

**Politiques macroéconomiques**  
**Licence I – AES 2008-2009**  
**Université Montesquieu-Bordeaux IV**

**Politique budgétaire**

**Relance budgétaire ou réduction de la dette ?**

*Élément de correction*

Amorce : à partir du constat des faibles perspectives de croissance renforcées par la crise financière et bancaire, la menace sur l'économie réelle invite les pays de la zone euro à réviser leur politique de relance budgétaire afin de soutenir les activités économiques visiblement ralenties : la croissance prévue à 1% en 2008 contre 2,2% en 2007 ; consommation (1,1%) et investissement (2%) en 2008. Les pouvoirs publics sont au contraire privés de marge de manœuvre budgétaire compte tenu d'un déficit proche de 3% du PIB.

Problématique : Quel pourrait être le choix de la politique budgétaire (relance budgétaire/réduction de la dette) face aux effets conjoncturels (crise financière et la baisse du moral des ménages) et compte tenu du respect du PSC ? Quels sont les effets négatifs et positifs de chaque prise de décision ? La promesse de maintenir l'objectif de réduction du déficit budgétaire par la loi de finance sera-t-elle tenue ?

**I. Le débat sur le déséquilibre des finances publiques**

**A. Structure et évolution du déficit public**

**Différentes notions des finances publiques :** le solde budgétaire (au sens de la comptabilité nationale, secteur 13) se compose du solde total ou primaire, du solde conjoncturel et structurel : Solde budgétaire de l'Etat (SB) =  $T - g - i \cdot D$  tel que  $T$  = les impôts,  $g$  = les dépenses publiques hors intérêts,  $i$  le taux d'intérêt et  $D$  la dette. Si  $SB < 0$ , déficit public. Si  $SB > 0$ , excédent et si  $SB = 0$ , l'équilibre budgétaire. Le solde budgétaire contient le *solde primaire* ( $T - g$ ) qui se calcule en excluant les services de la dette ( $-i \cdot D$ ). Le déficit conjoncturel ou cyclique est lié à la baisse des recettes fiscales du fait de la faiblesse de la croissance alors que le déficit structurel est celui qui se réalise à un taux de croissance permettant d'utiliser pleinement les facteurs de production correspondant au PIB potentiel. Si  $Y$  est le niveau de production effectif et  $Y_p$  est le niveau de production potentiel. Les impôts s'écrivent :  $T = T_0 + t \cdot Y$  tel que  $T_0$  est une composante autonome et  $t$  le taux d'imposition. Les recettes de l'Etat dépendent alors de la croissance économique : forte croissance => forte demande => forte production => plus d'entrées des recettes par les impôts sur le revenu ou sur les sociétés et TVA, etc. Le déficit conjoncturel =  $t \cdot (Y - Y_p)$  est hors de la portée de l'Etat mais du à la variation de la conjoncture (+ de croissance, + de recettes et - de dépenses pour la sécurité sociale telle que dépenses au chômage ou en subvention). Le déficit structurel est un résultat des décisions du gouvernement en vue de soutenir les activités économiques.  $SB_{total} = SB_{conj} + SB_{struc}$ . Il importe de distinguer du déficit budgétaire au déficit public ! le solde public englobe les dépenses de l'Etat, des collectivités locales et la sécurité sociale alors que le déficit budgétaire exclut ces deux dernières composantes.

**Depuis le premier choc pétrolier (1975), la France a connu un déséquilibre budgétaire important sous l'impact de ces effets de stabilisation automatique** (effets conjoncturels) : frein aux entrées fiscales, hausse des prestations sociales, des subventions aux entreprises. En 1981, le déficit est de nature structurelle : dépenses pour la création d'emploi publique, crédits d'investissement et toutes les aides à l'industrie. En 1985, le déficit a atteint son record de 150 milliards de francs, soit 3,5% du PIB (Economie politique tom2, Barre et Teulon (1997), p.335). La fin des années 1990 est marquée par le déficit structurel, les pouvoirs publics n'ont pas profité de cette reprise pour assainir les finances publiques.

