

La politique budgétaire et les conditions de son efficacité

CPGE 1

Marine Salès-Juet

2023/2024

Plan du cours

- 1 Introduction : les arbitrages en matière de politique économique
- 2 Les conditions d'efficacité de la politique budgétaire de relance sont multiples
- 3 Conclusion : L'efficacité de la politique budgétaire de relance par la demande dépend de la situation initiale

Sommaire

- 1 Introduction : les arbitrages en matière de politique économique
- 2 Les conditions d'efficacité de la politique budgétaire de relance sont multiples
- 3 Conclusion : L'efficacité de la politique budgétaire de relance par la demande dépend de la situation initiale

Introduction : les arbitrages en matière de politique économique

- **Politique économique** : Décisions prises par les pouvoirs publics pour **orienter l'activité économique** dans un sens jugé **souhaitable** par tous, caractérisées par la **hiérarchisation des objectifs** poursuivis et par le **choix des instruments** mis en œuvre pour les atteindre.
- Politique **conjoncturelle** : agir à **court** terme sur la situation économique en fonction des **déséquilibres** existants.
- Politique **structurelle** : agir à **long** terme sur les **structures** et les **caractéristiques fondamentales** de l'économie.

Introduction : les arbitrages en matière de politique économique

- Objectifs **nombreux**, potentiellement en contradiction, difficiles à atteindre **simultanément** : carré magique de **Nicholas Kaldor (1971)** + lutte contre le réchauffement climatique, contre les inégalités sociales et territoriale etc.
- Instruments **multiples**, à choisir **au mieux** selon l'objectif visé.

Introduction : les arbitrages en matière de politique économique

- Politique de **relance** par la **demande**, soit d'**inspiration keynésienne** : politique de stimulation de la **demande globale** destinée le plus souvent à contrer le **chômage** et à stimuler la **croissance** en cas de **récession**.
- Politique de **relance** par l'**offre** : politique de stimulation de l'**offre** par la réduction des coûts des entreprises ou l'amélioration de l'environnement économique et social (amélioration de la **compétitivité**).

Introduction : les arbitrages en matière de politique économique

- Politique de **rigueur/stabilisation** : en cas de **surchauffe**, vise à lutter contre les **tensions inflationnistes** et le **déficit extérieur** en **modérant** la croissance de la demande globale.
- **Remarque** : Politique d'**ajustement structurel** : vise à rétablir les **équilibres macroéconomiques** (commerciaux, budgétaires notamment) en s'attaquant aux **racines** des déséquilibres.

Introduction : les arbitrages en matière de politique économique

- Politique **budgétaire** : ensemble des **décisions** et **actions** des pouvoirs publics visant à agir à **court** terme sur la situation économique en fonction des **déséquilibres existants** par l'intermédiaire du **budget** de l'Etat.



La mise en œuvre de la politique budgétaire de relance

- **Augmentation des dépenses publiques** : G
- **Réduction des prélèvements obligatoires** : T
- Dans une certaine mesure (effet de relance **limité**), par une augmentation **conjointe** des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques.

Introduction : les arbitrages en matière de politique économique

- Politique **monétaire** : ensemble des **décisions** et **actions** des pouvoirs publics visant à agir à **court** terme sur la situation économique en fonction des **déséquilibres existants** par l'intermédiaire de la **masse monétaire et/ou du taux d'intérêt directeur**.

Introduction : les arbitrages en matière de politique économique

- **Lecture de l'article** d'Alternatives économiques - Les stabilisateurs automatiques.
- Questions :
 - 1 Expliquez le **mécanisme** des stabilisateurs automatiques : en période de **récession** et en période de **croissance**.
 - 2 Les stabilisateurs automatiques peuvent parfois être insuffisants : le gouvernement peut prendre des mesures supplémentaires. Proposez des **exemples** de mesures supplémentaires.

