



HAL
open science

Politique budgétaire

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Politique budgétaire. Analyse des politiques économiques, Université Pierre Mendès France Grenoble, 2004. hal-02871357

HAL Id: hal-02871357

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02871357v1>

Submitted on 17 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Politique budgétaire

Jacques Fontanel

In

**Analyse des politiques économiques,
Université Pierre Mendès France Grenoble**

Grenoble, Octobre 2004

Résumé : Le budget de l'Etat satisfait trois fonctions essentielles pour une économie nationale, la stabilisation conjoncturelle, l'affectation des ressources des services publics et la redistribution des revenus. Cette politique revendiquée par la pensée keynésienne est aujourd'hui contestée par la pensée monétariste dans le cadre d'une économie de marché libérale et ouverte. Elle peut conduire à des effets d'éviction et à une déstabilisation du fonctionnement normal de l'économie nationale, en cas d'endettement ou d'incitations économiques inappropriées. Cependant, la politique budgétaire ne peut pas être neutre, elle suppose une action directe de l'Etat qui ne se limite pas seulement à une variation des dépenses ou/et des impôts, mais elle exerce aussi un rôle incitatif de relance de l'économie, de protection des citoyens et de services publics collectivement utiles (infrastructures) ou sociaux (lutte contre les inégalités excessives et la pauvreté).

The state budget fulfils three essential functions for a national economy: economic stabilization, allocation of resources for public services and income redistribution. Monetarist thought within the framework of a liberal and open market economy today contests this policy claimed by Keynesian thought. It can lead to crowding out and destabilisation of the normal functioning of the national economy, in the event of indebtedness or inappropriate economic incentives. However, fiscal policy cannot be neutral; it implies direct action by the State that is not limited to a variation in spending and/or taxes, but also acts as an incentive to stimulate the economy, protect citizens and provide collectively useful public services (infrastructure) or social services (umbrella against excessive inequalities and poverty).

Budget de l'Etat, relance économique, stabilisation économique, redistribution des revenus, affectation des services publics.

State budget, economic recovery, economic stabilization, income redistribution, allocation of public services.

Selon Robert Musgrave, le budget de l'Etat satisfait trois fonctions économiques essentielles, la stabilisation conjoncturelle, l'affectation des ressources et la répartition des revenus. Cette politique budgétaire a été très contestée. Aujourd'hui, du fait de l'endettement croissant des Etats, la politique budgétaire continue à exercer des effets importants dans la vie économique.

I. – Stabilisation conjoncturelle selon le modèle keynésien

Le budget, c'est d'abord un moyen pour l'Etat de se procurer des ressources nécessaires à son fonctionnement. Dans ces conditions, la stricte orthodoxie financière exige un équilibre entre les recettes et les dépenses dans le cadre du budget annuel voté. Avant Keynes, l'action économique de l'Etat n'était pas souhaitée par les économistes libéraux et un budget équilibré était considéré comme étant neutre, puisque l'effet des dépenses publiques sur la conjoncture était sensé être compensé par l'effet de rentrées fiscales par hypothèse équivalentes. Actuellement, l'équilibre budgétaire n'est plus vraiment un objectif en soi incontournable, car le budget constitue un moyen d'action potentiel pour stabiliser la conjoncture. On passe de l'idée d'une finance saine à celle de finance fonctionnelle.

Pour Keynes, le budget est une composante du circuit économique. A côté des ménages et des entreprises, il faut intégrer le rôle de l'Etat qui s'exprime notamment par les prélèvements d'impôts et la consommation et l'investissement publics. Si **Y** est le revenu, **E** l'épargne, **I** l'investissement, **G** les dépenses publiques et **T** la masse d'impôts prélevée par l'Etat, on passe du système d'équations de type :

$$\begin{aligned} Y &= C + I \\ Y &= C + E \\ \text{et donc } E &= I \end{aligned}$$

on passe au système d'équations suivant :

$$\begin{aligned} Y &= C + I + G \\ Y &= C + E + T \\ I + G &= E + T \end{aligned}$$

Si l'on inclut les échanges extérieurs (X les exportations et M les importations), la condition finale d'équilibre devient : $I + G + X = E + T + M$

Dans ces conditions, les dépenses publiques apparaissent comme une injection dans le circuit économique, alors que les taxes s'expriment d'emblée comme une fuite. La politique budgétaire trouve une de ses règles fondamentales dans cette observation. En situation de dépression économique, il faut accroître les dépenses publiques ou diminuer les impôts. Les pouvoirs publics comblent alors l'écart déflationniste (mesuré par l'écart entre la demande optimale au niveau du plein emploi et la demande effective projetée par les consommateurs et les investisseurs), générateur de crise et de sous-emploi. Les dépenses publiques exercent un effet de multiplication analogue à celui provoqué par un investissement autonome.

A. Le principe du multiplicateur

La consommation des ménages se décompose d'une part de la consommation incompressible autonome par rapport au revenu et de la consommation induite par le revenu disponible, dépendante de la propension marginale à consommer. Dans ces conditions, si C_0 est la consommation incompressible et c la propension marginale à consommer (avec $0 < c < 1$), la fonction de consommation des ménages s'écrit ainsi :

$$C = C_0 + c(Y-T),$$

puisque $Y-T$ représente le revenu des ménages disponibles après impôts.

Soit :

$$Y = C_0 + c(Y-T) + I + G$$

$$Y = (C_0 - cT + I + G)/(1-c)$$

i) Si le gouvernement décide d'accroître ses dépenses d'un montant DG , on aura une augmentation du revenu DY telle que :

$$Y + DY = (C_0 - cT + I + G + DG)$$

Soit encore :

$$DY = DG/(1-c)$$

On constate aisément que puisque la propension marginale à consommer est inférieure à 1, qu'une augmentation des dépenses publiques conduit à un accroissement plus important du produit national, le coefficient multiplicateur étant égal à $1/(1-c)$. Ce résultat a été obtenu dans l'hypothèse où le prélèvement fiscal n'augmente pas. En situation d'équilibre initial, un accroissement des dépenses publiques exerce un effet de multiplication maximal lorsqu'il est financé par un déficit budgétaire.

