurs budgets, et pour le Federal Reserve Board, à faire tout en son pouvoir pour contenir la croissance monétaire. À tout le moins, pourrait-on ainsi donner une certaine orientation aux entreprises, aux travailleurs et aux milieux financiers. C'est peu, mais c'est peut-être là où réside le secret du succès !■