

IV.2 Stabilisateurs automatiques et dépenses publiques

Les **fluctuations du solde public** résultent mécaniquement de la variation des dépenses et des recettes publiques :

Si ces variations résultent spontanément des effets du cycle économique on parle de stabilisateurs automatiques.

Si ces variations découlent de l'action volontaire d'un gouvernement par exemple accroître la dépense publique dans le cadre d'une politique de relance keynésienne il s'agit de politique discrétionnaire.

Des mesures discrétionnaires peuvent jouer soit en accroissant l'action des stabilisateurs automatiques, soit en menant une politique procyclique (procyclique : qui va dans le sens du cycle et l'accélère, par exemple baisser les prélèvements obligatoires pour suralimenter une phase de reprise).

L'impact des stabilisateurs automatiques sur les finances publiques, est théoriquement « procyclique ». Cet impact a toutefois un effet « autocorrecteur ». En effet :

Les stabilisateurs automatiques détériorent le solde budgétaire lorsque l'économie ralentit, mais l'améliore lorsque la conjoncture se fait plus souriante ;

Le relâchement budgétaire prévalant en période de récession cède mécaniquement la place à un resserrement budgétaire lorsque l'économie repart.

Selon les décompositions du solde public réalisées par les institutions internationales, les stabilisateurs automatiques jouent, essentiellement, du côté des recettes tandis que l'accroissement des dépenses publiques résulte d'abord de décisions discrétionnaires (par exemple, le fait d'avoir baissé la TVA dans la restauration en 2009).

V. POLITIQUE DE RELANCE

V.1 Efficacité et limites d'une politique budgétaire anticyclique

V.1.1 Cadre théorique

Un débat animé a lieu sur le rôle approprié de la politique budgétaire dans le pilotage du cycle conjoncturel, principalement durant une phase de récession économique. Les mesures de relance sont, la plupart du temps, présentées comme un moyen permettant d'atténuer les conséquences indésirables d'un ralentissement ou d'une récession économique, telles qu'une hausse du chômage. Ce point de vue se vérifie d'autant plus lorsque celles-ci ne se limitent pas à des phénomènes purement cycliques mais altèrent aussi le potentiel de croissance de l'économie. C'est notamment le cas des fameux effets d'hystéresis

S'exerçant sur le chômage, selon lesquels les chômeurs voient la perspective de trouver un nouvel emploi s'éloigner et le chômage cyclique menace de devenir structurel. En pareilles circonstances, les pouvoirs publics peuvent, tant par leurs dépenses que par leurs recettes, tenter de dynamiser l'activité économique. Les mesures budgétaires peuvent stimuler la croissance économique directement par le biais d'une hausse de la consommation ou des investissements publics, mais cela peut également se faire indirectement, par exemple grâce à une augmentation du pouvoir d'achat des ménages moyennant des réductions d'impôts ou un relèvement des allocations sociales. Diverses observations peuvent être formulées sur l'efficacité et la désirabilité d'une telle gestion de la demande par les pouvoirs publics basée sur les théories de John Maynard Keynes.

Premièrement, il importe que de telles mesures de relance produisent leurs effets à temps, afin d'éviter que ces derniers ne soient visibles qu'après le retournement conjoncturel et que les mesures ne prennent une orientation pro-cyclique. En réalité, des retards de tous ordres, pouvant en particulier trouver leur origine dans le processus de décision politique, peuvent être accumulés, non seulement au stade de l'identification du ralentissement économique mais aussi lors de la mise en œuvre des mesures.

Deuxièmement, les mesures de soutien à la demande doivent, par définition, être limitées dans le temps et neutralisées dès le moment où la conjoncture se redresse. L'expérience montre également que la mise en œuvre de telles mesures de relance est beaucoup plus attrayante pour les responsables politiques que ne l'est leur suppression. Il peut donc arriver

que des mesures de relance «temporaires» prennent un caractère permanent, ce qui a pour effet d'aggraver la position budgétaire structurelle.

Troisièmement, il est important que les moyens budgétaires destinés à stimuler l'économie soient correctement affectés et que les mesures de relance soient définies et établies sur la base de critères objectifs et tiennent compte du bien-être général. Il est néanmoins difficile d'exclure que les mesures soient dénaturées par divers intérêts privés et groupes de pression. Dans ce cas, l'efficacité privés de l'action des pouvoirs publics diminue.