Si l'écart déflationniste est résorbé par une diminution de l'impôt (dépenses publiques constantes), un nouvel effet multiplicateur apparaît. La réduction des impôts engendre un accroissement de revenu égal à :

$$Y + DY = Co + c(Y - T - DT) + I + G$$

soit :
$$Y + DY = (Co - cT - cDT + I + G)/(1-c)$$

En soustrayant Y et $Y+DY$ afin d'obtenir la nouvelle équation d'équilibre obtenue avec la réduction des impôts, on obtient : $DY = -cDT/(1-c)$.

Le coefficient multiplicateur (ou multiplicateur fiscal) est égal à $-c/(1-c)$. Comme il s'agit d'une réduction des impôts, il faut inverser les signes pour comparer le multiplicateur fiscal et le multiplicateur des dépenses publiques. On constate que $1/(1-c) > c/(1-c)$, puisque c est toujours supposé inférieur à 1.

Une augmentation des dépenses publiques entraîne un accroissement du revenu global supérieur aux effets d'une réduction d'impôts de même montant ($DG = DT$).

Il est possible de transposer les situations déflationnistes aux situations d'écarts inflationnistes, qui peut alors être résorbé grâce à un excédent budgétaire provenant de la diminution des dépenses publiques ou de l'augmentation des impôts. De même, il sera démontré que la diminution des dépenses pour éliminer l'écart inflationniste est moindre que l'augmentation des impôts pour le même résultat.

B. *Les effets de stabilisation automatique*

La fiscalité, les transferts et le commerce extérieur exercent des effets de stabilisation automatique.

– *La fiscalité*

Le budget exerce spontanément une action « contra-cyclique ». En effet, en période d'expansion, les recettes fiscales augmentent d'autant plus rapidement que la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est élevée et que les taxes indirectes sont importantes. Dans ces conditions, une partie de la demande globale disponible éventuelle fait l'objet d'un transfert des agents économiques privés en faveur de l'Etat. Le prélèvement fiscal augmente plus que proportionnellement par rapport aux revenus, réduisant ainsi le potentiel de la croissance elle-même (effet Haavelmo).

En période de dépression économique, un prélèvement fiscal diminue moins que proportionnellement à la réduction des revenus, entraînant un freinage de l'intensité de la contraction conjoncturelle. Supposons que les impôts soient prélevés uniquement sous forme d'impôts directs. Dans ces conditions, si t ($t < 1$) est le taux d'imposition directe,

on a :
$$T = tY$$

On peut donc écrire :
$$DY = (G + I + Co)/(1-(1-t)c)$$

On peut alors constater que le nouveau multiplicateur de dépenses est plus faible en présence d'une imposition directe, car t est toujours inférieur à l'unité. Cette diminution de la valeur du multiplicateur tient à ce que l'imposition directe favorise la fuite, par ondes successives, des dépenses. Cela peut vouloir dire à la fois que toute action de relance budgétaire est partiellement amortie, car le déficit budgétaire entraîne lui-même un début de compensation et qu'une variation espérée du revenu national implique un accroissement de la dépense publique plus forte que ne l'indique le seul multiplicateur budgétaire. C'est un élément de stabilisation du mécanisme.

– *Les transferts*

Certaines dépenses publiques ont des effets stabilisateurs plus importants que d'autres ; ainsi les allocations de chômage augmentent en période de récession et diminuent en période d'expansion, participant ainsi directement à la stabilisation de la conjoncture économique, par effet automatique dans l'hypothèse d'une réglementation stable. Si l'on introduit la fonction de transfert de l'Etat, en situation d'élévation du revenu, celui-ci tend à diminuer.

Si l'évolution du transfert est représentée par l'équation $DTR = -tr.DY$, (le transfert diminuant avec l'augmentation du revenu, tr est supérieur à 0) après application du calcul du multiplicateur, on trouve que : $DY = DG/(1-c(1-t-tr))$.

Dans ces conditions, tr étant inférieur à 0, le coefficient multiplicateur tenant compte de « l'effet transfert » est inférieur à celui qui faisait l'hypothèse de son caractère négligeable. Dans ces conditions, la valeur du multiplicateur sera diminuée, car les transferts constituent une fuite du revenu disponible. Les transferts conduisent à une stabilisation de l'accroissement de l'investissement et du revenu.

– *Le commerce extérieur*

Si l'on introduit maintenant le commerce extérieur, des résultats comparables apparaissent, à savoir qu'il existe une nouvelle fuite dans le circuit du revenu via les importations. Si l'on appelle mc , mi et mg les proportions moyennes à importer respectivement sur la consommation, l'investissement et les dépenses publiques,

on obtient : $DY = (1-mg)DG/(1-c(1-mc))$ comme nouvelle valeur du multiplicateur de dépenses

et : $DY = -c(1-mc)DT/(1-c(1-mc))$ comme nouvelle valeur du multiplicateur d'impôt.

Une étude des variations de ces paramètres conduit à mettre en évidence la baisse de la valeur des multiplicateurs. Les multiplicateurs perdent de leur efficacité en présence d'une imposition indirecte, d'un système de transfert et du commerce extérieur.

— Les limites des effets de stabilisation automatique

Les effets de stabilisation automatiques du budget ne peuvent fonder une politique budgétaire, même si en période d'expansion, le budget tend à être en excédent alors que dans les périodes de récession, il tend à être en déficit, au moins pour trois raisons :

— L'excédent et le déficit produits par les stabilisateurs automatiques ne correspondent pratiquement jamais aux écarts inflationnistes ou déflationnistes à compenser. Il y a donc un effet de stabilisation spontané qui n'est qu'un élément de la réponse de l'Etat à apporter à la situation économique.

— Les effets stabilisateurs automatiques présentent parfois des effets pervers ; il arrive parfois que l'élasticité conjoncturelle des rendements fiscaux ralentit suffisamment l'expansion pour la menacer et en tout cas l'éloigner de son potentiel. Autrement dit, dans certains cas, la structure de la fiscalité peut conduire à limiter sévèrement la croissance économique.