Les stabilisateurs automatiques

- Le budget de l'Etat a un effet de **stabilisation** sur l'activité économique « **mécaniquement** ».
Les dépenses et recettes publiques varient en **sens contraire** de la **conjoncture économique**.
 - **Récession** : baisse des recettes publiques **et** augmentation des dépenses publiques.
 - **Expansion** : augmentation des recettes publiques **et** baisse des dépenses publiques.

Modes de financement d'une politique budgétaire de relance

- **Emprunt public** : création d'un **déficit public** ;
- **Monétisation** de la dette publique ;
- **Augmentation des prélèvements obligatoires** ;
- **Transferts de l'étranger** (aides au développement, restructuration de dettes. . .) : pour les **pays en développement**.

Sommaire

- 1 Introduction : les arbitrages en matière de politique économique
- 2 Les conditions d'efficacité de la politique budgétaire de relance sont multiples
 - L'efficacité de la politique budgétaire de relance dépend du comportement des agents économiques
 - L'efficacité de la politique budgétaire de relance dépend du comportement

La contrainte extérieure en économie ouverte



• Questions :

- 1 Expliquez l'**impact** de la relance budgétaire mise en œuvre en Irlande à la suite du choc pétrolier : sur l'**économie irlandaise** et sur l'**économie des partenaires commerciaux** de l'Irlande.
- 2 Justifiez la **proposition** faite par l'ancien ministre de la défense Irlandais. En vous aidant de l'annexe ci-après, expliquez pourquoi on peut alors parler de **comportement de « passager clandestin »**.

La contrainte extérieure en économie ouverte

- Mécanisme du **passager clandestin** : il vaut mieux que ce soit les autres pays qui mènent des politiques de relance afin de bénéficier d'une **hausse des exportations** afin de bénéficier d'une hausse des exportations, et donc de la **croissance**, sans avoir à supporter un **déficit public**.
- **Théorie des jeux** : on appelle cela un **jeu non coopératif**, que l'on illustre souvent par le biais du **dilemme du prisonnier (Albert Tucker, 1950)**.

Un aperçu de la théorie des jeux

- Vise à rendre compte de situations dans lesquelles des individus **rationnels** prennent des **décisions en interaction** et sont conscients de ces interactions mais **communication impossible** et/ou information **imparfaite**.
- **Jeu** : comporte une liste d'individus, appelés **joueurs** ; un ensemble de choix possibles pour chaque joueur (**stratégies**) ; des **issues** associées à chacun des joueurs, qui mènent à des **gains/pertes**. Le jeu est assorti d'une **règle du jeu** connue de tous.

Un aperçu de la théorie des jeux

Taux de croissance du PIB en %		Pays 2	
		Politique de relance	Pas de politique de relance
Pays 1	Politique de relance	(5, 5)	(0, 10)
	Pas de politique de relance	(10, 0)	(1, 1)

Figure 1 – Le dilemme du prisonnier, Albert Tucker (1950)

● Questions :

- 1 A l'aide des **définitions**, déterminez l'**équilibre de Nash** de ce jeu.
- 2 A l'aide des **définitions**, déterminez l'**optimum de Pareto** de ce jeu.
- 3 Proposez une **solution** afin d'assurer la convergence des deux pays vers l'optimum de Pareto.

La rationalité des agents économiques entraîne l'inefficacité de la politique budgétaire de relance

- **Théorie du revenu permanent de Milton Friedman (1957) : inefficacité des politiques économiques affectant le revenu transitoire des ménages.**

La rationalité des agents économiques entraîne l'inefficacité de la politique budgétaire de relance

Les hypothèses de l'équivalence ricardienne ou théorème Ricardo-Barro (1974)

- Agents **rationnels**
- **Altruisme** intergénérationnel ou horizon de vie **infini**
- **Pas d'incertitude, information parfaite**

La rationalité des agents économiques entraîne l'inefficacité de la politique budgétaire de relance

L'équivalence ricardienne ou théorème Ricardo-Barro (1974)

Lorsqu'un gouvernement augmente le niveau de ses dépenses publiques ou baisse le niveau des impôts, et **creuse son déficit**, il augmente également le **niveau de son endettement public**.

