

La politique budgétaire

- **Enjeux**
- **Théories**
- **Politiques**

Enjeux

- Mesurer la situation des finances publiques:
 - *Etat / Administrations publiques*
 - Déficit financier ou *total / primaire*
 - Déficit *apparent / structurel*
 - Situation *patrimoniale* de l'Etat
- L'expérience historique:
 - Depuis les années 1970 : budgets systématiquement déficitaires
 - Montée de l'endettement
 - Philosophie différente selon les pays

Etat / administrations publiques

- La définition des APU est fondée sur l'*activité* (non marchande) et les *ressources* (prélèvements obligatoires)
- APU = État + organismes d'administration centrale + sécurité sociale + collectivités locales

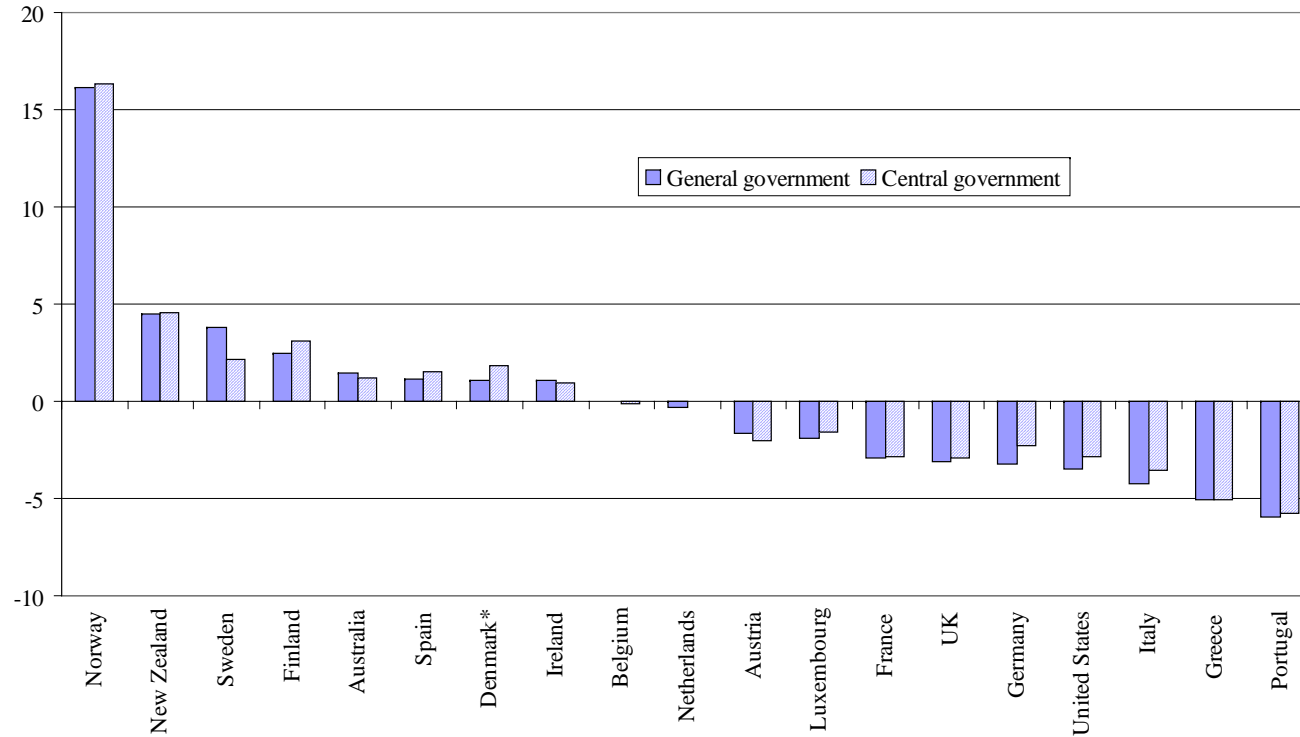
Évolution du déficit public français

		points de PIB	2007	2008	2009	2010
Scénario bas	Administrations publiques		-2,5	-1,8	-0,9	0,0
	Etat		-2,4	-2,0	-1,5	-0,9
	Organismes divers d'administration centrale		0,1	0,2	0,3	0,3
	Administrations locales		-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Administrations sociales		-0,1	0,1	0,4	0,6
Scénario haut	Administrations publiques		-2,5	-1,5	-0,2	0,8
	Etat		-2,4	-1,9	-1,2	-0,6
	Organismes divers d'administration centrale		0,1	0,2	0,3	0,3
	Administrations locales		-0,1	-0,1	0,1	0,1
	Administrations sociales		-0,1	0,2	0,6	1,0

Source: Programme de stabilité 2008-2010. Hypothèses de croissance : 2,25% (scénario bas) et 3% (scénario haut).

Etat / administrations publiques (2)

Figure 3.2 – General and central government balances in 2005 (% of GDP)