— Les effets de stabilisation dépendent du système fiscal. Si les délais de recouvrement de l'impôt sont longs, l'effet de freinage s'exerce après une longue période pendant laquelle soit l'économie est en situation de surchauffe, soit, à la suite d'un retournement, en situation de dépression. Dans le premier cas, l'action de l'impôt est trop tardive pour limiter substantiellement les effets cumulatifs d'une économie en forte expansion et aux fortes tendances inflationnistes ; dans le second cas, l'effet de la fiscalité est négatif, car elle accentue la dépression. Aux Etats-Unis, l'effet de freinage conjoncturel dépend des impôts directs sur le revenu, du fait de leur forte progressivité et du court délai entre la perception du revenu et celle de l'impôt. En France, c'est plutôt le système de la taxe à la valeur ajoutée et les cotisations sociales qui exercent cette fonction automatique.

L'Etat exerce une activité essentielle de régulation de la conjoncture économique. Depuis l'avènement du socialisme et de la pensée keynésienne, l'Etat semble avoir une responsabilité particulière pour assurer les grands équilibres fondamentaux de l'économie nationale et pour inciter les agents économiques à accroître leurs activités économiques.

C. Contestation des hypothèses du multiplicateur

Outre l'effet de stabilisation automatique, plusieurs hypothèses du multiplicateur sont contestables :

— La stabilité des prix

Si, par hypothèse, le niveau des prix reste constant, l'augmentation des dépenses budgétaires n'a d'influence que sur le volume de la production. Cette analyse n'a de signification qu'en situation de dépression économique. Une augmentation des dépenses publiques peut conduire à une inflation ; il est donc essentiel de distinguer les évolutions en volumes ou des prix.

– *L'homogénéité des dépenses publiques et des impôts*

Les dépenses publiques (dépenses d'éducation, de santé, d'armement, d'aides sociales, de subventions économiques, etc.) et les impôts (directs ou indirects) ne sont pas homogènes. Ainsi, une augmentation des dépenses publiques qui s'exprimeraient uniquement par une augmentation des dépenses militaires aurait des incidences indirectes différentes d'un choix alternatif portant sur les subventions économiques de l'Etat en faveur des entreprises. Bien sûr, d'un point de vue de la régulation macro-économique, il n'y a pas de différence dans la détermination du multiplicateur des dépenses publiques, mais les incidences sur les secteurs et sur leur dynamisme sont suffisamment importantes pour conduire, à terme, à des résultats économiques très différents. Il en va de même pour les impôts, selon qu'une réduction de ceux-ci s'exprime dans la fiscalité indirecte ou directe et si les agents économiques principalement concernés sont les entreprises ou les ménages.

– *Le paradoxe d'Haavelmo (balanced budget multiplier)*

Un budget équilibré exerce un effet multiplicateur. Si l'augmentation des dépenses est compensée par une augmentation des recettes, l'effet combiné de ces deux variations n'est pas nul. Un budget équilibré en expansion exerce un effet multiplicateur. Rappelons en effet que les dépenses additionnelles permettent un effet multiplicateur des dépenses publiques égal à $1/(1-c)$ et que l'augmentation des impôts provoque un effet du multiplicateur fiscal égal à $-c/(1-c)$. S'il y a équilibre entre l'augmentation des recettes et des dépenses, l'effet global ne s'annule pas.

$$DY = DG/(1-c) + DT(-c/(1-c))$$

or, par hypothèse : $DG = DT$

et l'on obtient alors : $DY = (1/(1-c) - c/(1-c)).DG$

$$DY = ((1-c)/(1-c)).DG$$

$$DY = DG$$

La variation de revenu engendré par un budget équilibré en croissance est égale à la variation de la dépense publique. Le multiplicateur est égal à l'unité quelle que soit la valeur de la propension marginale à consommer. « L'effet Haavelmo » indique qu'une simple augmentation du budget équilibré de l'Etat favorise la croissance économique à court terme. Même stable et en équilibre, le budget n'est pas nécessairement neutre. Il n'est probablement pas adéquat de parler des multiplicateurs des dépenses ou de l'impôt, il est plus juste d'insister sur les multiplicateurs propres à chaque type de dépenses et d'impôts. Il est donc nécessaire d'ajouter une troisième condition à la neutralité, à savoir la permanence des structures. Cette obser-

vation est fondamentale, car elle manifeste l'importance du budget comme instrument inéluctable de politique économique.

D. L'exogénéité de la politique budgétaire

La nature des dépenses limite leur évolution dans le temps et l'action de l'Etat tend à augmenter la malléabilité de son action. La malléabilité des dépenses publiques dépend évidemment des types de dépenses engagées.

– Les traitements

Les traitements des fonctionnaires sont très peu malléables, compte tenu de l'effet cliquet qui s'exerce sur eux et des statuts des personnels. Pourtant, elles ont un effet de levier considérable puisqu'elles associent de manière quasi automatique le budget et le niveau d'activité. Une baisse du niveau du budget pose de grands problèmes, impliquant notamment des mesures de retraite anticipée et/ou de non-renouvellement des effectifs. En cas d'augmentation du budget, deux questions sont posées :

– Soit elle est due au relèvement des indices et dans ce cas, elle ne soulève d'autres problèmes particuliers que celui des tensions inflationnistes qu'elle ne peut manquer de susciter compte tenu de l'importance de la masse salariale engagée,

– Soit elle implique des procédures de recrutement et des contraintes de qualification difficiles à satisfaire à court terme.

Les marges d'action de l'Etat, notamment la préparation des décisions de recrutement à moyen terme, se heurtent souvent aux exigences immédiates et dans ces conditions, il arrive souvent que l'on recrute par vague, mettant en cause à la fois la qualité des recrutements dans la période faste et la pyramide des âges d'une nouvelle population de fonctionnaires qui se maintiendra dans le temps pour une longue période, avec un taux de renouvellement trop peu élevé pour limiter sérieusement les risques d'inertie. Lorsque l'Etat a essayé de lutter contre les déséquilibres sur le marché de l'emploi, par le recrutement massif de fonctionnaires, les résultats n'ont jamais été très convaincants soit parce que l'effet d'éviction jouait à plein pour les emplois utiles à court terme (et on renforçait alors artificiellement le secteur public au détriment du développement du secteur privé), soit parce que les dépenses conjoncturelles devenaient structurelles (compte tenu du statut des fonctionnaires) et limitaient alors les possibilités de manœuvre de l'action à terme du gouvernement.

