

BELKANICHI Karim
JESUS Javier
LAGIERE Simon Pierre

Sujet : Relance budgétaire ou réduction de la dette publique ?

GRUPE N°3 : TD POLITIQUE MACROECONOMIQUE

Introduction :

La crise financière actuelle est souvent comparée à celle des années 30. Celle-ci a permis la résurgence de l'intervention de l'Etat comme on l'a vue aux Etats-Unis lors du plan Paulson et au Royaume-Uni avec la nationalisation de Bradford & Bingley¹. Va-t-on assister à un « New Deal » dans les économies occidentales et plus particulièrement en France ? Dans la perspective du respect du Traité de Maastricht de 1992 la France a engagé une procédure de désengagement qui lui a permis de diminuer son déficit à partir de 2004 et même se trouver sous la barrière des 3% depuis 2006. Pour atteindre cet objectif, on peut soit réduire les dépenses soit accroître les impôts, ce qui laisse une marge de manœuvre étroite quand on souhaite augmenter les dépenses ou baisser les impôts afin de relancer l'économie. Le déficit budgétaire se produit quand les recettes de l'Etat ne suffisent pas à compenser ses dépenses. Ainsi plus l'Etat connaît des déficits pour un budget donné, plus il aura besoin de se procurer de l'argent et plus sa dette envers les prêteurs augmentera. La crise actuelle a obligé au G4 se réunir à Paris le 4 octobre et invoquer les circonstances exceptionnelles pour dépasser temporellement le Pacte de Stabilité et de Croissance. Cela nous laisse penser qu'une relance budgétaire se mettra en place ayant des répercussions sur le déficit et la dette publique.

On peut se demander en quoi l'obligation d'équilibre budgétaire du gouvernement sera-t-elle contrariée par la crise actuelle. Nous verrons tout d'abord que l'équilibre budgétaire est l'obligation à moyen terme du gouvernement mais que celui risque de se voir contraint par la nécessité d'une relance budgétaire à court terme.

D) L'équilibre budgétaire, un objectif à moyen terme

L'objectif du gouvernement est de retrouver le chemin de l'équilibre des finances publiques dès 2012. Avant de voir les politiques actuelles du Président dans le sens d'un désendettement de la France, nous analyserons d'abord la structure de son budget.

A) La structure budgétaire et les différents déficits

Le budget représente pour une année donnée les dépenses projetées des programmes publics et les recettes attendues des systèmes fiscaux. Pour le cas particulier de la France, le budget l'Etat prend en compte à la fois le budget de l'Etat en lui-même mais aussi celui des Administrations Publiques Locales (comme la région ou le département), de même que celui des Associations de Sécurité Sociale (Assurance chômage par exemple). Le budget de la nation est couramment en déficit, ainsi en 2007 il s'élevait à 50,6 milliards d'euros ce qui représente 2,7% du PIB national. Pour avoir une idée de l'importance du poids de l'intervention étatique dans l'économie française, il faut noter que l'an dernier la dépense publique a représenté 52,4% du PIB alors que les recettes englobaient 49,7% de celui-ci, élevant les prélèvements obligatoires à hauteur de 43,3% du revenu national. Les dépenses de l'Etat sont en priorité consacrées à l'éducation et la recherche puisqu'elles représentent 30% du budget total, ainsi vient après les missions régaliennes de l'Etat (police, armée, justice) pour 22% de celui-ci et les politiques de soutien à l'emploi et à la solidarité pour 8%. Enfin on peut voir que la charge de la dette n'a cessé de grandir dans le budget de l'Etat pour en présenter aujourd'hui 17% du total.

L'écart entre les recettes et les dépenses peut être financé de deux façons; par un financement monétaire, par la création de monnaie, la Banque Centrale crédite le compte de

¹ Le 29/09/08 le gouvernement reprend les actifs risqués B&B pour une valeur de 41 milliards de livres le groupe espagnol Santander reprend les actifs moins risqués pour une valeur 773 millions de livres.