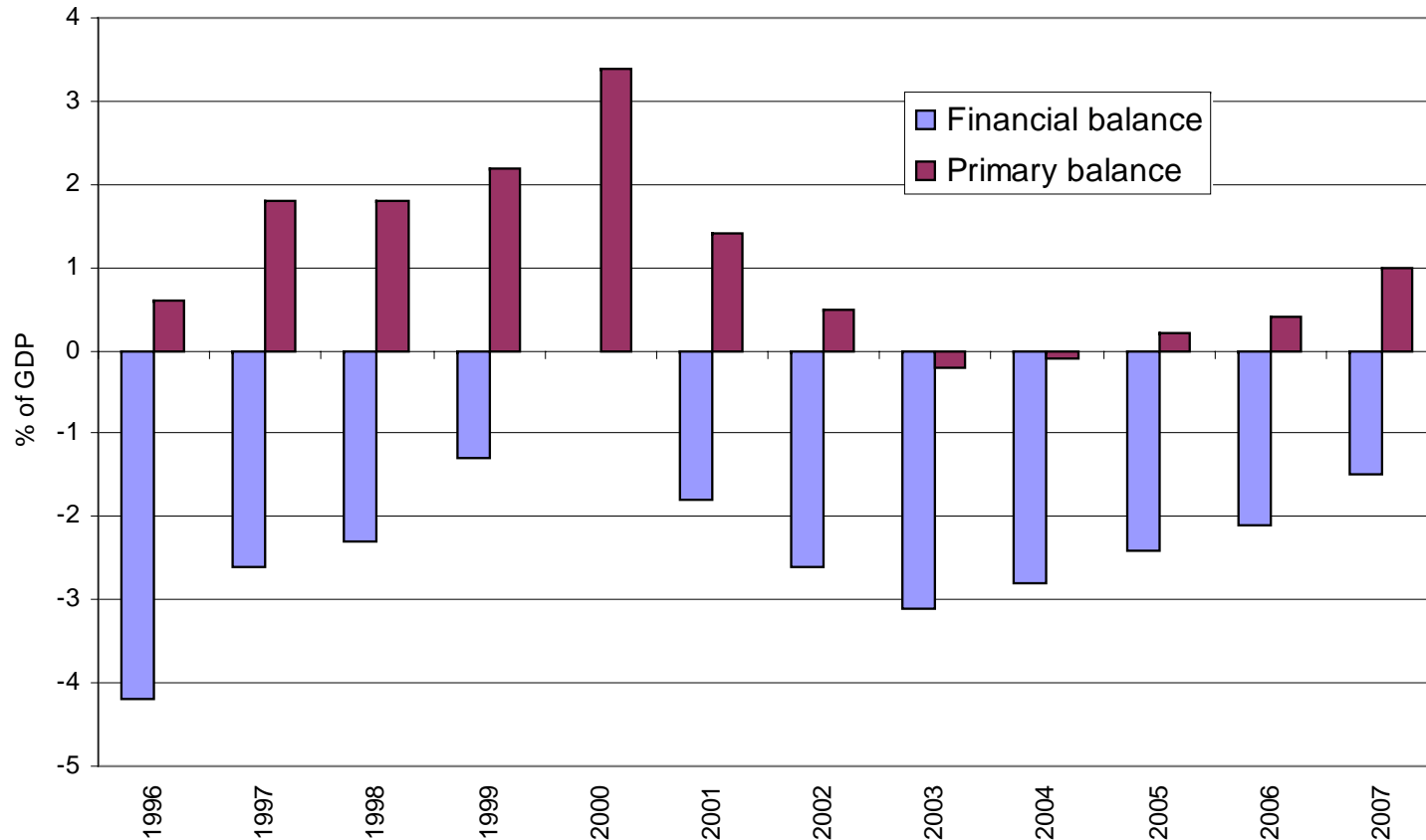


Source: IMF, Government Finance Statistics. * 2004.

Solde financier et solde primaire

Solde budgétaire = solde primaire – intérêts sur la dette

Zone euro



Source OCDE (novembre 2006).

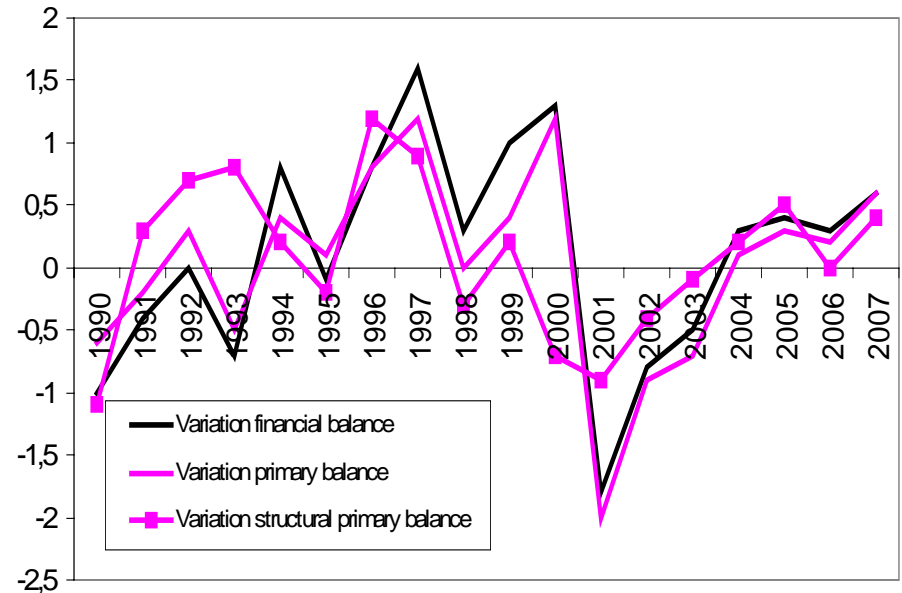
Solde apparent et solde structurel

- La sensibilité du solde budgétaire S en % du PIB à une variation de l'écart de production y est:

$$\varepsilon = \frac{dS}{dy}$$

- On soustrait du solde budgétaire la composante cyclique pour obtenir le solde structurel S^*
- S^* est le solde qui serait constaté si la production (y) était à son niveau potentiel

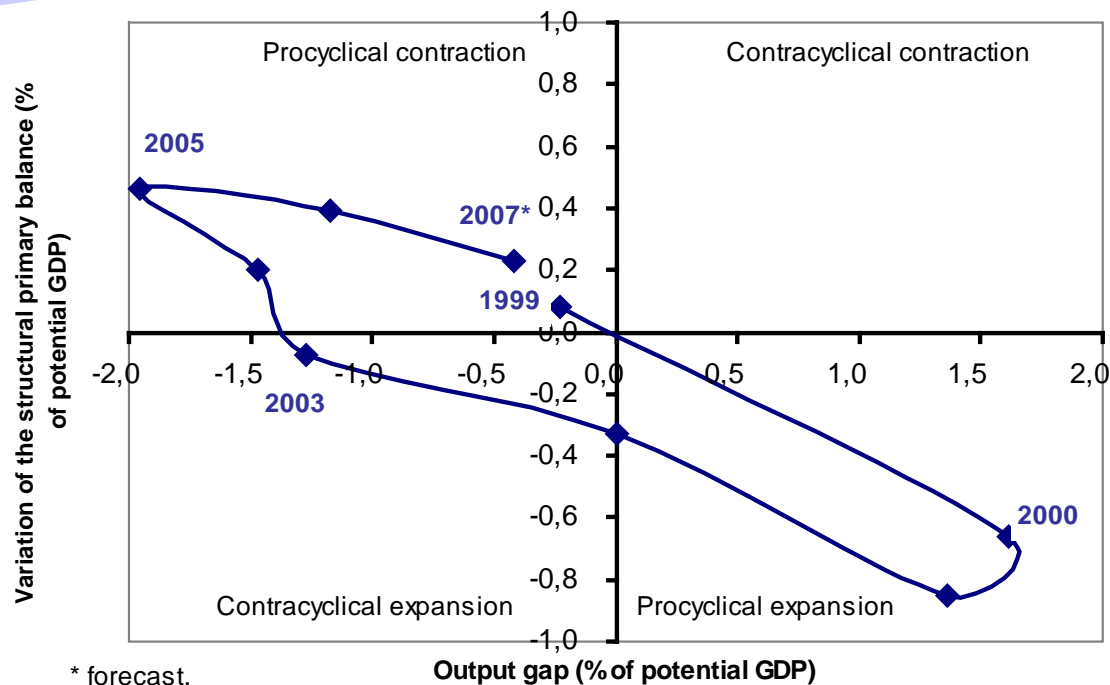
$$S^* = S - \varepsilon(y - \bar{y})$$



Source: OECD Economic Outlook No 80.