– Les dépenses de capital

Elles ont un rôle essentiel puisqu'elles sont associées au plus fort effet multiplicateur des dépenses publiques. C'est aussi probablement les dépenses les plus malléables, du fait de l'existence conjuguée des crédits de paiement et des autorisations de programme. L'étalement dans le temps d'une action publique est toujours envisageable, alors que le retard dans le

paiement des traitements est plus difficile à accepter. Dans les pays en voie de développement, toutes les dépenses publiques ont une malléabilité forte et comparable, mais cette règle est inexacte pour les pays développés. Cependant, cette malléabilité est relative, compte tenu des impératifs de développement et de la responsabilité particulière qui pèsent sur les autorités publiques en matière de croissance. En supposant que l'Etat souhaite accroître de manière considérable l'investissement public, il n'est pas certain qu'il ne crée pas à nouveau des effets d'éviction d'une part et qu'il ne se heurte pas à l'absence d'une offre disponible au moment voulu. Ainsi, l'effort de « réarmement » engagé par Ronald Reagan à son arrivée au pouvoir au début des années 1980 s'est aussi soldé par une accentuation des tensions inflationnistes dues en partie à la faiblesse de la capacité productive de l'industrie d'armement américaine par rapport à l'augmentation considérable de la demande de l'armée. Dans ces conditions, l'action de l'Etat introduit des tensions considérables sur l'allocation des ressources et des effets pervers peuvent apparaître et rendre inefficace l'action gouvernementale qui conduit à l'émergence de ces effets.

– *Les dépenses fiscales*

Les dépenses fiscales sont les contreparties accordées aux contribuables, en vue d'une action d'incitation économique. Elles sont assez faciles à mettre en œuvre et leur action est relativement rapide. Cependant, la question qui se pose est alors de savoir si les objectifs poursuivis en engageant ce type d'action seront atteints. Autrement dit, les agents économiques seront-ils sensibles aux stimulants des dépenses fiscales et exerceront-ils leur pouvoir dans le sens désiré, par exemple une augmentation de la consommation ou de l'investissement. D'autre part, les décisions de ce type s'appliquent à plus ou moins long terme et cela rétrécit les marges de manœuvre budgétaire dans le futur.

Si l'Etat veut soutenir l'investissement par un financement privilégié, il s'engage à supporter le coût supplémentaire entre le taux bonifié et le taux effectif sur le marché monétaire. Si le taux d'intérêt payé par l'Etat pour ses propres emprunts diffère du taux d'intérêt monétaire, il existe alors un double système de subvention : d'abord une subvention explicite égale à la différence entre le taux payé par l'Etat et le taux bonifié, ensuite une subvention implicite égale à la différence entre le taux monétaire et le taux payé par l'Etat (c'est une sorte de coût d'opportunité). Seule la subvention explicite pèse directement sur le budget de l'Etat, mais la subvention implicite modifie l'efficacité de l'allocation des ressources telle qu'elle aurait été définie par l'économie de marché.

– *Autres caractéristiques d'inertie*

Les dépenses de transfert ouvrent de nouveaux droits à certaines catégories sociales. Elles sont souvent privilégiées par l'Etat car elles ont l'incontestable avantage de répondre à la fois aux impératifs économiques et

sociaux. Par contre, ces dépenses souffrent d'un effet cliquet très fort et elles sont très faiblement réversibles dans le cadre d'une démocratie. Généralement, ces droits accordés pour des raisons conjoncturelles sont peu à peu réduits par le jeu de l'inflation. Dans la situation économique actuelle, cette solution est de moins en moins efficace et les gouvernements en tiennent compte.

Les dépenses de consommation posent moins d'effets cliquet que les autres formes de dépenses, à l'exclusion des dépenses d'investissement. Pourtant, elles peuvent être à l'origine de tensions inflationnistes sur certains marchés particuliers et leur degré de réversibilité est relativement faible si, pour faire face à la nouvelle demande, les entreprises ont accru leur capacité de production pour faire face à la nouvelle demande. Historiquement, on constate que la compression de ces dépenses est assez difficile, surtout si elle a permis une amélioration de la qualité et des conditions de travail des fonctionnaires.

Enfin, chaque type de dépenses budgétaires a ses partisans. Dans ces conditions, leur augmentation est souvent réclamée, alors que leur diminution est souvent combattue. Autrement dit s'il y a peu de détracteurs à l'augmentation des dépenses lorsqu'elles n'exercent pas d'effets de substitution, il en existe de nombreux lorsqu'il s'agit de réduire une activité. Les lobbies jouent dans toutes les sphères de la société pour faire valoir des intérêts plus ou moins légitimes au regard d'un intérêt collectif.

II. – La fonction d'affectation des ressources

La fonction d'affectation des ressources de l'Etat concerne la production des biens et services publics et elle détermine l'allocation des ressources entre le secteur privé et le secteur public. Il existe des biens publics non marchands par nature et des biens publics non marchands par décision. Ce qui fonde le caractère non marchand d'un bien ou d'un service, ce n'est pas tant l'imperfection du marché que l'intervention plus ou moins discriminatoire des pouvoirs publics. Cependant, la divisibilité de consommation d'un bien est un critère de définition fondamental entre les biens collectifs et les biens privés. La non-réduction de la consommation des autres individus à la suite de la consommation du bien collectif par l'un de ses membres atteste de l'indivisibilité d'un bien qui ne se consomme pas par quantités additives. S'il n'y a pas d'exclusion d'usage, il n'y a pas pour autant égale consommation entre tous les demandeurs potentiels. Les dépenses militaires fournissent des avantages communs et indivisibles à la collectivité nationale. Par contre, les biens non marchands par décision peuvent être répartis entre tous les consommateurs, même s'ils ont certaines propriétés d'indivisibilité. Ainsi, les infrastructures de transport, d'équipements culturels ou de sports ont cette qualité d'être à la fois imputables à chaque consommateur et partiellement caractéristiques des biens collectifs, notam-

ment en ce qui concerne les facteurs d'encombrement et de réglementation. L'Etat doit agir chaque fois qu'il existe des liens directs entre les fonctions d'utilité ou de production des agents économiques distincts, que le marché n'est pas à même de traduire sous forme économique.