Par ailleurs, l'efficacité des mesures de relance est largement déterminée par les réactions des agents économiques privés. À cet égard, différents canaux peuvent saper l'efficacité des mesures de relance. Ainsi, l'efficacité des réductions d'impôts ou du relèvement des allocations en faveur des ménages peut être amoindrie si, à la suite de l'incertitude entourant leur situation financière future, ces ménages choisissent d'épargner une grande partie du montant de l'économie ainsi réalisées. De même, les réductions d'impôts en faveur des entreprises n'ont pas nécessairement pour conséquence que celles-ci investissent davantage, engagent ou continuent à employer plus de travailleurs. Par temps incertains, les entreprises peuvent préférer consacrer les moyens supplémentaires ainsi dégagés au renforcement de leur bilan, surtout lorsqu'elles se trouvent confrontées à une importante surcapacité résultant d'un net recul de la demande. Dans la littérature économique, ce type de réaction, qui peut sensiblement limiter l'efficacité d'une

politique de relance budgétaire, est connu sous le nom d'« effet non keynésien ».

En outre, il doit être tenu compte du fait qu'une détérioration de la situation budgétaire et un volume plus important d'emprunts contractés par les pouvoirs publics exercent une pression à la hausse sur les taux d'intérêt et compromettent ainsi l'efficacité des mesures de relance. Ces effets inhibiteurs peuvent être atténués lorsque la politique budgétaire est assortie d'une politique monétaire accommodante.

Enfin, le degré d'ouverture de l'économie est une donnée essentielle: dans le cas d'un taux d'importations élevé, toutes choses restant égales par ailleurs, il va de soi que l'impact d'un effort budgétaire donné sur la croissance de l'activité intérieure sera moins grand qu'avec un taux d'importations faible.

Pour ces raisons, il est essentiel d'évaluer quels élément détermineront les réactions des agents économiques privés aux mesures budgétaires de relance. Outre la confiance générale dans l'économie, la crédibilité de la politique budgétaire joue elle aussi un rôle déterminant. Des doutes quant à la soutenabilité des finances publiques peuvent en effet rendre les consommateurs et les investisseurs d'autant plus prudents et conduire à des réactions non keynésiennes. La part des ménages et des entreprises confrontés à des restrictions de liquidités ou de crédits est également importante. À mesure que cette part augmente - ce qui est en principe le cas en période de récession économique, les incitants fiscaux donnent lieu, dans une plus large mesure, à des dépenses de

consommation et à des investissements, ce qui renforce l'efficacité de l'activisme budgétaire.

On peut donc conclure que le cadre théorique relatif à la politique budgétaire anticyclique n'est pas univoque. Il n'est en tout cas pas évident, lors d'une récession économique, d'atteindre les effets souhaités par le biais de mesures de relance. L'efficacité de ces mesures semble, en effet, fortement dépendre des modalités des plans de relance et des circonstances, comme la situation des finances publiques.

V.2 Résultats empiriques en matière de multiplicateurs budgétaires

Il existe aussi une littérature empirique très vaste sur l'efficacité d'une politique budgétaire active de soutien à la demande. Il y est souvent fait mention de ce qu'on appelle les multiplicateurs budgétaires. Ceux-ci reflètent la mesure dans laquelle une impulsion budgétaire déterminée stimule la croissance de l'activité.

Ces travaux ne parviennent toutefois pas à des conclusions univoques en ce qui concerne tant l'ampleur de ces multiplicateurs que l'efficacité relative des différentes mesures en matière de recettes et de dépenses. Les résultats empiriques semblent conformément à la théorie être en grande partie tributaires des circonstances précises et, souvent, également du modèle utilisé pour évaluer ceux-ci. Ils doivent donc être interprétés avec la plus grande circonspection. La littérature empirique permet néanmoins de dégager prudemment quelques conclusions.