Utilisation du solde structurel : la politique budgétaire de la zone euro

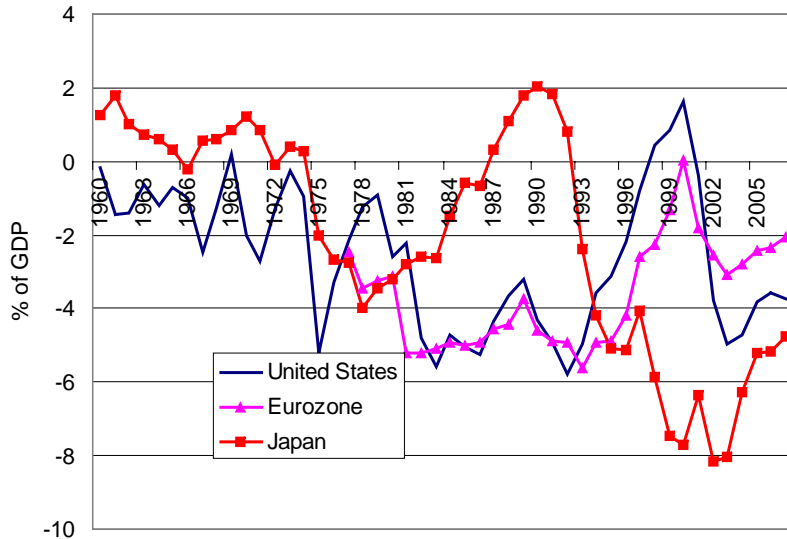
Figure 3.11 – The pro-cyclicality of discretionary fiscal policy in the Eurozone, 1999-2007



Source: OECD, *Economic Outlook* 81.

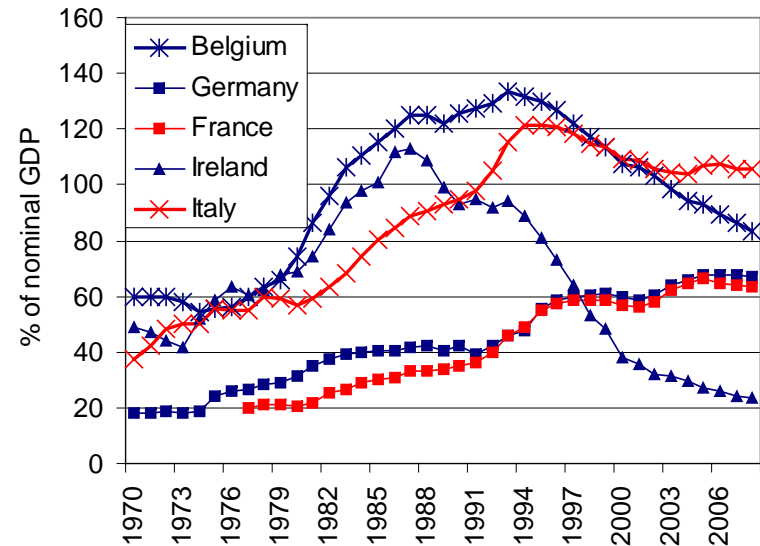
Evolution historique

Figure 3.6 – General Government Financial balance in the G3



Source: OCDE.

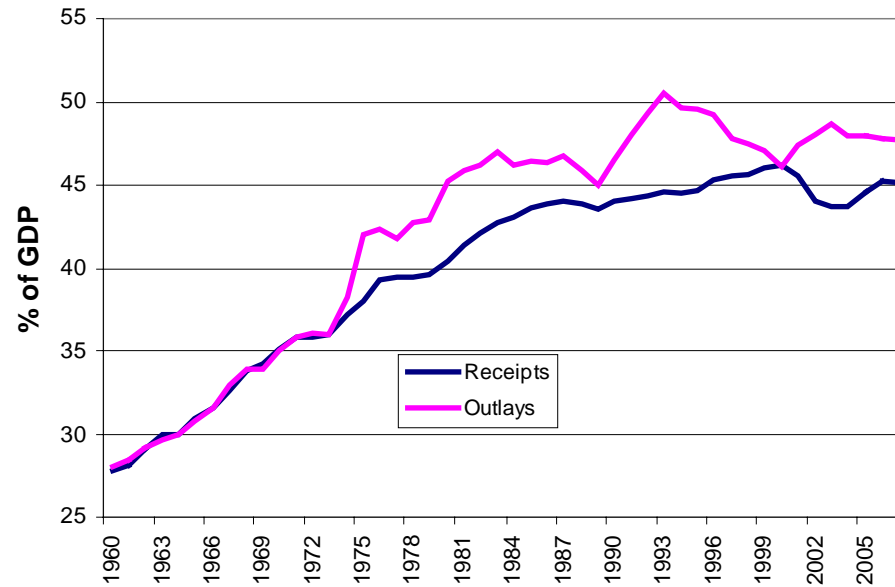
Figure 3.8 – Public debt developments in some European countries



Source: Ameco.