l'Etat mais cette pratique est interdite par le traité de Maastricht ou bien par l'emprunt public, les agents en capacité de financement achètent des obligations émises par l'Etat, ce qui entraîne un intérêt de la dette. Le solde du budget public peut être divisé en deux notions : le solde conjoncturel et le solde structurel. La différenciation entre ces deux notions est très importante car elle permet de faire la distinction entre les effets du cycle économique et des politiques menées par un gouvernement. En effet, le solde conjoncturel enregistre l'impact de la conjoncture (ralentissement ou accélération de la croissance économique) sur le solde budgétaire. C'est à dire qu'il résulte de la différence entre le PIB réel et le PIB potentiel, celui qui est prévu dans la loi de finance. Ainsi, si la croissance du PIB a été moindre d'une année sur l'autre par rapport aux prévisions, le solde sera déficitaire, du fait de la baisse des recettes enregistrées par l'Etat et de la quasi stabilité des dépenses (même si une augmentation peut-être prévue, notamment en ce qui concerne les transferts de l'assurance chômage, étant donné qu'une croissance plus faible occasionne un chômage plus fort que celui initialement prévu). Ainsi les recettes évolueront dans le sens de la conjoncture alors que le montant des dépenses sera peu affecté, donc si le cycle économique est favorable, alors les recettes augmenteront et le solde sera excédentaire, mais dans le cas d'une récession, le solde sera déficitaire. On peut noter en exemple que le budget de 2008 a enregistré une moins value fiscale de 5 milliards d'euros due au ralentissement de l'activité économique. Le solde structurel se définit par la différence entre le solde conjoncturel le solde effectif, celui qu'on observe dans la réalité. Ce solde permet de représenter les politiques publiques mises en œuvre en matière budgétaire, il mesure le solde budgétaire que l'on aurait si la croissance économique était égale aux prévisions du gouvernement.

B) L'évolution des politiques de désendettement de la France

Le traité de Maastricht s'est basé sur la théorie monétariste, notamment dans son approche de l'équilibre budgétaire pour jeter les bases de la création de la monnaie unique européenne, afin, en cas de crise, d'éviter les pressions monétaires et de favoriser l'émergence d'une monnaie forte.

Pour parvenir à la réduction de la dette, le gouvernement table sur l'atteinte du solde stabilisant, il s'agit du niveau de solde à atteindre pour stabiliser la dette en points de PIB. Il est égal à l'opposé du produit de la croissance du PIB en valeur (c'est à dire non corrigée de l'inflation) par le taux de dette publique (en points de PIB), autrement dit sauf croissance en valeur négative (cas rarissime), le solde stabilisant est négatif : on parle de déficit stabilisant. Pour une croissance du PIB en valeur de 5% et une dette de 60% du PIB (seuil fixé par le pacte de stabilité et de croissance), le déficit stabilisant s'établit ainsi à 3% (autre seuil fixé par le pacte de stabilité et de croissance)². En 2009, on prévoit un déficit public de 2.7%, alors que le solde stabilisant pour cette période serait de 2% du PIB. Afin de parvenir à un solde stabilisateur, le gouvernement prévoit une croissance des dépenses publiques à partir de 2009 égale à 1% en volume, c'est-à-dire largement en dessous de l'inflation alors que sur la période de 1997 à 2007 les dépenses avaient cru de 2.2% en moyenne par an. Pour cela, le gouvernement prévoit d'accentuer son action sur certains acteurs de la dépense plutôt que d'autres. Ainsi pour faire face à la montée irréversible des dépenses de l'assurance chômage et des régimes de retraite, le président Sarkozy a mis en place un objectif de stabilisation des dépenses de l'Etat à « zéro volume ». Et compte tenu de la progression de l'importance de la charge de la dette, beaucoup de missions verront leurs dotations baisser significativement et pour illustrer cela il est prévu une baisse des emplois publics dans les différents ministères de 30 627 postes. Par ailleurs, il y a un gros effort de fait pour maîtriser la croissance des dépenses sociales, ainsi l'objectif national des

² Source, <http://www.performance-publique.gouv.fr/glossaire/lettre/s/solde-stabilisant.html>

dépenses de l'Assurance maladie (ONDAM) serait limité à 3.3% en volume sur la période de 2009 à 2012, et il faut rappeler que les mesures de la loi de finance permettront de réduire le déficit de du régime général de la sécurité sociale de 15 à 9 milliards d'euros. Mais pourtant le plan de finance de 2008 à 2012 table sur une baisse constante du chômage sur cette période et à un retour au plein emploi. Or la conjoncture actuelle et notamment la récente remontée du nombre de demandeurs d'emplois (il y a eu une augmentation de 40 000 chômeurs au mois d'Aout 2008). De plus, le contexte de la récession actuelle risque d'entamer les plans de restriction budgétaire prévus par le gouvernement français à l'heure actuelle.

Alors que les critères de Maastricht pèsent sur la composition du budget de l'Etat français et sur ces marges de manœuvres, la récession actuelle semble aggravé le solde conjoncturel de la France qui malgré ces efforts pour la réduction du solde structurel, devra changer de stratégie pour répondre à la crise actuelle. C'est dans ce sens qu'Eric Woerth, le ministre du budget a déclaré que « si les recettes rentrent moins bien que ce qui est prévu, s'il y a moins de croissance, on accepte à ce moment là de dégrader le déficit parce que la seule façon de ne pas le faire, ce serait d'augmenter les impôts et nous ne voulons pas augmenter les impôts »³. Ainsi, le ministre n'exclu pas un plan de relance pour faire face à la crise.