Bien que les estimations empiriques en matière de multiplicateurs budgétaires couvrent un large éventail de résultats, allant de valeurs (keynésiennes) de 1 ou plus à des valeurs négatives, elles sont, dans la majorité des cas, positives, ce qui signifierait que les mesures budgétaires de relance sont effectivement à même de donner une impulsion positive à la croissance économique. La plupart des études conduisent toutefois à des multiplicateurs budgétaires inférieurs à 1 et, dans de nombreux cas, l'impact d'une politique de relance temporaire de l'activité économique est très limité.

De plus, les multiplicateurs divergeraient selon le type de mesures de relance prises en compte. Nombre d'études démontrent que ce sont les hausses temporaires de la consommation et des investissements publics qui ont le plus grand impact positif et immédiat sur l'activité économique, bien que, d'ordinaire, cet effet s'atténue rapidement. Par contre, à long terme, la diminution des recettes publiques bénéficierait davantage à la croissance économique que l'augmentation des dépenses publiques.

Les études empiriques confirment également que l'ampleur des restrictions de liquidités et de crédits joue un rôle dans l'efficacité d'une politique de relance budgétaire. Plus le nombre de ménages et d'entreprises confrontés à de telles restrictions est important, plus les multiplicateurs budgétaires des réductions d'impôts sont élevés.

Il semble, en outre, que l'impact des mesures de relance soit plus limité dès lors que la situation des finances publiques généralement estimée sur la base de l'encours de la dette publique ou de la croissance de celle-

ci se détériore. Ceci est lié au fait que les mesures de relance poussent les taux d'intérêt à la hausse, ce qui pèse sur l'investissement privé, et à un taux d'épargne de précaution plus élevé des ménages en période de difficultés budgétaires.

Enfin, on constate une nette divergence des multiplicateurs budgétaires selon les pays. Ainsi, l'impact des mesures de relance serait plus faible selon que l'économie est plus petite ou plus ouverte, étant donné qu'une partie importante de l'impulsion budgétaire peut s'exporter. Différentes études observent des multiplicateurs plus réduits pour les économies développées que pour les économies en développement, du fait de restrictions de liquidités de plus grande ampleur dans ces dernières. Dans la perspective d'une récession qui se prolongerait dans la durée, l'argument selon lequel les plans de relance économique arrivent toujours trop tard n'est pas pertinent. D'ailleurs, en raison de la récession, il est possible que davantage de ménages et d'entreprises soient confrontés à des restrictions de liquidités ou de crédits que dans des circonstances plus normales, ce qui devrait accroître l'impact des mesures de relance. Enfin, dans les circonstances évoquées, soutenir l'activité économique est souhaitable afin d'enrayer la spirale négative et de limiter les effets d'hystérisis sur le chômage.

Pour porter leurs fruits, les plans de relance économique doivent toutefois remplir certaines conditions.

Premièrement, ces plans de relance font partie d'un ensemble de mesures beaucoup plus large. À cet égard, une stabilisation du système financier est absolument prioritaire. Faute de quoi, il sera en effet impossible

d'assurer une relance de la sphère réelle de l'économie. En outre, l'efficacité des impulsions budgétaires est plus grande quand celles-ci s'accompagnent d'une politique monétaire souple.

Deuxièmement, il est évident que les mesures de relance doivent être promptes, temporaires et ciblées les fameuses conditions 3 T(1). Le fait d'être coordonnées pourrait être ajouté comme condition supplémentaire. Une action coordonnée est en effet souhaitable puisqu'une partie de l'impulsion budgétaire s'exporte par le biais d'une augmentation des importations, ainsi que pour exclure les reflexes protectionnistes des plans (nationaux) de relance économique. Ces conditions doivent être considérées comme nécessaires, et non suffisantes, à un activisme budgétaire couronné de succès.

Les stabilisateurs automatiques, tels que la baisse des recettes fiscales et l'augmentation des allocations de chômage en période de récession économique, répondent toujours aux conditions 3 T(1). Dans les pays où, en période de récession, des stabilisateurs automatiques relativement forts assurent déjà à temps une relance temporaire et ciblée de l'économie, la nécessité de recourir à l'activisme budgétaire – et la marge disponible à cet effet est également plus réduite que dans les pays où les stabilisateurs automatiques sont relativement limités.