Si pour les libéraux, le fonctionnement du marché est le fondement même de l'efficacité économique, l'intervention de l'Etat n'en est pas moins inévitable. Notamment, les pouvoirs publics doivent nationaliser les grandes entreprises dans des conditions de production à rendements constamment croissants, s'il est avéré que le maintien en vie de cette activité est essentiel pour le tissu industriel national. En outre, les biens sans marché (ou biens collectifs), pour lesquels l'offre est indivisible et les coûts marginaux (et donc les prix) sont nuls, doivent être produits par la collectivité publique. Enfin, la mise sous tutelle de certains biens producteurs d'effets externes importants peut s'avérer nécessaire, notamment pour les activités ou services rendus non rémunérés ou des dommages causés non compensés. Les biens tutélaires peuvent faire l'objet d'une production privée, mais ils produisent des effets externes trop importants pour que la collectivité ne les prenne pas en charge. C'est le cas notamment de la santé, de l'éducation (en France, notamment) ou du logement. Les biens publics ne permettent pas le libre jeu des préférences individuelles et l'analyse néo-classique est mal à l'aise pour justifier, d'un point de vue théorique, une ébauche d'intérêt général distinct de celui des individus, qui ne réponde pas à la théorie de l'échange volontaire (ou de l'Etat-République). Par contre, l'analyse des biens tutélaires s'inscrit parfaitement dans la logique keynésienne de l'Etat-souverain qui exprime les besoins spécifiques de la collectivité.

La fonction d'affectation des ressources de l'Etat concerne la production des biens et services publics et elle détermine l'allocation des ressources entre le secteur privé et le secteur public. Il existe des biens publics non marchands par nature et des biens publics non marchands par décision. Un bien marchand pur est négocié sur un marché sur lequel s'expriment librement des offres et des demandes sans intervention publique discriminatoire. À l'opposé, un bien non-marchand pur ne s'exprime pas sur un marché, son prix est défini directement par décision publique ou administrative. Ce qui fonde le caractère non marchand d'un bien ou d'un service, ce n'est pas tant l'imperfection du marché que l'intervention plus ou moins discriminatoire des Pouvoirs Publics. Cependant, la divisibilité de consommation d'un bien est un critère de définition fondamental entre les biens collectifs et les biens privés. La non-réduction de la consommation des autres individus à la suite de la consommation du bien collectif par l'un de ses membres atteste de l'indivisibilité d'un bien qui ne se consomme pas par quantités additives. S'il n'y a pas d'exclusion d'usage, il n'y a pas pour autant égale consommation entre tous les demandeurs potentiels. Les dépenses militaires fournissent des avantages communs et indivisibles à la collectivité nationale. Par contre, les biens non marchands par décision peuvent être répartis entre tous les

consommateurs, même s'ils ont certaines propriétés d'indivisibilité. Ainsi, les infrastructures de transport, d'équipements culturels ou de sports ont cette qualité d'être à la fois imputables à chaque consommateur et partiellement caractéristiques des biens collectifs, notamment en ce qui concerne les facteurs d'encombrement et de réglementation. L'Etat doit agir chaque fois qu'il existe des liens directs entre les fonctions d'utilité ou de production des agents économiques distincts, que le marché n'est pas à même de traduire sous forme économique.

III. – La fonction de redistribution

La fonction de redistribution consiste à corriger les excès du marché dans un double souci d'efficacité et d'équité. La nouvelle répartition personnelle transforme les revenus primaires en revenus finals disponibles après prélèvement des impôts et des cotisations sociales et versement des revenus de transferts. La production de biens collectifs elle-même est un facteur de redistribution si elle conduit à mettre à la disposition de chacun des biens et services qui peuvent être achetés privativement. Ainsi, l'investissement d'une piscine publique gratuite est un facteur de redistribution de l'Etat, étant entendu que les plus pauvres eux-mêmes pourront disposer d'un bien public que seuls les plus riches pourront s'offrir.

Dans l'optique libérale, le prélèvement fiscal doit être neutre et ne pas influencer les mécanismes spontanés du marché ; par contre, les théoriciens keynésiens ou interventionnistes demandent à l'Etat, par la fiscalité et les dépenses, de corriger la répartition primaire du revenu social. Pour les marxistes, le capitalisme ne peut échapper à ses contradictions internes, notamment la baisse tendancielle du taux de profit et la hausse du taux de plus-value. La théorie du capitalisme monopoliste d'Etat considère que les économies de marché conduisent inéluctablement à la sous-consommation, soulevant ainsi le problème crucial de l'absorption de la production. Les politiques sociales de redistribution sont une possibilité parmi d'autres (notamment la restitution au secteur public de toutes les activités économiques non rentables), de maintenir, pour un temps obligatoirement limité, le système capitaliste en vie. L'Etat cherche alors à maintenir les solidarités minimales de la société, menacées par les trop fortes inégalités et le dysfonctionnement du système. Par contre, la notion d'équité est double. Le concept d'équité horizontale implique qu'à positions identiques dans la société, les personnes doivent recevoir un traitement égal. Le concept d'équité verticale implique qu'un traitement différencié doit être accordé aux individus situés dans une sphère de bien-être différente. Cette perception de l'équité se heurte à de graves difficultés d'analyse (connaissance des revenus, importance relative et incidences de l'impôt, inégalité de répercussion des effets directs et indirects de l'Etat, lorsqu'ils peuvent être

réellement mis en évidence) et au conflit toujours possible avec les concepts d'efficacité économique et de rendement fiscal.

L'action fiscale de l'Etat est souvent privilégiée. Mais les dépenses publiques elles-mêmes sont un facteur essentiel de redistribution. Pour les économistes néo-classiques, la distribution des revenus est donnée par le système de l'économie de marché et elle est optimale. Les économistes ne doivent donc pas intervenir sur cette question, ce que contestent fortement de nombreux économistes « interventionnistes » ou sceptiques devant la qualité scientifique de ce jugement de valeur. S'il est difficile de mettre en évidence, d'un strict point de vue théorique, les préceptes qui fonderaient l'action de l'Etat, les études empiriques mettent en évidence l'intérêt des dépenses publiques dans la fonction « redistribution » des pouvoirs publics.