Une dérive des dépenses

Figure 3.7 – Public expenditure and receipts in OECD countries

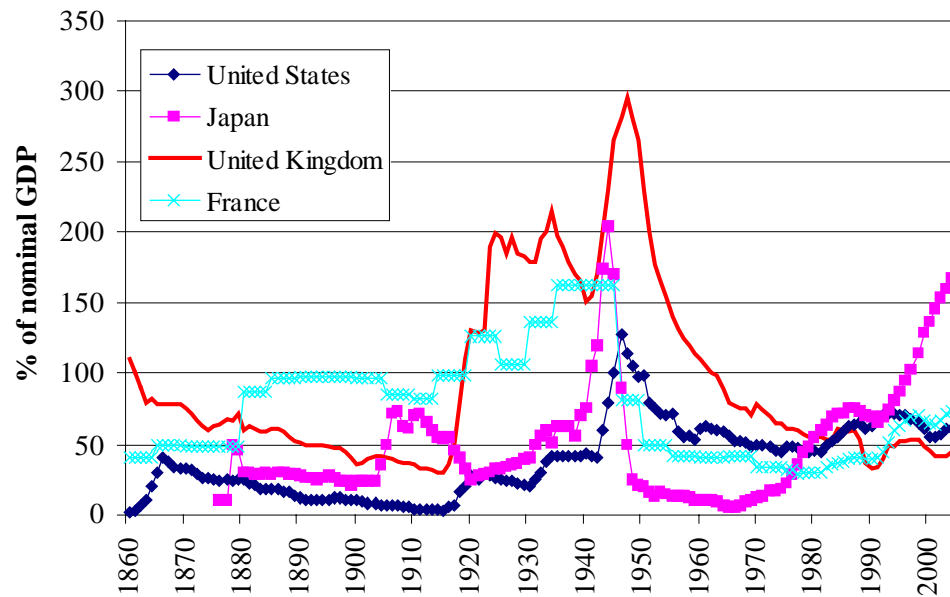


Note: there is a break in the series in 1995.

Source: OECD (1996 and 2006).

La dette publique sur très longue période

Figure 3.9 – Long term developments of public debt



Source: Masson and Mussa (1995) and OECD. Data for France are 5-year averages until 1960

La dette et le bilan de l'État

- **Dette nette** = dette brute - actifs financiers liquides
- **Valeur nette** = Actif – passif financier
- **Engagements implicites** = dettes non inscrites au bilan
 - au 31/12/2005, les droits à retraite des fonctionnaires de l'État représentaient 899 Mds€ en valeur actuelle soit 53% du PIB*
- **Les normes comptables de l'Etat sont en pleine évolution**
 - Jusqu'en 2006, le résultat et le bilan étaient publiés dans le Compte général de l'administration des finances (CGAF)
 - A partir de 2007, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) impose la publication d'un bilan en comptabilité d'engagement certifié par la Cour des Comptes et d'éléments d'information hors-bilan

* actualisée au taux réel de 2,5% par an. Pour un taux d'actualisation de 2%, la VAN est de 975 Mds€.

Bilan des administrations publiques au 31/12/2005

ACTIF			PASSIF		
	Mds€	% PIB	% PIB	Mds€	
Actif non fin.	1285	75%	-	-	Passif non fin.
Actif financier	672	39%	83%	1419	Passif financier
-	-	-	31%	538	Fonds propres
Total	1957	114%	114%	1592	Total

Dont : Etat

ACTIF			PASSIF		
	Mds€	% PIB	% PIB	Mds€	
Actif non fin.	196	11%	-	-	Passif non fin.
Actif financier	272	16%	62%	1054	Passif financier
-	-	-	-34%	-585	Fonds propres
Total	468	27%	27%	468	Total

Source : INSEE, Comptes de Patrimoine

La dette et le bilan de l'État : Etats-Unis

Table 3.2 The US federal government balance sheet in September 30, 2006, USD billion

Assets		Liabilities	
Cash and other monetary assets	97.9	Federal debt securities	4 867.5
Securities and investment	83.8	Other liabilities	5 545.4
Other assets	1 314.8	of which: federal employee and veteran benefits payable	4 679.0
Net position			-8 916.4

Source: US Treasury (2007).

Dette brute/dette nette

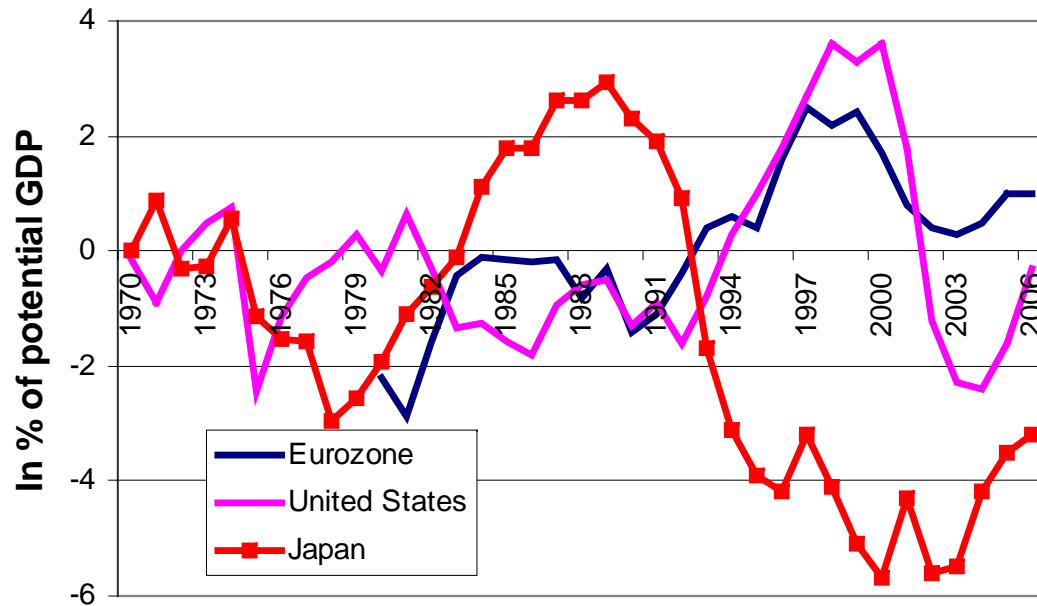
Table 3.1 : gross and net public debt ratios in selected OECD countries in 2005 (% of GDP)

	Gross debt ratio	Net debt ratio
Austria	69.6	42.3
Belgium	95.0	80.7
Czech Republic	37.5	-1.9
France	76.1	43.7
Germany	71.1	51.5
Ireland	32.5	7.0
Italy	120.4	95.1
Japan	173.1	86.4
Norway	50.6	-126.7
Spain	50.1	29.9
Sweden	59.5	-12.8
United Kingdom	46.7	40.0
United States	61.8	43.5

Source : OECD Economic Outlook 80, November 2006.