**Plusieurs raisons pour réduire le déficit et la dette** : la montée de la dette provoque la récession (1975, 1980 et 1991-1993) ; le déficit pousse les prélèvements obligatoires à la hausse, défavorisant l'investissement et l'emploi ; l'effet d'éviction pour le secteur privé si l'Etat prélève sur l'épargne pour financer son investissement, poussant le taux d'intérêt à la hausse, donc moins d'investissement ; l'ordre institutionnel de l'Union européenne. **L'objectif de la loi de finances de 2007 consiste à réduire le déficit public** d'ici 2012 à 0,5% du PIB (et -1,2% en 2011) ; le ratio de la dette sera réduit à 61,8% en 2012 contre 63,9 en 2007 (doc4, p.1 + p.6). Le solde public est situé dans le tableau économique d'ensemble (doc cours) dans la ligne capacité et besoin de financement des administrations publiques (secteur 13). Le déficit public a été en 2007 de 50,6 milliards d'euros, soit 2,7% du PIB. Depuis 2005, le déficit se situe en dessous du seuil relatif au Traité de l'Union européenne (doc supplémentaire, p.1). Par contre, l'endettement dépasse le seuil de 60% du PIB. **L'actualité du jour** (06/11/2008) : *le ministre du Budget Eric Woerth a annoncé une révision de l'évolution du déficit public : le déficit doit atteindre 2,7% du PIB en 2008 et 3,1% du PIB en 2009, au-delà du seuil de 3% imposé par le PSC. Le déficit est à caractère conjoncturel, dû essentiellement à la contraction de l'économie : la réduction des impôts sur les sociétés (9 milliards d'euros, soit 0,4 point de PIB) et le ralentissement de la masse salariale qui pèse sur les recettes sociales (3 milliards d'euros, soit 0,2 point de PIB)*(Le point, à la une, 06/11/2008)

Pour rappel, les dépenses de l'Etat français sont consacrées à l'éducation et à la recherche (30,2%), sécurité intérieure et extérieure, justice (21,6%), politique de l'emploi et la protection sociale (8,3%). En termes de recettes et de dépenses, **les dépenses se maintiennent entre 2006 et 2007, mais les recettes se réduisent en raison d'une baisse des prélèvements obligatoires** (doc sup, p.34 tab3). Cette hausse structurelle du déficit résulte des mesures votées avant 2007 : l'impôt sur le revenu (qui contribue à augmenter le déficit de 0,4 point de PIB). Le déficit public structurel, c'est-à-dire corrigé de l'impact de la conjoncture et des opérations exceptionnelles a atteint 2,9% du PIB qui risque de franchir le seuil conventionnel (doc sup, p.34).

**Alors que le déficit budgétaire se creuse, les prélèvements obligatoires sont prévus pour diminution** (Blancheton dans les politiques économiques, p13). Contre toute attente, depuis dix années, on assiste au maintien d'un niveau de stabilité de dépenses publiques. L'évolution du ratio depuis dix ans ne traduit pas une réelle volonté de désengagement des pouvoirs publics. En 2003, alors que la croissance économique est modeste (+0,5%), les dépenses publiques sur PIB atteignent 54,7 %. Néanmoins, le taux de prélèvement obligatoire se stabilise depuis 1994 autour de 43 et 45 pour cent. La tentative du gouvernement Raffarin (2002-2004) de réduire les prélèvements obligatoires n'a pas été obtenue (43,8% en 2002, 43,9 en 2003 et 43,8% en 2004) (Blancheton dans les politiques économiques p.62 + doc sup, p.34 tab3).

## **B. Soutenabilité de la dette**

Aujourd'hui, on parle d'endettement de l'Etat qui rend handicap toutes formes de politique de relance budgétaire. La hausse du ratio d'endettement s'accompagne d'une hausse brutale du coût du service de la dette (dans la communauté européenne, le service de la dette est passé de 1,8% du PIB en 1973 à 5% en 1997) au détriment des dépenses publiques : Solde budgétaire de l'Etat (SB) = T-g-i.D, ( la hausse de i.D empêche la croissance de g). En France, en 1997, 15% des recettes fiscales étaient affectées au paiement des intérêts de la dette contre 5% en 1980.