Les agents **rationnels** anticipant la **hausse future des impôts** qui en résultera, **augmentent leur épargne** d'un montant égal au **montant actualisé des impôts futurs** afin de transmettre à leurs enfants un **héritage** qui leur permettra de faire face à la hausse future des impôts.

La rationalité des agents économiques entraîne l'inefficacité de la politique budgétaire de relance

⇒ Les revenus supplémentaires distribués servent à financer une **hausse de l'épargne** et la demande ne varie pas (**mais elle ne baisse pas non plus**).

⇒ Contradiction relative entre **effet d'éviction** et **équivalence ricardienne**.

La rationalité des agents économiques entraîne l'inefficacité de la politique budgétaire de relance

- La **courbe de Phillips** et ses développements progressifs : (valable pour une politique **budgétaire** de relance par l'**offre** et la **demande**, ainsi que pour la politique **monétaire**).
 - Selon la nature des **anticipations** : naïves, adaptatives (monétaristes avec Milton Friedman), rationnelles (nouveaux classiques avec Robert Lucas).
 - Selon l'existence de **rigidités nominales** (néo-keynésiens).

La rationalité des agents économiques entraîne l'inefficacité de la politique budgétaire de relance

⇒ La politique budgétaire de relance par l'offre ou la demande n'a **pas ou peu d'impact** sur la production à **court** et à **long** terme si les agents sont **rationnels**, mais est source forcément d'**inflation** à long terme.

Les moyens des décideurs publics sont limités

- **Friedrich Hayek** : il n'y a que le marché qui peut intégrer et diffuser instantanément **toute l'information pertinente**.
- Les actions **étatiques** sont alors **en décalage** avec la réalité économique et risquent d'être **pro-cycliques** plutôt que contra-cycliques. Elles renforcent donc l'**instabilité** de l'économie.

Les objectifs poursuivis par les décideurs publics sont contraires à l'intérêt général

- Théorie des cycles politico-économiques de William Nordhaus (1975)
 - Les décideurs politiques **aux niveaux national ou régional** sont incités à faire preuve de davantage de générosité durant les périodes qui **précèdent** des élections afin de **garantir leur réélection**.
 - Puis **une fois élus**, ils mettent en place des politiques **plus restrictives**, pour assainir les finances publiques.

Les objectifs poursuivis par les décideurs publics sont contraires à l'intérêt général

- Les décisions prises dans cet esprit peuvent avoir des effets **pro-cycliques et déstabilisateurs**, renforçant les **déséquilibres économiques de court terme**.
- Exemples : William Nordhaus (niveau national, 1947-1972) et étude de l'INSEE (niveau local, 1965-2000).

Les objectifs poursuivis par les décideurs publics sont contraires à l'intérêt général

↔ *Travail en autonomie du Chapitre 5 - Les défaillances de l'Etat.*

Le financement par emprunt public : la problématique de la soutenabilité de la dette publique

- Déficit **public** : solde négatif du budget de l'**Etat**, des **collectivités locales** et de la **Sécurité sociale**.
- **Dette publique** : ensemble des **engagements financiers** de l'**Etat**, des **collectivités locales** et de **Sécurité sociale**.
 - **Stock**, modifié annuellement par les variations du déficit **public**.

Le financement par emprunt public : la problématique de la soutenabilité de la dette publique

- Dette publique en % du PIB en **France** en 2022 : 111,6 %.
- Déficit public en % du PIB en **France** en 2022 : - 4,7 %.

Le financement par emprunt public : la problématique de la soutenabilité de la dette publique

- Crise de **liquidité** : impossibilité de respecter les échéances de remboursement du fait d'un **décalage temporel** entre recettes et dépenses.
- Crise de **solvabilité** du fait d'une **insuffisance structurelle de ressources**.
- Crise de **soutenabilité** de la dette : la situation des finances publiques ou d'une entreprise est « insoutenable » si, sur la base de la **politique suivie** et des **prévisions disponibles**, l'évolution **projetée/anticipée** de la dette débouche sur une situation d'insolvabilité.