Des philosophies d'action différentes

Figure 3.10 – Primary structural balances: USA, Eurozone, Japan



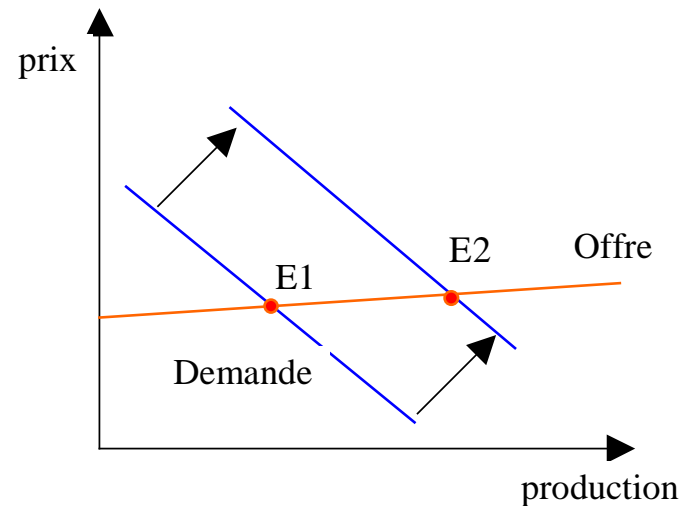
Source: OECD.

Théories

- Effets de demande : Keynes et ses critiques
 - Approche « *keynésienne* » : le déficit stimule la croissance
 - Approche « *classique* » : neutralité de la politique budgétaire
 - Approche « *anti-keynésienne* » : l'assainissement budgétaire stimule la croissance
- Dynamique et *soutenabilité* de la dette

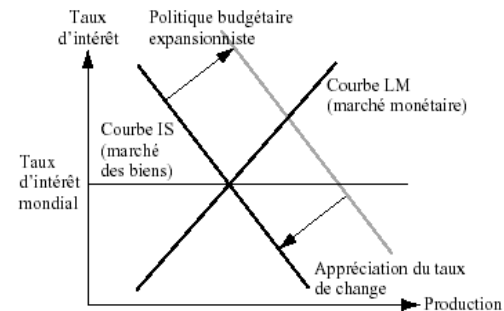
Approche keynésienne

- *Multiplicateur keynésien*
- Limites :
 - Effets d'éviction (taux d'intérêt, taux de change)
 - Fuites par le commerce extérieur
 - Ajustement des prix
 - Anticipations (de hausses d'impôts futures)
- Le multiplicateur reste positif



Approche keynésienne en économie ouverte

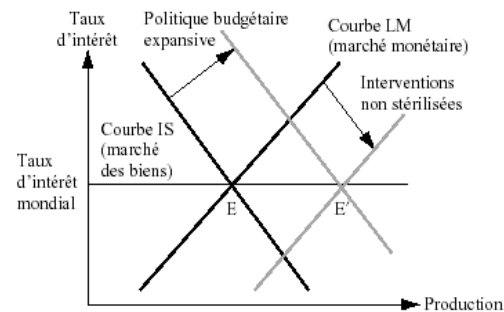
- Modèle de *Mundell-Fleming*
- Mobilité des capitaux et taux de change *flexible* : éviction par les taux de change, politique budgétaire *inefficace*
- Mobilité des capitaux et taux de change *fixe* : expansion monétaire liée aux entrées de capitaux, politique budgétaire *très efficace*
- Capitaux immobiliers : les résultats s'inversent.



Graphique 3.12

L'effet d'une expansion budgétaire en régime de change flexible lorsque la mobilité des capitaux est parfaite

Lecture : La courbe d'équilibre du marché des biens (IS) revient à sa position initiale en raison de l'appréciation du taux de change



Graphique 3.13

L'effet d'une expansion budgétaire en régime de change fixe lorsque la mobilité des capitaux est parfaite

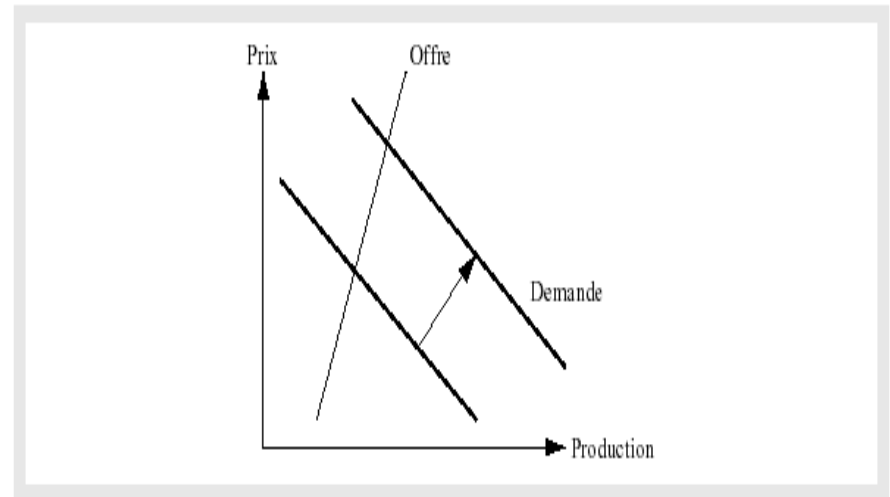
Lecture : La courbe d'équilibre du marché monétaire (LM) se déplace vers la droite en raison de l'accumulation non stérilisée de réserves.

Approche classique

- *Eviction financière* totale (courbe LM verticale) ou *neutralité ricardienne*

ET/OU

- *Offre rigide* : prix flexibles, anticipations rationnelles.



Graphique 3.14

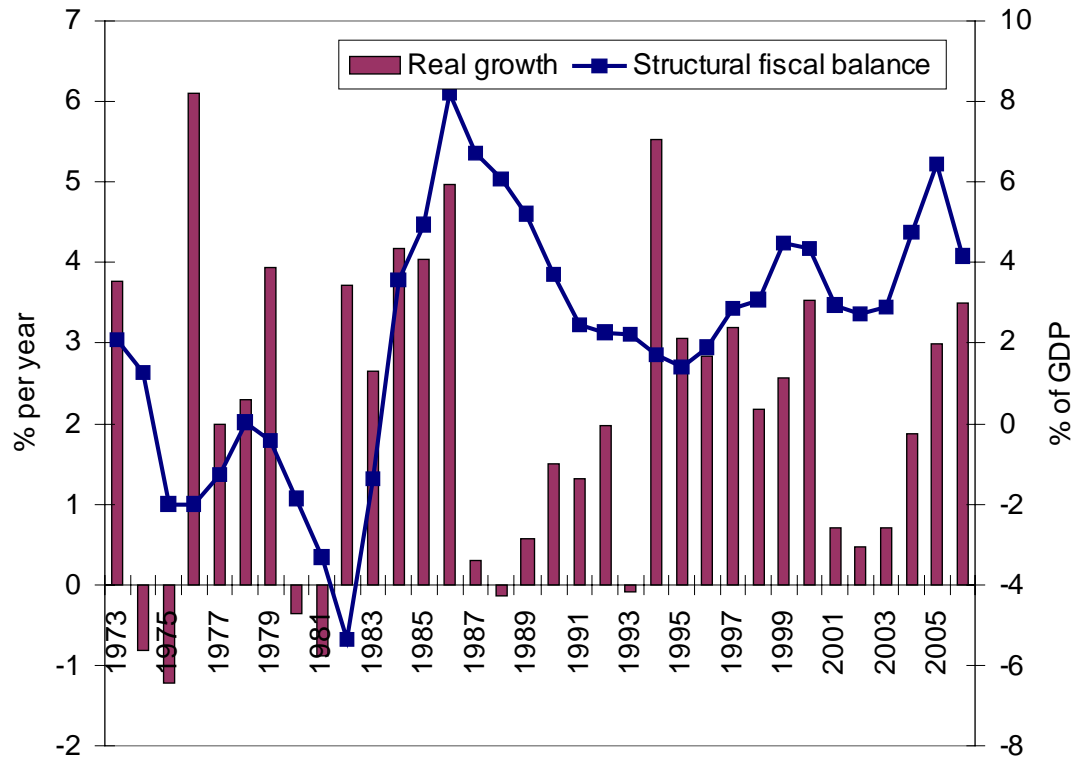
Effet d'une politique budgétaire expansionniste lorsque l'offre est rigide