**On parle de soutenabilité de la dette** si le taux d'intérêt réel dépasse celui de la croissance, la dette est dite insoutenable, explosive (on perd plus que ce qu'on gagne, le service de la dette croît plus rapide que la recette). En théorie, la situation des finances publiques est soutenable si sur un horizon infini, les recettes futures des APU permettent de couvrir leurs dépenses et de rembourser la dette actuelle. **Cependant, la position de la France en matière de dette publique est relativement mieux en comparaison avec la moyenne de la zone euro** (71,3%) ou au Japon (149,2) en 2004 (voir doc6 pour 2007).

Il reste cependant une marge de manœuvre pour le gouvernement : **renforcer le potentiel de croissance par une politique de soutien à la demande, notamment la mise en œuvre du paquet fiscal, pour stimuler la croissance à moyen terme.** L'une des solutions adoptées par le gouvernement actuel est la mise en place de la loi de finances visant à réduire les dépenses sans augmenter les impôts. Historiquement, l'inflation est une arme utilisée pour réduire la valeur réelle de la dette par le biais d'une baisse du taux d'intérêt réel. Or, l'évolution de l'inflation est strictement contrôlée par la BCE, imposant ainsi toute marge de manœuvre de la relance de l'inflation.

**L'analyse d'inspiration libérale insiste sur les effets négatifs de l'endettement tels que la hausse du taux d'intérêt, réduction de l'investissement privé.** En fait, une hausse du taux d'intérêt résulte d'une offre excédentaire des titres publics, l'épargne étant inchangé, le taux d'intérêt tend à augmenter, l'investissement est pénalisé (effet d'éviction). Toutefois, il faut noter que l'impact des déficits publics de la France et de l'Allemagne entre 2002 et 2004 n'est pas réellement accompagné par la hausse du taux d'intérêt !

La situation de la crise actuelle montre une perspective économique pessimiste. La politique de relance budgétaire ne doit-elle pas nécessaire au soutien des activités ralenties ? Les circonstances exceptionnelles pourraient s'accorder aux pays membres de l'Union européenne (voir doc3). Il importe de souligner les effets négatifs et positifs de cette mesure.

## **II. La politique de relance budgétaire en réponse à la crise**

### **A. Un effet de relance contracyclique**

**L'importance de la relance budgétaire dépend largement de propension à consommer,** si l'élasticité dépenses publiques-consommation est grande, le revenu supplémentaire incite les ménages à consommer plus, la production ne résiste pas à la tension de la demande, la situation atteint un plein d'emploi (Voir ISLM et effet multiplicateur keynésien).

**Cependant, l'efficacité d'un tel mécanisme dépend de moyens de financements des dépenses :** l'impôt, l'emprunt ou le soutien monétaire, etc. Il est estimé que le multiplicateur reste inférieur à la valeur proposée par Keynes ( $1/1-c$ ) autour de 0,5 à 2 au lieu de 4 et 5 %. (cabannes, p.96). L'incidence de la politique budgétaire est d'autant moins importante que l'économie est ouverte car la demande intérieure par rapport aux importations est forte, le solde commercial peut se dégrader à cause d'une croissance des importations. Ainsi, entre

1981-1982, **la pratique de la relance a permis une croissance française limitée par les fuites extérieures, la demande intérieure est très élastique aux importations.** L'efficacité de la politique budgétaire est généralement observée à court terme mais peu d'impact à long terme notamment sur l'emploi et la production. En Europe, particulièrement en Italie, la politique de relance n'entraîne pas un écart important de chômage. Au Japon, la politique de rigueur budgétaire n'empêche pas une croissance forte.

En outre, **il faut compter également l'effet contracyclique par le jeu des stabilisateurs automatiques.** En période de croissance, la production et la consommation privée deviennent importantes et par le biais d'un impôt TVA ou sur les revenus productifs, la recette de l'Etat se voit à la hausse. Les faibles dépenses de l'Etat en période de croissance contribuent à contrebalancer la forte pression de la demande des biens. Par contre, la période de récession est marquée par une hausse automatique des dépenses (relance automatique) notamment par le biais des prestations sociales, permettant ainsi à la hausse de la demande.