La politique de l'Etat n'est pas neutre, aussi bien à court terme qu'à long terme. La politique budgétaire est un instrument constitutif de l'équilibre de longue période. Pour les post-keynésiens, du fait même de la rigidité des paramètres économiques, il est difficile d'obtenir une croissance équilibrée. Pour W.L. Smith, la fiscalité est un moyen intéressant pour combattre l'instabilité de courte période, notamment pour éviter les processus cumulatifs provenant d'un écart entre le taux justifié et le taux effectif de croissance de l'économie. Dans les modèles post-keynésiens, la politique budgétaire intervient dans la détermination du taux de croissance d'équilibre. Pour les modèles néo-classiques, la flexibilité des paramètres permet une croissance équilibrée qui ne dépend pas, comme dans les modèles keynésiens, d'une politique monétaire ou budgétaire. Cependant, le sentier de croissance équilibrée est influencé par l'intervention de l'Etat qui peut conduire à la réalisation d'une croissance optimale de plein emploi. Le modèle néo-classique de Peacock et Shaw montre que le sentier d'équilibre est relevé si une part suffisamment importante des recettes prélevées finance une augmentation des capacités productives (si cette part est supérieure à la propension à épargner) et réduit si la fiscalité n'est analysée que sous l'angle d'une recette.

IV. – Les limites de l'action budgétaire

L'action budgétaire souffre de la faible malléabilité du budget, d'un débat sur les soldes budgétaires assez contestable, des effets d'éviction et des contestations empiriques des actions budgétaires

A. Faible malléabilité du budget

La politique de l'Etat est limitée par la malléabilité réduite de son action : traitements des fonctionnaires faiblement élastiques, dépenses de capital à engager sur une période de plusieurs années, dépenses fiscales nécessaires et souvent réductrices à terme de l'action de l'Etat, transferts sociaux dont la

remise en cause est politiquement inacceptable. L'exécution du budget et la définition d'une politique budgétaire impliquent une bonne connaissance de l'impact d'une variation du budget sur les variables fondamentales de l'économie nationale. Il arrive pourtant que le budget n'exerce pas l'effet escompté, soit parce que les délais de réaction ont conduit à une application de la décision publique sur une conjoncture qui a évolué, soit parce que les choix quantitatifs se sont avérés excessifs ou insuffisants. Autrement dit, il ne suffit pas de dire, « il faut réduire le budget », il faut aussi réfléchir aux délais de réaction, déterminer à combien se montera effectivement le déficit budgétaire, sur quels postes porteront les efforts ou les négligences des pouvoirs publics, autant de décisions conscientes ou inconscientes qui vont être déterminantes dans la réussite ou l'échec de l'action publique. Les écarts entre les estimations des pouvoirs publics et les résultats obtenus sont dus à un mauvais système d'observation, à une analyse défailante de la nature du budget en cours d'exécution, à une mise en œuvre trop longue des décisions, à une connaissance insuffisante des effets comparés des actions budgétaires envisagées et à une estimation inadéquate du comportement des agents économiques devant la politique budgétaire. Enfin, la politique budgétaire peut modifier les comportements des agents privés et les effets peuvent aller à l'opposé de ceux souhaités par l'Etat dans son action.

B. *Le débat sur les soldes budgétaires*

En situation d'hyperinflation, un déficit budgétaire égal à 4 % du PNB est probablement déflationniste, alors qu'il serait incontestablement expansionniste dans une situation d'économie stationnaire sans déficits publics préalables. Les écarts entre les estimations des pouvoirs publics et des résultats escomptés sont dus à un mauvais système d'observation, à une analyse défailante de la nature du budget en cours d'exécution, à une mise en œuvre trop longue des décisions, à une connaissance insuffisante des effets comparés des actions budgétaires envisagées et d'une estimation inadéquate du comportement des agents économiques devant la politique budgétaire.

– Le solde budgétaire comme indicateur de stabilisation

Globalement, si G représente l'ensemble des dépenses publiques et R le montant des recettes, le solde budgétaire S est égal à :

$$S = G - R \text{ (Equation 1)}$$

Si ce solde est négatif, il peut être financé par l'emprunt soit auprès du système bancaire (EB), soit auprès du secteur non bancaire (ENB), soit auprès de l'extérieur (EE).

Dans ces conditions : $S = EB + ENB + EE$ (Equation 2)

– L'équation 1 est de type keynésien ; elle ne s'intéresse pas immédiatement au problème du financement du déficit budgétaire. Elle

s'applique plutôt dans les situations caractérisées par un sous-emploi des capacités productives et par l'existence de capacités excessives.

– L'équation 2 met en évidence les modalités de financement du déficit budgétaire, soit parce que l'on se trouve dans une situation de plein-emploi, soit parce que les moyens de paiements sont suffisamment rares pour poser des problèmes ardues de substitution entre les agents économiques.

Les soldes budgétaires et la liquidité de l'économie ne sont pas des variables purement exogènes par rapport à l'activité de l'économie nationale.

– Un déficit public recèle à la fois un acte de volonté et un facteur involontaire du fait des interdépendances des variables économiques. C'est ainsi que la décision de l'Etat d'augmenter son déficit budgétaire pour relancer l'économie peut se heurter aux réactions des autres agents économiques dont la résultante pourrait conduire à un équilibre budgétaire, dans la mesure où les effets conjugués de la croissance économique et de la structure des prélèvements de l'Etat, jouent heureusement dans ce sens favorable.

– Les effets du solde sont variés et il s'agit de savoir sur quel objectif plus particulièrement son action doit être analysée. Doivent-ils être choisis en fonction de leur action globale sur la croissance économique ou sur la régularité de la conjoncture ou encore de leur impact sur les prix ? Selon la problématique utilisée, on insistera sur plusieurs termes de référence différents.

– Les dépenses et les recettes ont des effets spécifiques et un même solde budgétaire peut receler des situations internes très différentes, selon que l'effort public porte sur les dépenses militaires ou les dépenses sociales par exemple. Il s'agirait alors d'analyser pour chaque type de dépenses ou de recettes le multiplicateur qui lui est associé. Dans ces conditions, l'effet de levier du budget s'exprime par la différence de tous les effets des dépenses et des ressources spécifiques de l'Etat. À chaque dépense G_i est associé un multiplicateur m_i et à chaque ressource R_i est associée un multiplicateur r_j . La différence de la somme des $m_i G_i$ et de la somme des $r_j R_j$ détermine l'effet levier total de l'action budgétaire. Dans ces conditions, même s'il est équilibré, l'effet de levier n'est pas neutre.

