Politique budgétaire

Dossier réalisé par [Matthieu Mucherie](#)

Dossier réalisé par [Matthieu Mucherie](#)

Définition

La politique budgétaire est une politique économique qui consiste à utiliser les variations de l'équilibre budgétaire de l'Etat pour atteindre certains objectifs. Au XX^{ème} siècle, les analyses de Keynes ont semblé donner une justification à l'idée que le budget puisse être autre chose qu'une caisse destinée à procurer des ressources à l'Etat afin d'assurer le bon fonctionnement des administrations. Certes, les politiques de grands travaux n'ont attendu ni le XX^e siècle, ni Keynes. Ce dernier, peut-on dire, les a intégrées dans un raisonnement macroéconomique pour des situations bien délimitées. Il n'est pas excessif de dire que l'opinion commune a oublié et l'un et, surtout, les autres. Quant au raisonnement macroéconomique, Keynes a montré que l'utilisation du déficit budgétaire pouvait influencer la demande des agents économiques (consommation des ménages, investissement des entreprises) et, ce faisant, empêcher la spirale de la dépression. Parmi les conditions de validité de cette approche, il y a l'idée que la demande globale soit structurellement insuffisante du fait d'une épargne excessive. On peut s'interroger sur la pertinence de cette hypothèse dans un monde tellement marqué par la frénésie de la consommation et qui, dans certains pays, préfère l'endettement à l'épargne.

Le fait que, en France, l'Etat emploie directement ou indirectement, près du quart de la population active, et où les dépenses publiques représentent 54% du PIB, pourrait sembler un gage d'efficacité de la politique budgétaire. En réalité, comme cette politique porte sur les variations (transformation de l'excédent budgétaire en déficit et inversement) et sur les soldes (excédent ou déficit budgétaire), la politique budgétaire exige une grande flexibilité de la dépense publique.

En suivant la typologie des politiques économiques de Musgrave (stabilisation, allocation et redistribution), on pourrait assigner trois objectifs à la politique budgétaire (ce sont du moins ceux qui sont le plus souvent avancés) :

1. La stabilisation de l'activité (lissage des cycles) : le cycle peut difficilement être considéré comme un phénomène d'équilibre traduisant l'ajustement optimal d'une économie.
2. Une distribution équitable des ressources entre générations et à l'intérieur d'une génération donnée
3. La promotion d'un sentier de croissance optimal fondé sur l'accumulation du capital.

Il n'y a pas de conflits d'objectifs et donc d'arbitrage entre ces trois éléments, et la perte de soutenabilité de la politique budgétaire réduit son efficacité au regard de tous les objectifs à la fois.

Analyse

Il est d'usage d'opposer deux conceptions de la politique budgétaire :

1. La politique budgétaire "keynésienne"

L'utilisation de l'outil budgétaire se fonde principalement sur la rigidité des prix et des salaires nominaux. Une action sur la demande globale au travers du solde du budget est à la fois possible et souhaitable (voir Solow, 2002), sauf en cas de trappe à liquidité. Cela dérive du primat accordé à la demande sur l'offre, au court terme sur le long terme et à la politique budgétaire sur la politique monétaire. L'analyse en terme de schéma IS-LM et de courbe de Phillips poussent à intervenir.

2. La politique budgétaire "néoclassique"

La politique de relance est peu inefficace (monétaristes), totalement inefficace (école de l'offre) et même dangereuse (école des cycles d'affaires réels). Lorsque l'État a recours à l'emprunt pour financer les dépenses, il pousse à la hausse les taux d'intérêt ce qui tend à déprimer l'investissement d'un montant équivalent à la relance. Barro (1974) ajoute que les agents savent qu'à terme le taux d'imposition augmentera pour rembourser l'emprunt, et qu'en prévision de ces impôts futurs ils réduisent leur consommation (ils font leur la contrainte budgétaire inter-temporelle de l'État). L'efficacité de la relance est donc contrecarrée par les anticipations des agents. Dans ces conditions, que faire ? Promouvoir l'équilibre budgétaire sur l'ensemble du cycle afin de ne pas peser sur l'épargne nationale, faire attention en amont à l'origine des fonds (neutralité fiscale) et en aval à l'utilité sociale des investissements publics.