Le financement par emprunt public : la problématique de la soutenabilité de la dette publique

- Risque d'un **effet boule de neige** : mécanisme **cumulatif** d'endettement.
Quand le **taux d'intérêt réel** payé sur la dette est **plus élevé** que le **taux de croissance économique**.

Le financement par emprunt public : la problématique de la soutenabilité de la dette publique

- Croissance faible → Baisse des recettes fiscales → Augmentation du déficit budgétaire → Augmentation de la dette publique → Augmentation du **risque de défaut souverain** → Augmentation de la **prime de risque** → Augmentation des **taux d'intérêts** → Augmentation du déficit budgétaire → Augmentation de la dette publique etc.

L'encadrement de la politique budgétaire en Europe

- **Pacte de stabilité et de croissance (1997, Traité d'Amsterdam)** : instrument dont les pays de la Zone euro se sont dotés afin de **coordonner leurs politiques budgétaires nationales** et d'éviter l'apparition de déficits publics **excessifs**.
- Trois **règles** budgétaires.
- Deux dispositions : **préventive** et **dissuasive**

L'encadrement de la politique budgétaire en Europe

- **Règle d'or européenne** : le pacte budgétaire européen, officiellement appelé **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, 2012)** accepté par 25 des 27 États membres de l'Union européenne (hors République Tchèque et Croatie).
- Limiter à 0,5 % du PIB le **déficit public structurel**, c'est-à-dire le déficit public **hors variations conjoncturelles**, pour les pays **dont la dette publique excède 60 % du PIB**.

Le financement par emprunt public : la problématique de la soutenabilité de la dette publique

- La dette publique permet de **financer des investissements productifs**, comme les infrastructures en faveur d'une économie bas carbone ; de stabiliser l'économie par des plans de relance ; réduire les inégalités etc.

Le financement par emprunt public : la problématique de la soutenabilité de la dette publique

- Le Japon est endetté à **266 % du PIB en 2022**. On imagine mal qu'il puisse rembourser l'**intégralité** de sa dette, soit deux fois son PIB ! Mais **en réalité** aucun Etat n'est incité à le faire...

Le financement par emprunt public : la problématique de la soutenabilité de la dette publique

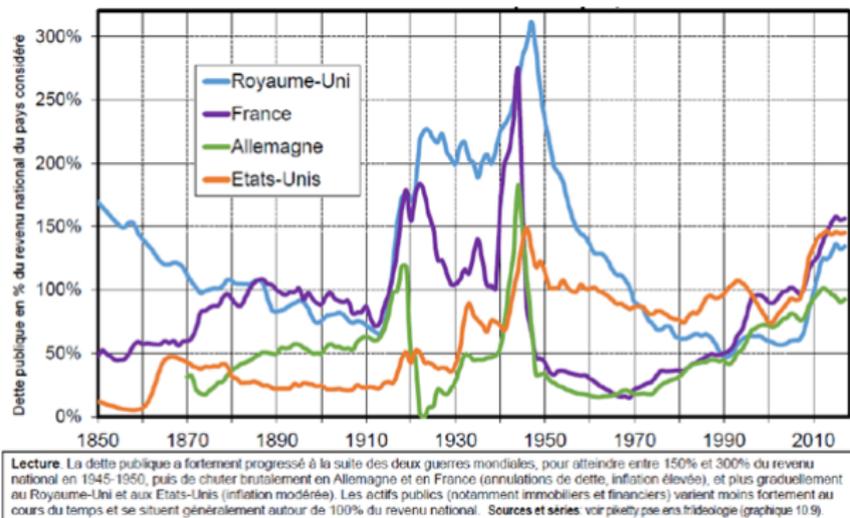


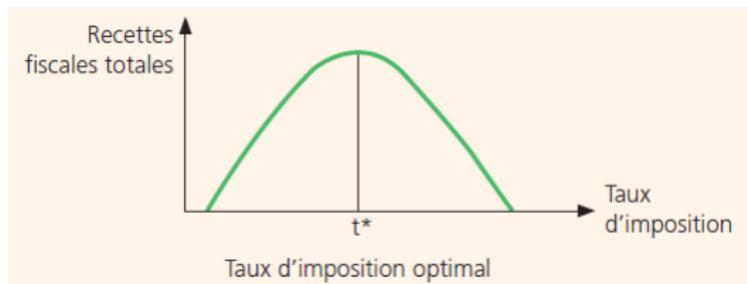
Figure 2 – Dette publique en % du revenu national dans une sélection de pays entre 1850 et 2012