Approches « anti-keynésiennes » et « pseudo-keynésiennes »

- Constat d'un « *multiplicateur négatif* » dans certains petits pays (Danemark, Irlande ...)
- *Effets de composition* :
 - Dépense = impôt futur
 - Le multiplicateur dépend de la composition de l'ajustement budgétaire
- *Effets de seuil* :
 - ajustement discret requis si dette ou dépenses atteignent un certain seuil (Sutherland, 1997)
 - Une coupe dans la dépense publique peut éviter un ajustement plus douloureux et stimuler la dépense privée (Alesina et Drazen, 1991)

Un épisode anti-keynésien

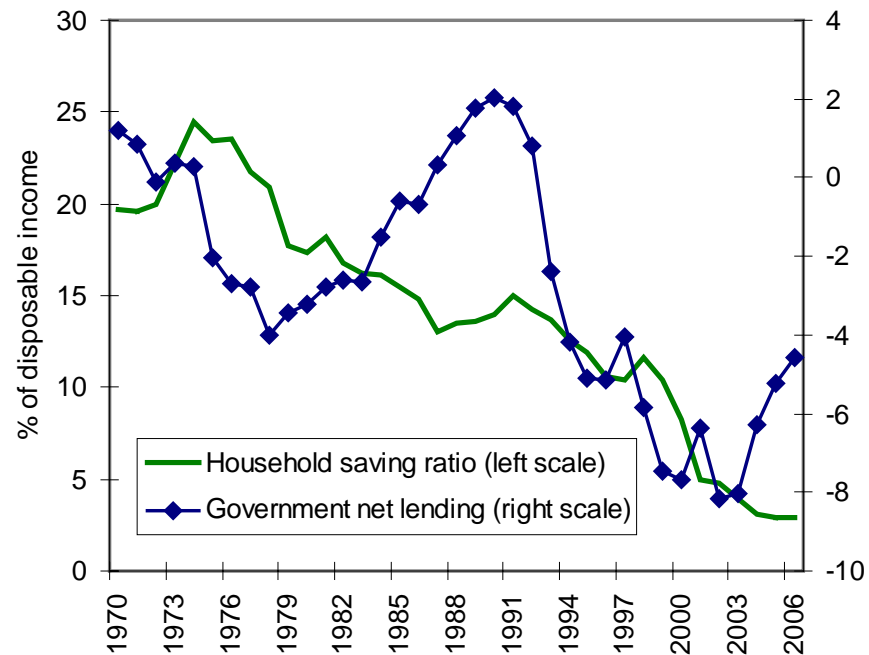
Figure 3.12 – Fiscal policy and growth in Denmark



Source: OECD.

Un épisode non ricardien

Figure 3.15 - Households' and public savings in Japan



Source: OECD.

Synthèse

	Hypothèses	Mécanismes	Effet d'un ajustement
Modèles néokeynésiens	Horizon de court-moyen terme Offre flexible	Eviction financière partielle Pas de non-linéarités KEYNESIEN	Récessif
Équivalence ricardienne	Contrainte budgétaire intertemporelle Consommateurs à horizon infini Anticipations rationnelles	Eviction un pour un de la consommation privée par la consommation publique anticipée Neutralité du déficit NON KEYNESIEN	Neutre
Modèles néoclassiques à effet de composition	Cadre néoricardien Distorsion fiscale La composition de l'ajustement dépend des conditions initiales (niveau de dette...).	Super-éviction en raison des effets d'offre ANTI-KEYNESIEN	Ajustements expansionnistes si conditions initiales dégradées
Modèles keynésiens à effet de seuil	Rigidités keynésiennes Consommateurs à horizon fini La probabilité de « stabilisation » croît avec la dette	Mécanisme keynésien dans des conditions normales Inversion des effets lorsque la situation des finances publiques est dégradée KEYNESIEN ou ANTI-KEYNESIEN	Récessif quand la dette est faible Expansionniste quand la dette est élevée

Modèles économétriques

Table 3.4 – Impact on GDP of a 1%-of-GDP increase in public consumption during one year

In %	Assumptions on interest rates	Short run (= 1 year)				Long run (> 1 year)			
		Germany	France	UK	USA	Germany	France	UK	USA
QUEST (European Commission)	Constant interest rate	0.9	0.9	1.0	na	0.0	0.0	0.0	na
	Price level target	0.6	0.8	0.5	na	0.0	0.0	0.0	na
NIGEM (NIESR)	Constant interest rate during one year, then inflation target	1.0	0.8	0.6	na	0.0	0.0	-0.1	na
MULTIMOD (IMF)	Constant interest rate during one year, then inflation target	1.3	1.3	na	1.1	-0.2	-0.2	na	-0.6
INTERLINK (OECD)	Constant interest rate and exchange rate	1.5	0.8	na	1.1	-0.3	0.2	na	0.1

Source: Hemming, Kell and Mahfouz (2002)

Dynamique de la dette

- **Accumulation de dette** : $B = (1 + i) B_{-1} + D$

soit en % du PIB :