II) La nécessité d'une relance budgétaire à court terme

L'urgence de la crise actuelle amène le politique à troquer son idéologie classique d'orthodoxie budgétaire pour une politique de type keynésienne afin d'impulser une dynamique contra-cyclique. Mais cela n'est pas toujours efficace.

A) Les effets de la relance

Dans le cas d'une relance budgétaire, il s'agit d'augmenter la demande interne en augmentant les dépenses de l'état (construction, investissement, hausse des salaires, des fonctionnaires) ou en augmentant les revenus disponibles des agents (baisse des impôts ou baisse des prestations sociales)

Ces multiplicateurs reposent sur l'interaction demande-production-revenu à la suite de variations délibérées de grandeurs budgétaires dans un processus de vagues successives ralenti par des fuites. Le multiplicateur de dépenses publiques en cas de seule fuite en épargne est égal à $1/(1-c)$. C'est le total d'une progression géométrique de raison C étant la propension marginale à consommer: une dépense publique provoque une hausse égale du produit et du revenu, dépensé en propension c .

Si l'impôt est proportionnel au revenu selon le coefficient T , la fuite en l'impôt conduit à un multiplicateur plus réduit: $1/(1-c+cT)$. Le multiplicateur applicable à l'impôt est négatif: une baisse d'impôt accroît le revenu par l'effet sur la demande. Son ampleur est moindre que celle du multiplicateur de dépenses; il est égal à $-c/(1-c)$ en cas de fiscalité forfaitaire (la baisse d'impôt affecte le revenu et n'agit sur le revenu global qu'après la fuite en épargne).

Une hausse égale des dépenses et des recettes accroît le revenu à cause de la supériorité de l'impact des dépenses. Selon le théorème d'Haavelmo, la hausse du revenu est égal à celle des dépenses publiques (multiplicateur unitaire)." si la fonction de consommation est linéaire, et si l'investissement global est constant, un impôt additionnel dont le montant est intégralement dépensé, augmente le revenu national et laissé inchangé le revenu disponible et la consommation, et ceci indépendamment de la valeur de la propension marginale à consommer.

³ Source le monde du 30/10/08

Le budget est sensible à la conjoncture qui affecte beaucoup plus les recettes que les dépenses. Les recettes fiscales sont souvent très liées à la conjoncture comme la TVA proportionnelle. Les dépenses publiques sont moins sensibles à l'activité, certaines pouvant même diminuer avec l'expansion. Le solde budgétaire est donc lié positivement à l'activité : il est amélioré par l'expansion et dégradé par la récession. Ceci a deux conséquences : le solde budgétaire apparent est un mauvais indicateur d'impulsion budgétaire et le budget limite l'instabilité conjoncturelle. La stabilisation automatique est l'effet exercé sur la demande finale par la réaction spontanée du budget aux variations de la conjoncture. L'amortissement des fluctuations se fonde sur la supériorité de la sensibilité des recettes sur celles des dépenses. Soit un budget équilibré *a priori*. Une récession fait chuter les recettes fiscales par rapport aux dépenses, ce qui crée un déficit qui stimule l'activité. L'expansion fait croître les recettes plus que les dépenses, ce qui crée un excédent qui freine l'expansion. Dans les deux cas, la stabilisation s'opère spontanément sans mesure délibérées. L'ampleur de la stabilisation dépend de la part du budget de l'état dans le PIB, de la progressivité de l'impôt et de la sensibilité de l'assiette fiscale à la conjoncture.

Pour 2009, l'Elysée et Matignon préparent une nouvelle batterie de mesures de soutien à l'activité, ils envisagent de venir en aide à plusieurs secteurs industriels, en particulier l'automobile. Une accélération de programmes de grands travaux d'infrastructure ferroviaire financés par des partenariats public-privé (PPP), est envisagée. La réforme annoncée de la formation professionnelle, une révision des règles d'indemnisation du chômage – ce qui suppose, toutefois, l'accord des partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance-chômage – et un assouplissement accru du droit du travail participeront de cet effort. Le gouvernement compte aussi agir par le biais d'une baisse d'impôt en supprimant l'impôt forfaitaire annuel pour toutes les entreprises et en réduisant la taxe professionnelle.