Le financement par emprunt public : la problématique de la soutenabilité de la dette publique

- **Philipp Heimberger (2021)** a réalisé une **méta-analyse** à partir de **826 estimations tirées de 48 études**.
 - Pas d'éléments **empiriques robustes** suggérant l'existence d'un **seuil universel** à partir duquel la hausse du ratio dette publique sur PIB est associée à une chute de la croissance (Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, 2010 et Thomas Herndon, 2013).
 - Propre à **chaque pays**, à **chaque contexte** → Retour à la notion de **soutenabilité**.

Le financement par prélèvements obligatoires : la problématique des effets distorsifs liés à la fiscalité

- **Théorème d'Haalvemo (1945)** : multiplicateur **unitaire**.
- **Courbe de Laffer (1975)** : trappe à **inactivité**.



Sommaire

- 1 Introduction : les arbitrages en matière de politique économique
- 2 Les conditions d'efficacité de la politique budgétaire de relance sont multiples
- 3 Conclusion : L'efficacité de la politique budgétaire de relance par la demande dépend de la situation initiale

L'efficacité de la politique budgétaire de relance par la demande dépend de la situation initiale

- Nous allons voir que les comportements ricardiens ne sont **pas systématiques** et les politiques budgétaires de relance financées **par emprunt** peuvent être efficaces à **court** terme.
 - Les effets d'une relance budgétaire financées par **emprunt** sont hétérogènes selon les **anticipations** des agents sur la part de remboursement de la dette **qui leur incombe**.

Critiques des hypothèses de l'équivalence ricardienne

- **Modèle d'horizon de vie fini, Olivier Blanchard (1985).**
- **Taux de croissance de la population positif, Philippe Weil (1989) :** permet un **partage de remboursement** de la dette publique entre un nombre croissant d'agents.

Les modèles keynésiens à effet de seuil

- Les modèles keynésiens à **effet de seuil**, **Olivier Blanchard et al. (1990)** : la validité de la théorie ricardienne dépend du montant de déficit envisagé avec des **effets de seuil**.

Les modèles keynésiens à effet de seuil

- Tant que les agents sont **assurés** que le niveau de l'endettement public est soutenable, ils peuvent ignorer les conséquences de l'endettement sur les générations futures et **consommer plus**, en supposant que les effets de l'endettement seront reportés dans un futur lointain (équivalent à « jamais »).
- S'ils anticipent un endettement **trop important**, ils épargnent en conséquence.
- Ainsi, les comportements ricardiens n'apparaissent que pour des niveaux de dette et de déficits **préalablement élevés**.

Les modèles keynésiens à effet de seuil

⇒ **Paradoxe** : Comment concilier des préoccupations de **court terme** (relance et stabilisation) avec un objectif de **long terme** (éviter le surendettement) ? En tenant compte des **effets de seuils**.

Les modèles keynésiens à effet de seuil

- « *Il existe dans toute l'économie un seuil. Lorsque l'on franchit ce seuil, les effets keynésiens potentiellement positifs des dépenses et déficits publics supplémentaires sont compensés par ce que j'appellerai les effets ricardiens - c'est-à-dire ce qu'on perd davantage en termes de confiance des ménages et des entrepreneurs que ce que l'on a pu gagner grâce aux effets keynésiens. C'est pourquoi il y a une limite à ce que l'on peut faire. Et cette limite doit être évaluée. En Europe, elle l'a été sous la forme de ce seuil de 3 %* », **Jean-Claude Trichet (2003)**.