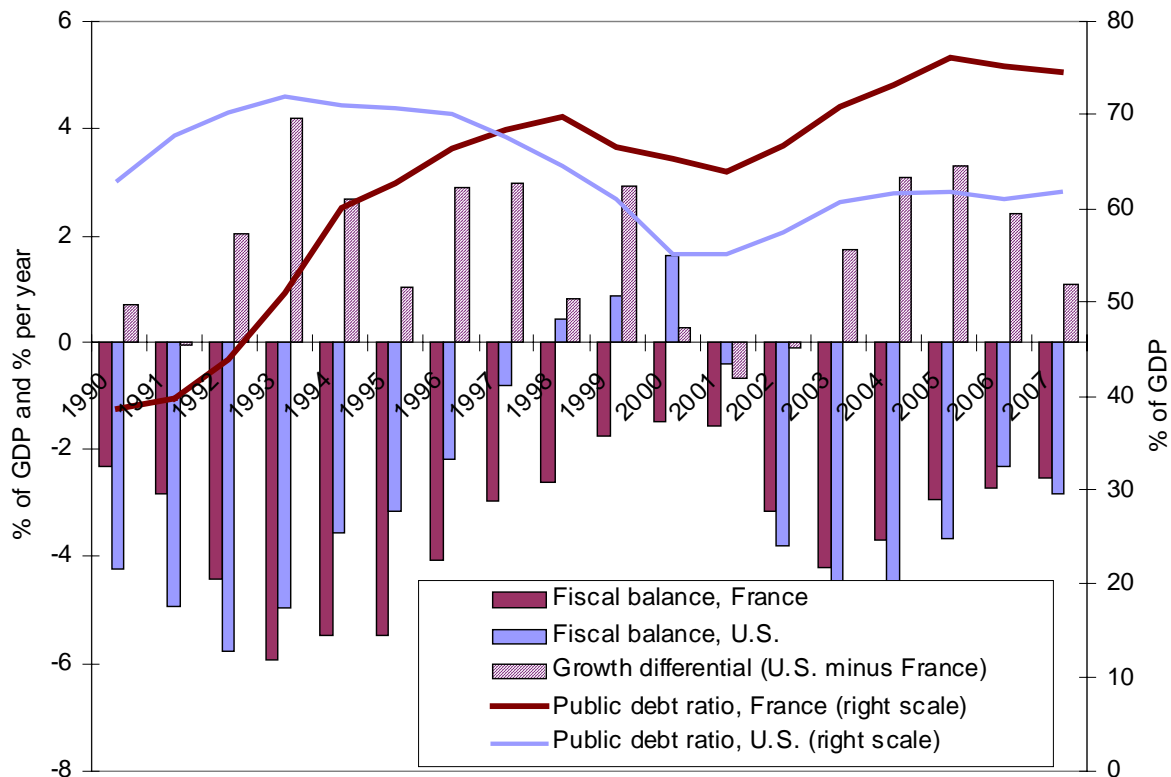
$$b = \frac{(1 + i)}{(1 + n)} b_{-1} + d \cong (1 + i - n) b_{-1} + d \cong (1 + r - g) b_{-1} + d$$

- $b = b_{-1}$ si $d = \frac{n - i}{1 + n} b \cong (n - i) b \cong (g - r) b$

Ex: **Maastricht** : $d + ib = 3\%$; $\pi + g = 5\%$; $b = 60\%$

- Cas général : $b - b_{-1} = b_{-1} (i - n) + d = ib_{-1} + d - nb_{-1}$

Exemple : France versus Etats-Unis



Source: OECD Economic Outlook No 80, November 2006.

Stabiliser la dette publique

Table 3.5.1 – Stabilizing the debt-to-GDP ratio in 2005

	<i>b</i> (% of GDP)	<i>n</i> (% per year)	<i>i</i> (% per year)	d necessary for <i>b</i> = const	observed <i>d</i> (% of GDP)
Austria	69,6	4,2	3,4	-0,5	0,5
Belgium	95,0	3,6	3,4	-0,2	4,2
Denmark	41,4	5,9	3,4	-1,0	6,0
France	76,1	3,1	3,4	0,2	-0,5
Germany	71,1	1,7	3,4	1,2	-0,9
Italy	120,4	2,2	3,6	1,6	-0,1
Japan	173,1	1,3	1,4	0,2	-3,9
Netherlands	61,4	3,2	3,4	0,1	1,4
Spain	50,1	7,8	3,4	-2,0	2,6
Sweden	59,5	3,9	3,4	-0,3	2,4
United Kingdom	46,7	4,1	4,4	0,1	-1,4
United States	61,8	6,3	4,3	-1,2	-1,6
Euro Area	77,3	3,3	3,4	0,1	0,2

Contrainte budgétaire intertemporelle : une définition de la soutenabilité

- *Accumulation de dette* : $db/dt = (r - g) b + d$

d'où le taux d'endettement : $b_t = b_0 e^{(r-g)t} + \int_0^t d_s e^{(r-g)(t-s)} ds$

et sa valeur actualisée en 0 : $b_t e^{-(r-g)t} = b_0 + \int_0^t d_s e^{-(r-g)s} ds$

- *Condition de transversalité* $\lim_{t \rightarrow \infty} b_t e^{-(r-g)t} = 0$

Dette initiale

$$b_0 = - \int_0^{\infty} d_s e^{-(r-g)s} ds$$

Somme actualisée des excédents primaires futurs

Mesure empirique : le « taux d'imposition soutenable »

- Déficit primaire : $d = x + h - \tau$ avec x : dépenses, h : transferts, τ : impôts
- Soutenabilité : $\tau^* = (r - g) \left[b_0 + \int_0^{\infty} (x_s + h_s) e^{-(r-g)s} ds \right]$
 - Si $\tau < \tau^*$, la soutenabilité impose un relèvement de τ ou une réduction de x ou h
 - Application empirique en horizon fini (Blanchard, 1993): taux d'imposition permettant de retrouver en n années un niveau initial de dette
- Autre méthode : test de l'existence d'une « force de rappel » entre τ et $x+h$ (Hamilton et Flavin, 1986)

Stabiliser la dette publique (2)

Table 3.5 – Increase in tax pressure necessary to fulfill alternative sustainability criteria

	Debt/GDP = 60%	Inter-temporal budget constraint (infinite horizon)
Germany	3.5	4.4
France	3.2	4.0
United Kingdom	3.4	3.9
Italy	3.4	3.1
Spain	0.2	3.2
Poland	-0.4	-0.2
Portugal	7.9	10.5
Hungary	7.1	9.8
Eurozone	2.3	3.5

Source: European Commission (2006).