– *Les indicateurs de soldes budgétaires utiles*

Il y a trois soldes budgétaires intéressants : le solde budgétaire de plein emploi ; le solde budgétaire de liquidité ; le solde budgétaire cycliquement neutre. Il est intéressant aussi d'aborder la question de l'impulsion budgétaire.

– *Le solde budgétaire de plein-emploi.* Il est celui qui devrait apparaître dans le cas d'un plein-emploi des ressources. Il est considéré comme un repère stable à partir duquel il est possible d'analyser l'importance stabili-

satrice ou déstabilisatrice du solde effectif, compte tenu de ses composantes, des engagements de l'Etat et des variables fondamentales de l'économie. En situation de plein emploi, il est aisé de déterminer les recettes et dépenses, compte tenu des paramètres légaux définis. Si RPE et GPE sont les recettes et dépenses de plein emploi de l'Etat, le solde budgétaire de plein emploi SPE sera égal à : $SPE = GPE - RPE$.

Ce solde définit l'importance du déficit de l'Etat dû à l'évolution autonome de la conjoncture. Si l'on compare SPE et S, on peut alors étudier la nature expansionniste ou non du budget. Si le solde est positif, le budget exerce un effet récessionniste, soit du fait d'une pression fiscale excessive soit d'une insuffisance des dépenses. Dans ces conditions, il faut agir sur ces deux variables pour se rapprocher du plein emploi. Si le solde est négatif, des pressions inflationnistes apparaissent et il convient alors de mener une politique d'augmentation des impôts ou de réduction des dépenses publiques.

D'autre part, ce solde permet d'apprécier plus correctement les soldes existants. Si la situation concrète est caractérisée par un sous-emploi, alors qu'il existe un excédent budgétaire de plein emploi, si la croissance s'élève le déficit disparaît au profit d'un excédent fiscal qui risque, à terme, d'empêcher la réalisation du plein emploi lui-même. Un déficit important n'est pas une condition suffisante pour atteindre le plein-emploi tant que la structure budgétaire n'est pas définie de telle manière que le solde budgétaire de plein-emploi soit nul. Dans ces conditions, il s'agit d'abord de modifier la structure du budget pour obtenir des effets consistants sur la croissance économique et atteindre le plein-emploi.

– *Le solde de liquidité.* Il met en évidence les conséquences financières du budget. Un solde budgétaire peut exercer une influence faible si les effets d'éviction jouent fortement. D'autre part, un solde de liquidité neutre du point de vue du prix est difficile à déterminer. Si $SLNo$, Go , Ro , $ENBo$ représentent respectivement le solde de liquidités, les dépenses, les recettes et les emprunts intérieurs non bancaires au temps 0, on a :

$$SLNo = Go - Ro - ENBo$$

$$\text{Si } g = Go/Y_0, r = Ro/Y_0 \text{ et } enb = ENBo/Y_0,$$

$$\text{on a : } SLNo = g.Y_0 - r.Y_0 - enb.Y_0,$$

Si l'on appelle D la différence entre le solde de liquidité courant et le solde de liquidité neutre du point de vue des prix, on a :

$$D = SL - SLN, \text{ soit encore, en remplaçant :}$$

$$D = (G-R-ENB) - (g-r-enb)Y$$

Si D est positif, il y a apparition de tensions inflationnistes. Au contraire, s'il est négatif, il y a des pressions déflationnistes.

s'applique plutôt dans les situations caractérisées par un sous-emploi des capacités productives et par l'existence de capacités excessives.

– L'équation 2 met en évidence les modalités de financement du déficit budgétaire, soit parce que l'on se trouve dans une situation de plein-emploi, soit parce que les moyens de paiements sont suffisamment rares pour poser des problèmes ardues de substitution entre les agents économiques.

Les soldes budgétaires et la liquidité de l'économie ne sont pas des variables purement exogènes par rapport à l'activité de l'économie nationale.

– Un déficit public recèle à la fois un acte de volonté et un facteur involontaire du fait des interdépendances des variables économiques. C'est ainsi que la décision de l'Etat d'augmenter son déficit budgétaire pour relancer l'économie peut se heurter aux réactions des autres agents économiques dont la résultante pourrait conduire à un équilibre budgétaire, dans la mesure où les effets conjugués de la croissance économique et de la structure des prélèvements de l'Etat, jouent heureusement dans ce sens favorable.

– Les effets du solde sont variés et il s'agit de savoir sur quel objectif plus particulièrement son action doit être analysée. Doivent-ils être choisis en fonction de leur action globale sur la croissance économique ou sur la régularité de la conjoncture ou encore de leur impact sur les prix ? Selon la problématique utilisée, on insistera sur plusieurs termes de référence différents.

– Les dépenses et les recettes ont des effets spécifiques et un même solde budgétaire peut receler des situations internes très différentes, selon que l'effort public porte sur les dépenses militaires ou les dépenses sociales par exemple. Il s'agirait alors d'analyser pour chaque type de dépenses ou de recettes le multiplicateur qui lui est associé. Dans ces conditions, l'effet de levier du budget s'exprime par la différence de tous les effets des dépenses et des ressources spécifiques de l'Etat. À chaque dépense G_i est associé un multiplicateur m_i et à chaque ressource R_i est associée un multiplicateur r_j . La différence de la somme des $m_i G_i$ et de la somme des $r_j R_j$ détermine l'effet levier total de l'action budgétaire. Dans ces conditions, même s'il est équilibré, l'effet de levier n'est pas neutre.

– *Les indicateurs de soldes budgétaires utiles*

Il y a trois soldes budgétaires intéressants : le solde budgétaire de plein emploi ; le solde budgétaire de liquidité ; le solde budgétaire cycliquement neutre. Il est intéressant aussi d'aborder la question de l'impulsion budgétaire.