B. Les limites de la relance.

A court terme d'après le modèle du multiplicateur, les dépenses publiques font augmenter le revenu national ayant des répercussions sur le marché financier. En fait le développement de l'activité entraîne une demande supplémentaire de monnaie pour financer les transactions provoquant sur le marché monétaire une *augmentation du taux d'intérêt* pour une offre de monnaie inchangée qui freine l'investissement privé. Il s'agit de l'**effet d'éviction** mis en évidence par les monétaristes : les dépenses nouvelles engendrées par la politique budgétaire évincent l'investissement et d'autres dépenses sensibles au taux d'intérêt réduisant l'efficacité de la relance. D'autre part si l'augmentation des dépenses publiques est financée par emprunt sur les marchés financiers, cela peut avoir un effet quantité en *diminuant l'épargne disponible* et un effet prix en *baissant les cours des titres et donc en augmentant le taux d'intérêt*. Cependant ce raisonnement peut être atténué lors des déficits cycliques : suite à une récession il y a une diminution de la demande de monnaie et donne naissance à des taux d'intérêt moindres limitant ainsi l'effet d'éviction automatique. La théorie d'**équivalence ricardienne** soutient que la fiscalité et les déficits constituent des moyens équivalents de financer les dépenses. Cet argument sera repris par Barro qui considère que les ménages ont des **anticipations rationnelles** et des **comportements altruiste intergénérationnels** qui les conduiront à épargner d'avantage pour faire face dans le futur à une augmentation des impôts du fait d'une augmentation du déficit. Néanmoins les faits ne confirment pas la thèse de Barro. De même pour les monétariste les ménages considèrent l'augmentation de leur pouvoir d'achat (suite à une augmentation des revenus de transferts ou baisse des impôts) non comme un **revenu permanent** mais transitoire qui a un effet moindre sur la décision de consommer.

La relance budgétaire est censé produire un effet stimulant sur la PIB qui relance l'emploi et frein le chômage mais les pressions sur la demande intérieure se traduisent par *l'inflation et la*

hausse des importations provoquant un déficit de la balance commerciale dans une économie ouverte.

Dans une situation de taux de changes flexibles, la hausse des taux d'intérêts énoncé ci-dessus *attire les capitaux étrangers et donc une entrée de devises*. Pour une quantité de monnaie inchangée la monnaie nationale est plus demandée et par conséquent elle *s'apprécie risquant les exportations*.

L'impact du budget sur l'inflation est très ambivalent. Une augmentation des dépenses peut entraîner des demandes excédentaires produisant une hausse des prix, une hausse des salaires et de demande de travail. *L'intensité de ces effets dépendra de l'élasticité de l'offre à la demande supplémentaire*.

A long terme le remboursement de la dette se traduira par une augmentation des *impôts supportés par les générations futures*. Le fait de payer des intérêts de la dette implique des taux d'imposition élevés, or les impôts introduisent des *distorsions dans l'économie* en décourageant le travail et l'épargne. De plus en augmentant la dette, l'Etat perd de la manœuvre pour assurer les dépenses de santé des personnes âgées et assurer le vieillissement de la population. En empruntant, l'Etat reporte l'obligation de réduire la consommation sur les générations futures et risque de *réduire le niveau de vie future*. La croissance à long terme peut se voir ainsi touchée puisque le *revenu disponible des générations futures sera moindre*.

Conclusion :

Le contexte économique actuel semble obliger l'Etat à faire des compromis en vertu de ne pas empirer les effets d'une possible récession. La réduction de la dette, objectif d'urgence de moyen terme, pourra être mis à coté temporellement pour privilégier le court terme afin d'éviter une récession économique qui aura des effets sur la croissance et le chômage. En fait s'il y a une baisse prolongée de l'activité économique l'Etat percevra moins de recettes qui soit produiront une augmentation du déficit pour une quantité de dépenses inchangées, soit obligeront l'Etat à réduire ses dépenses risquant la précarisation de sa population face a une augmentation du chômage. S'il y a une relance le déficit se creusera et donc éloignera le gouvernement de ses objectifs initiaux. De plus l'expérience nous montre que les échanges internationaux contraignent les pays à une politique économique concertée pour éviter les conséquences d'un scénario comme la relance du gouvernement de Mitterrand. On peut se demander si l'Europe va entreprendre une relance concertée pour faire face à cette crise.

Bibliographie :

Livres utilisés :

- Politiques macroéconomiques, Michel Cabannes.
- Economie, Paul Samuelson et Nordhaus
- Economie Politique, Jacques Généreux

Sites consultés :

- www.performance-publique.gouv.fr
- www.educ.net
- www.insee.fr

Autres documents utilisés :

- Projet de loi de finance de 2009, projet de loi de programmation des finances publiques de 2009-2012, Ministère de l'économie.