Politiques

- Règles et principes de politique budgétaire
- La coordination des politiques budgétaires et le fédéralisme budgétaire

Règles et principes de politique budgétaire

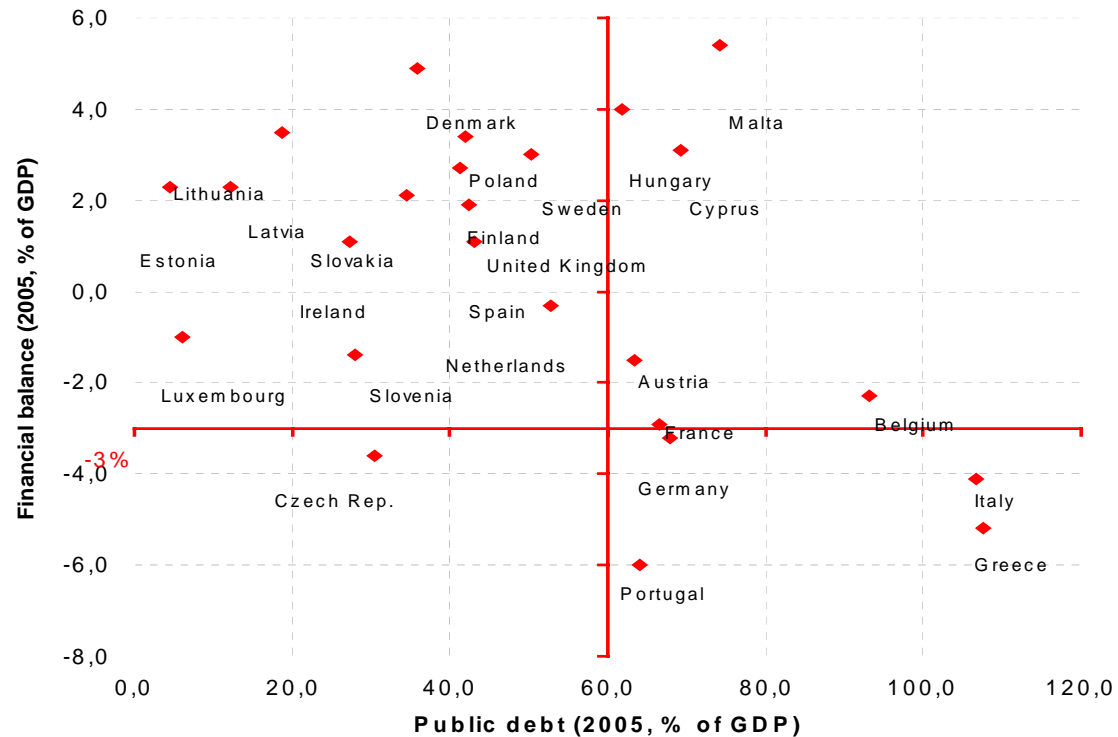
- **Règle « idéale »** (Kopits et Symansky 1998) : clarté, transparence, simplicité, flexibilité, pertinence, crédibilité des sanctions, cohérence
- **En pratique**, les règles prennent des formes très variées :
 - Plafond de dette ; équilibre ou limite pour le déficit en % du PIB, solde financier ou solde primaire (ex: Belgique), solde total ou hors investissement ; règle d'affectation des recettes ...
 - Règles ex-ante (lors du vote du budget) ou ex-post (avec sanctions)
- **Règle d'or** : le gouvernement ne peut emprunter que pour financer des dépenses d'investissement :
 - Collectivités locales françaises (budget voté en deux sections)
 - Constitution de la RFA
 - « Code de stabilité budgétaire » britannique de 1998 = règle d'or en moyenne sur le cycle
- **Règles de gestion au cours du cycle** :
 - Norme de progression des dépenses, affectation des « cagnotte », stabilisateurs automatiques ...

Pacte de stabilité et de croissance

- **Traité de Maastricht (Art. 104)** : les Etats membres évitent les « déficits excessifs ». Sanctions en cas d'indiscipline.
- **Protocole annexé au Traité** : déficit $< 3\%$, dette brute $< 60\%$ du PIB.
- **Pacte de stabilité et de croissance (1997)** : objectif à moyen terme de finances publiques « proches de l'équilibre ou en excédent », programmes de stabilité, sanctions.
 - Programmes de stabilité à trois ans soumis à la Commission et au Conseil Ecofin
 - Sauf « circonstances exceptionnelles », sanctions si déficit $> 3\%$: procédure ppur déficit excessif (alerte précoce, recommandations, dépôt non rémunéré, amende. Décisions par Conseil Ecofin à la majorité qualifiée.
 - Circonstances exceptionnelles : chute du PIB d au moins 2% , marge d'appréciation entre $-0,75$ et -2% .
- **Réforme de 2005**:
 - Individualisation des objectifs à moyen terme : solde structurel entre -1% du déficit (faible dette, forte croissance) et l'excédent (forte dette, faible croissance).
 - Assouplissement de la procédure pour déficit excessif pour les pays connaissant une croissance négative ou durablement faible, ou pour ceux mettant en œuvre des réformes structurelles (retraites, Lisbonne).

Situations budgétaires

Figure 3.18 – Diversity of the European Union Member States' 2005 fiscal situations



Source: Eurostat.

Coordination des politiques budgétaires

- *Deux raisons* de coordonner les politiques économiques :
 - fournir les *biens publics* qu'une action décentralisée sera en général incapable de produire;
 - prise en compte des *externalités*
- *Arguments de politique économique*:
 - *crédibilité* des programmes nationaux;
 - *responsabilité partagée* de la politique économique avec les autorités monétaires

Le fédéralisme budgétaire en Europe

- Avantages du fédéralisme budgétaire :
 - Fonction d'*assurance contre les chocs régionaux* (cf. États-Unis –Sachs et Sala-i-Martin, 1991)
 - Instrument de *stabilisation pour l'ensemble de la zone*
 - Financement des *biens publics régionaux*
- Le budget de l'Union européenne :
 - 126,5 Md€ en 2007, soit **1,045%** du RNB de l'UE, en regard de budgets nationaux représentant 40 à 60% du PIB des États membres
 - Principalement consacré à l'agriculture et la politique rurale (55%), et aux fonds régionaux (45,5%).
 - Financé par contributions nationales (69%), transferts de TVA (15%), recettes douanières (15%).
- Un débat sur la structure des dépenses (cf. rapport Sapir, 2003) et sur les recettes (pas d'impôt européen).