Aujourd'hui, cette opposition n'est plus pertinente : les néo-keynésiens eux-mêmes (G. Mankiw, par exemple), marquent une préférence de plus en plus grande à la politique monétaire plutôt qu'à la politique budgétaire comme instrument de stabilisation à court terme.

Les conditions d'efficacité

Les conditions d'efficacité de la politique budgétaire apparaissent rarement dans les débats publics. Elles font pourtant l'objet d'un consensus chez les économistes.

1. La politique budgétaire est efficace s'il y a une forte propension à consommer et une faible propension à importer, si la demande de monnaie est fortement élastique au taux d'intérêt et l'investissement faiblement élastique au même taux d'intérêt.

2. Dans sa mise en œuvre, elle suppose une grande clairvoyance et une grande probité des autorités publiques.

3. Son instrument essentiel, le déficit budgétaire discrétionnaire, peut être obtenu de deux façons: un accroissement des dépenses à recettes fiscales inchangées et une diminution des impôts à dépenses publiques inchangées. Il s'avère que la France a eu, historiquement, une préférence marquée pour la première formule avec, en voie de conséquence, un accroissement tendanciel du poids des dépenses publiques dans le PIB. Au contraire, les États-Unis ont utilisé principalement le Tax cut, que ce soit J. F. Kennedy dans les années 1960 ou Ronald Reagan dans les années 1980, pour ne citer que deux plans bien connus. Or, l'efficacité de la politique budgétaire apparaît plus grande dans le second cas que dans le premier.

Obstacles

Plusieurs obstacles doivent être mentionnés :

1. Les effets d'éviction

L'éviction financière consiste en une augmentation des taux d'intérêt liée aux besoins de financement des administrations publiques.

2. La valeur des multiplicateurs.

La valeur du multiplicateur budgétaire a considérablement baissé. Elle est souvent inférieure à 1 en économie ouverte. Un point de PIB d'impulsion budgétaire en zone euro donnerait environ 0,8 point de croissance dans le cadre d'une politique monétaire visant la stabilité des prix. Dans ce cas, le seul effet d'une politique de relance se lit dans l'accroissement de la dette publique !

3. La nature des chocs

Agir par le budget suppose un choc de demande, et un choc temporaire (les prix étant flexibles à moyen-long terme) ; un choc d'offre permanent ne relève pas des politiques conjoncturelles. Or, il est difficile, en pratique, d'identifier la nature et la durée du choc au moment où il survient. Comment caractériser, par exemple, la réunification allemande au moment où elle a été réalisée ? Il en découle de nombreuses "erreurs de tirs" où l'on confie à la politique budgétaire ce qui relève de politiques structurelles

4. Le problème des délais

L'efficacité d'une politique de stabilisation dépend du degré de rigidité des salaires nominaux et des délais d'efficacité de l'instrument de stabilisation. Si les cycles sont courts et les délais d'efficacité sont longs, alors mieux vaut probablement ne rien faire : une politique budgétaire se voulant contra-cyclique peut s'avérer in fine pro-cyclique. Il y a fort à parier que les décideurs finissent par accentuer l'ampleur du cycle et l'instabilité de l'économie : le "fine tuning" relève de l'exploit. Il est vrai que la politique monétaire est soumise au même problème, mais son délai d'efficacité est un peu plus court.

5. Les contraintes de solvabilité (effet boule de neige de la dette publique) et de crédibilité

Un stock de dette publique élevé entame le capital réputationnel des autorités et donc l'efficacité de l'instrument budgétaire.

Quelques précisions sur ce point. Les administrations publiques sont soumises comme tous les agents à une contrainte budgétaire inter-temporelle. L'existence d'un marché financier fait que les autorités ne sont pas soumises à une contrainte d'équilibre à chaque période, mais à une contrainte d'équilibre à long terme qui signifie que la dette doit être gagée par la capacité future à dégager des excédents primaires. Une politique budgétaire est dite soutenable si elle peut être poursuivie sans se traduire par une hausse du taux d'endettement telle que les marchés anticipent une modification inévitable de ses orientations fondée sur un alourdissement des impôts, une baisse des dépenses, une monétisation du déficit ou un allègement de la charge de la dette par l'inflation non-anticipée. De nos jours, la plupart des économistes militent en faveur de l'équilibre budgétaire en moyenne sur le cycle : un déficit permanent conduit, dans le cadre du modèle de croissance néoclassique (Solow, 1956) à une baisse de l'épargne et in fine à une baisse du niveau de capital par tête et des possibilités de consommation par tête. La dette publique constitue un "fardeau intergénérationnel" (Modigliani) : l'accumulation des déficits publics contribue à diminuer le stock de capital dont bénéficieront les générations futures.