Troisièmement, les mesures de relance devraient, autant que possible, chercher à faciliter, plutôt qu'à compliquer ou à reporter, les indispensables réformes structurelles. Il n'est néanmoins pas toujours évident de concilier de tels objectifs avec d'autres exigences. Dans cette perspective, les investissements publics semblent constituer la meilleure

option en termes de multiplicateurs budgétaires et de renforcement du potentiel de croissance de l'économie, bien que, dans la pratique, il puisse s'avérer difficile de les mettre en œuvre en temps voulu.

Enfin, une condition essentielle est d'écartier les doutes quant à la soutenabilité des finances publiques à long terme. Cette dernière condition limite d'ores et déjà.

Ainsi, en Chine, d'après les données du FMI datant d'avril 2009, le coût budgétaire cumulé par rapport à 2007 des mesures de soutien discrétionnaires a atteint 0,4 p.c. du PIB en 2008; 3,1 p.c. du PIB en 2009 et 2,7 p.c. du PIB en 2010. Les chiffres correspondants pour la Russie sont de 0 p.c. du PIB en 2008; 4,1 p.c. du PIB en 2009 et 1,3 p.c. du PIB en 2010 et pour le Japon de 0,3 p.c. du PIB en 2008; 2,4 p.c. du PIB en 2009 et 1,8 p.c. du PIB en 2010.

L'*Emergency Economic Stabilisation Act* (octobre 2008) et le *Financial Stability Plan* (février 2009) incluent les mesures visant à restaurer la liquidité et la stabilité sur les marchés financiers américains et à recapitaliser plusieurs institutions financières (et certains groupes automobiles).

Fortement, dans nombre de pays européens, dont la Belgique, les possibilités de prendre des mesures de relance poussées et donc onéreuses sur le plan budgétaire. Conjugué à une situation budgétaire initiale peu favorable dans certains pays, l'effet qu'exerce la récession économique sur la situation budgétaire par le biais de stabilisateurs économiques relativement puissants a gravement porté atteinte à la santé des finances publiques dans de nombreux pays. Le financement du coût

budgétaire du vieillissement de la population menace, par conséquent, de devenir encore plus problématique.

Afin de dissiper les doutes quant à la soutenabilité des finances publiques, il est dès lors important que les mesures de relance soient, pour l'essentiel, temporaires et que les responsables de la politique économique mettent en avant la perspective de comprimer les déficits budgétaires et, de préférence, de les combler dès le moment où l'économie affichera une trajectoire de croissance plus proche de la normale.

RÉFÉRENCES

BIBLIOGRAPHIQUES :

(1) Jean-Marie Monnier Professeur d'économie

Centre d'économie de la Sorbonne UMR du CNRS 8174 Université
Paris I-Panthéon Sorbonne :

La politique fiscale, objectifs et contraintes

(2) Richard A. Musgrave (1959), *The Theory of Public Finance. A study in public economy*, New York, McGraw-Hill

(3) Michel Bouvier (1998), *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, p. 170.

(4) Robert Solow (2002) "Peut-on recourir à la politique budgétaire ?
Est-ce souhaitable ?", *Revue de l'OFCE*, n° 83, pp. 7-24.

(5) Gilbert Orsoni (1995), *L'interventionisme fiscal*, Paris, PUF.

(6) Arthur Cecil Pigou (2002), *The Economics of Welfare*, New Brunswick, Transaction Publishers

(7) Jean-Marie Monnier (2006), "L'impôt et la contrainte ou la dialectique de l'autonomie et de la responsabilité", *European Journal of Economic and Social Systems*, Vol. 19, n° 1, pp. 99-110.

(8) Bernard Guerrien (2003), "L'endettement public est le fardeau des générations futures", in, Les Econoclastes, *Petit breviaire des idées reçues en économie*, Paris, La Découverte, pp. 152-160.

(9) Michel Bouvier (1998), *op. cit.* p. 52.

(10) Condorcet (1792, réédition 1847), "Sur l'impôt progressif", in *Mélanges d'économie politique T. 1*, Collection des principaux économistes, Paris, Guillaumin, pp. 567.

Nasser KEITA, Ph.D

Directeur du Laboratoire de Recherche Économique et Conseils
(LAB-REC)

www.lab-rec.org