## **B. Les effets discutables de la politique de relance**

**Financement par impôt réduit l'effet multiplicateur car le revenu disponible se réduit. L'effet d'éviction prévient d'une hausse du taux d'intérêt** qui contrebalance l'effet positif : la réduction des investissements par une hausse des coûts d'emprunts. Cette hausse résulte d'une part, à une offre de monnaie constante, d'une pression de la demande de monnaie qui pousse à la hausse son prix, c'est-à-dire le taux d'intérêt. D'autre part, selon les économistes libéraux, les emprunts de l'état par l'émission des titres entraînent une baisse du cours de ces derniers, donc une hausse du taux d'intérêt. En réalité, une hausse des dépenses d'un point du PIB augmente 1 à 1.25 point du taux d'intérêt, à une offre monétaire constante. La hausse du taux d'intérêt suite à des politiques budgétaires de relance est plus importante au Japon, en Allemagne et aux Royaumes unis qu'en France et aux USA.

**Dans un régime budgétaire dit rocardien, les ménages anticipent une quantité d'épargne pour répondre à la hausse future des impôts.** L'effet de relance budgétaire est alors minimisé l'incitation à épargner, pas à consommer. La reprise de Barro se repose sur les hypothèses très restrictives telles que les anticipations rationnelles et les altruismes intergénérationnels. Ces effets ne sont pas réellement prouvés de manière empirique.

**La hausse d'inflation n'est pas négligeable, moins forte à court terme qu'à plus long terme.** En fait, la pression de la demande de monnaie pousse à la hausse des prix de consommation par les divers mécanismes ; hausse des salaires, capacités d'ajustement à la demande, la rigidité de l'emploi et l'élasticité des salaires au chômage, etc. Encore une fois, si le financement est fait par des avances de la Banque Centrale envers l'Etat, l'offre de monnaie accompagne alors l'inflation car la quantité élevée des encaisses réelles. Toutefois, la relance budgétaire n'a pas réellement un effet déclencheur de l'inflation. Durant les années 70, la France a un déficit plus faible mais une forte inflation, par exemple. L'effet de l'inflation à long terme est plus prononcé.

**En économie ouverte, la politique de relance budgétaire provoque un déficit commercial par une baisse des exportations compensée par une hausse des importations, donc les déficits jumeaux.** La forte demande intérieure, stimulée par une croissance du revenu, conduit à une hausse de la demande des produits étrangers. Selon INTERLIKN (cabannes, p.98), une hausse des dépenses de 1 % du PIB provoque un déficit de 0.3 à 0.8 % du PIB en l'espace de 2 ans. L'impact négatif sur la balance commerciale dépend du degré d'ouverture et de la pression inflationniste.

La politique expansionniste sur le taux de change, à une quantité monétaire constante, s'accompagne une entrée de devise par le biais d'un mécanisme d'une **hausse du taux d'intérêt, la monnaie nationale s'apprécie**. Cependant, cet effet n'est rien de général puisque durant les années 1980, trois dévaluations du taux de change en France se sont réalisées par un déficit budgétaire et forte hausse du dollar par une politique expansionniste aux USA. Cependant, les contraintes de la dette et les politiques restrictives de la zone euro ; pacte de stabilité ne rend aucune commodité à la mise en pratique des politiques de relance budgétaire.

### **Conclusion**

Une zone monétaire est optimale si les structures des économies sont assez semblables afin de faire aux chocs extérieurs. Les asymétries des chocs divers apparaissent au sein de la zone euro. Certains pays ont des difficultés de respecter les règles communes. Seule la politique budgétaire reste une arme secrète de l'Etat. Malgré les éventuels effets négatifs liés à cette dernière, la décision de relance budgétaire doit se baser sur les objectifs précis afin d'éviter les gaspillages et l'instabilité des activités économiques. Les stabilisateurs automatiques semblent être préférables à l'état actuel en comparaison avec le strict respect des équilibres financiers. Toutefois, si la menace sur la récession persiste, la relance budgétaire est éventuellement nécessaire. Les dépenses supplémentaires consécutives à la mauvaise conjoncture pourraient affecter le solde public à moyen terme, mais le déficit structurel ne doit pas se dégrader nécessairement.