6. Le financement par des impôts distordants

Nombreux sont les partisans des politiques budgétaires qui ont longtemps fait "comme si" les impôts étaient neutres, comme si l'extraction des ressources budgétaires ne se traduisait pas par des coûts en bien-être importants (coûts de collecte, effets désincitatifs sur l'offre de travail, évasion fiscale, biais en faveur du financement par endettement).

7. Une vision iréniste des décideurs

Dans l'approche budgétaire traditionnelle, encore dominante de nos jours, les actions budgétaires sont décidées par des êtres entièrement dévoués à l'intérêt général, des altruistes à qui il ne viendrait jamais à l'idée d'opérer une relance à six mois des élections dans le seul but de se faire réélire, ou de distribuer des fonds à des secteurs économiquement improductifs mais bien organisés politiquement, dans une logique clientéliste. C'est tout le mérite de l'école du Public Choice d'avoir souligné le caractère "hors-sol" de ce type d'analyse. L'action budgétaire est, dans les faits, tributaire du cycle politique et de diverses considérations peu avouables qui limitent ses capacités à contrer le cycle économique et à redistribuer équitablement les ressources (cf. les plans de relance au Japon au cours des années 1990, qui n'ont relancé que des projets socialement peu utiles dans le secteur du BTP proche du parti au pouvoir).

Ajoutons que les années 1970 et 1980 ont été marquées par un mouvement théorique très prononcé en défaveur de l'efficacité des politiques budgétaires :

8. L'équivalence néo-ricardienne (Barro, 1974)

Le mode de financement de la dépense publique (par emprunt ou par impôt) est indifférent ; une réduction d'impôt financée par un alourdissement de la dette publique, dans la mesure où elle ne donnera pas aux agents privés le sentiment que leur richesse nette s'est accrue, ne stimulera pas la demande globale et donc l'activité. Les tests empiriques valident rarement l'équivalence ricardienne, mais elle semble jouer un rôle significatif pour les pays très endettés.

9. La proposition d'inefficacité de la politique économique de Sargent et Wallace (1975)

Avec des prix flexibles et des anticipations rationnelles, la politique budgétaire est inefficace. Mais on peut se souvenir également de la "déplaisante arithmétique" des mêmes auteurs (1981) : le déficit budgétaire peut être (lorsque le ratio d'endettement public et le taux d'imposition atteignent des niveaux tels que le financement du déficit ne peut plus être que monétaire) la cause d'une inflation que, sous certaines conditions, la politique monétaire sera incapable de maîtriser. L'inflation devient alors une variable endogène déterminée par la dynamique de la dette et qui se nourrit d'elle-même via les anticipations. On a vu de tels enchaînements dans l'histoire (Argentine des années 1980) mais il est vrai que le risque apparaît faible de nos jours dans les pays de l'OCDE.

10. La mise en évidence, par Barro, des coûts liés à la variabilité des taux d'imposition

La fiscalité n'affecte pas seulement l'allocation des ressources entre différents types d'actifs à un moment donné mais également l'allocation intertemporelle de ces ressources ; la politique budgétaire devrait chercher une meilleure neutralité intertemporelle. R. Barro recommande le lissage dans le temps des modifications de taux d'imposition ("tax smoothing") : si les impôts introduisent des distorsions dans les comportements des agents (et c'est presque toujours le cas car les impôts forfaitaires ont une place limitée dans les systèmes fiscaux des pays de l'OCDE), alors le mode de financement des dépenses publiques n'est plus neutre et la taxation optimale consiste à fixer un taux d'imposition constant en ligne avec le taux de croissance naturel de l'économie et qui permette de respecter la contrainte budgétaire intertemporelle de

l'Etat..

Des pistes

Pour restaurer la soutenabilité, la prévisibilité et l'efficacité de la politique budgétaire, et refaire du budget voté par les représentants du peuple un acte qui ne ment pas, plusieurs pistes ont été expérimentées (cf. l'étude de cas sur le pacte de stabilité, disponible sur ce site) ; deux réussites méritent une attention particulière :

1. La règle d'or des finances publiques

Au Royaume-Uni, deux règles ont été posées en 1997 :

a- La règle d'or des finances publiques : au cours du cycle, non seulement le déficit ne peut pas dépasser l'investissement brut (ce que prévoit la loi fondamentale allemande), mais il ne peut dépasser l'investissement net (on retranche l'amortissement). On est ici aux antipodes de certains débats hexagonaux ou l'on propose que les dépenses d'investissement des autorités publiques puissent sortir de la rigueur budgétaire du pacte de stabilité au prétexte que ce sont des dépenses d'avenir.

b- Une règle d'endettement ou "règle de l'investissement soutenable": au cours du cycle, le rapport de la dette nette au PIB ne doit pas excéder un niveau "prudent", fixé à 40%. La réforme de l'administration anglaise une décennie plus tôt (réforme "Next Steps", 1988) aide à garder ce cap. Depuis le milieu des années 90, l'endettement public du royaume a (en pourcentage du PIB) nettement baissé.

2. La voie néo-zélandaise : Une approche patrimoniale des finances publiques

La politique budgétaire se voit assigner le rôle de faire en sorte qu'une génération transfère à celle qui suit une richesse nette (actifs publics moins dettes publiques) au moins égale à celle dont elle a bénéficié. Cela suppose une refonte complète de la comptabilité nationale (de la comptabilité de caisse à la comptabilité analytique) et une gestion des affaires publiques orientée par des indicateurs d'efficacité et sanctionnée par des évaluations qui ne sont pas de pure forme. La Nouvelle-Zélande a commencé cette révolution budgétaire en 1984 en soumettant les décideurs publics à un salaire au mérite (par exemple, le gouverneur de la banque centrale était rémunéré en fonction des chiffres de l'inflation), en transformant les services des ministères en agences autonomes et concurrentes, et surtout en insistant sur la transparence des actions publiques (voir Campos et Pradhan, 1996) ; l'expérience de ce pays en la matière a par exemple été reprise dans les propositions du FMI depuis une quinzaine d'années. Au total, la qualité des services publics néo-zélandais n'a pas diminuée en dépit d'une réduction importante des dépenses et de la dette. Avec la directive comptable M14, la France a commencé à s'engager sur cette voie mais très timidement puisque cette approche patrimoniale ne concerne que les collectivités locales.

Conclusion

La popularisation des versions simplificatrices des thèses keynésiennes (thème de "la relance") rend politiquement coûteux pour un gouvernement de sembler rester inactif en cas de ralentissement de la conjoncture. De plus, avec l'autonomisation des Banques centrales, les gouvernements ne disposent plus de l'outil monétaire. Il peut donc être tentant de recourir à l'action budgétaire, mais la décentralisation et l'ouverture des économies rendent très incertains les résultats ; par ailleurs, la globalisation et les incidences du vieillissement sur les dépenses obligent à prêter plus attention à l'endettement et rend préoccupante la

difficulté qu'ont tous les Etats à réduire les déficits.

Un point crucial est la discipline budgétaire en phase haute du cycle : exploiter les marges de manoeuvre procurées par les périodes d'expansion pour restaurer les équilibres budgétaires. Cela suppose une certaine "culture du cycle" qui, si l'on en juge par l'évolution de la composante structurelle des déficits publics, n'est manifestement pas la spécialité des gouvernements français (1988-1990 ; 1998-2000).

Annexe

La politique budgétaire est-elle contra-cyclique ?

Corrélation des soldes budgétaires et des outputs gaps

Les plus pauvres par le revenu moyen par habitant (en dollars US)	
Ethiopie	90
République démocratique du Congo	91
Afghanistan	98
Burundi	103
Somalie	110
Sierra Leone	164
Liberia	169
Niger	171
Tadjikistan	172
Mozambique	189

Source : Nations Unies, Division statistique

URL de la page en cours : <http://www.melchior.fr/Politique-budgetaire.3932.0.html>

Chemin de ce document dans le site : [Accueil](#) > [Glossaire & biographies](#) > [Politique budgétaire](#)