– *Le solde budgétaire de plein-emploi.* Il est celui qui devrait apparaître dans le cas d'un plein-emploi des ressources. Il est considéré comme un repère stable à partir duquel il est possible d'analyser l'importance stabili-

satrice ou déstabilisatrice du solde effectif, compte tenu de ses composantes, des engagements de l'Etat et des variables fondamentales de l'économie. En situation de plein emploi, il est aisé de déterminer les recettes et dépenses, compte tenu des paramètres légaux définis. Si RPE et GPE sont les recettes et dépenses de plein emploi de l'Etat, le solde budgétaire de plein emploi SPE sera égal à : $SPE = GPE - RPE$.

Ce solde définit l'importance du déficit de l'Etat dû à l'évolution autonome de la conjoncture. Si l'on compare SPE et S, on peut alors étudier la nature expansionniste ou non du budget. Si le solde est positif, le budget exerce un effet récessionniste, soit du fait d'une pression fiscale excessive soit d'une insuffisance des dépenses. Dans ces conditions, il faut agir sur ces deux variables pour se rapprocher du plein emploi. Si le solde est négatif, des pressions inflationnistes apparaissent et il convient alors de mener une politique d'augmentation des impôts ou de réduction des dépenses publiques.

D'autre part, ce solde permet d'apprécier plus correctement les soldes existants. Si la situation concrète est caractérisée par un sous-emploi, alors qu'il existe un excédent budgétaire de plein emploi, si la croissance s'élève le déficit disparaît au profit d'un excédent fiscal qui risque, à terme, d'empêcher la réalisation du plein emploi lui-même. Un déficit important n'est pas une condition suffisante pour atteindre le plein-emploi tant que la structure budgétaire n'est pas définie de telle manière que le solde budgétaire de plein-emploi soit nul. Dans ces conditions, il s'agit d'abord de modifier la structure du budget pour obtenir des effets consistants sur la croissance économique et atteindre le plein-emploi.

– *Le solde de liquidité.* Il met en évidence les conséquences financières du budget. Un solde budgétaire peut exercer une influence faible si les effets d'éviction jouent fortement. D'autre part, un solde de liquidité neutre du point de vue du prix est difficile à déterminer. Si $SLNo$, Go , Ro , $ENBo$ représentent respectivement le solde de liquidités, les dépenses, les recettes et les emprunts intérieurs non bancaires au temps 0, on a :

$$SLNo = Go - Ro - ENBo$$

$$\text{Si } g = Go/Yo, r = Ro/Yo \text{ et } enb = ENBo/Yo,$$

$$\text{on a : } SLNo = g.Yo - r.Yo - enb.Yo,$$

Si l'on appelle D la différence entre le solde de liquidité courant et le solde de liquidité neutre du point de vue des prix, on a :

$$D = SL - SLN, \text{ soit encore, en remplaçant :}$$

$$D = (G-R-ENB) - (g-r-enb)Y$$

Si D est positif, il y a apparition de tensions inflationnistes. Au contraire, s'il est négatif, il y a des pressions déflationnistes.

– *Le solde budgétaire cycliquement neutre*

Il implique que la relation entre le solde budgétaire et la production potentielle est compatible avec la croissance équilibrée. On retient au départ un budget de référence n'exerçant aucun effet expansionniste ou déflationniste sur la conjoncture. Si SCN_t est le solde cycliquement neutre de l'année courante, si g et r sont les propensions cycliquement neutres respectivement à la dépense publique et à l'impôt et si YP représente la production potentielle de l'année courante, le solde cycliquement neutre au temps t sera égal à :

$$SCN_t = g.YP - r.Y$$

Il suffit alors de comparer le solde courant réel et le solde cycliquement neutre pour analyser le caractère expansionniste ou récessionniste du budget. En période d'expansion, un solde courant supérieur au solde cycliquement neutre implique un fort excédent budgétaire courant et à terme à un lissage de la conjoncture, qui ne peut apparaître dans le cas inverse où le solde courant est inférieur à SCN . En période de récession, si la différence entre les deux soldes implique un déficit courant supérieur à celui du déficit cycliquement neutre, il y a des effets de relance. Une situation inverse ne permet pas cet effet de relance. Ainsi, l'appréciation des effets du budget peut être faite en comparant les soldes courants et les soldes cycliquement neutres.

– *L'impulsion budgétaire*. Elle met en évidence l'augmentation des demandes globales provoquée par la contribution marginale du budget. Si l'on appelle G_t , R_t et S_t les dépenses, recettes et soldes ($G_t - R_t$) de l'Etat au temps t , G_{t-1} , R_{t-1} , S_{t-1} les dépenses, recettes et soldes budgétaires de l'Etat de l'année précédente et t_c le taux de croissance du produit au temps t , l'impulsion budgétaire IB est donnée par l'équation : $IB = (S_t - S_{t-1} - t_c.R_{t-1}) / G_{t-1}$

La connaissance de IB permet de connaître l'effet positif et négatif du budget sur la croissance. Là encore, il est intéressant de faire référence au taux potentiel de croissance (TPC) de l'économie nationale en comparant IB et TPC. Si IB est supérieur à TPC, il y aura un effet de surchauffe. Si IB est inférieur à TPC, il y aura un effet de dépression économique. Cette analyse ne permet pas d'identifier les sources des inadaptations structurelles du budget.

C. *Les effets d'éviction*

L'action de l'Etat provoque des effets d'éviction. Ceux-ci n'interviennent que dans l'hypothèse d'une inélasticité relative de l'offre de fonds prêtables et de la stabilité du partage entre consommation et épargne. Il y a plusieurs

types d'effets d'éviction, selon leur forme, le caractère plus ou moins direct de leur transmission ou la période d'influence.

– *Il existe trois types d'effets d'éviction à court terme*

1) L'éviction à court terme associée au plein emploi indique que toute augmentation des dépenses publiques dans cette situation particulière conduit inéluctablement à une réduction des dépenses privées, au terme d'un processus inflationniste. Cependant, une telle action publique ne paraît guère rationnelle, puisque normalement son intervention ne se justifie qu'en situation de sous-emploi.

2) L'éviction par les prix ou le taux d'intérêt a souvent été mise en évidence pour condamner les politiques budgétaires déficitaires actuelles des Etats. Dans des conditions d'offre constante, les effets privés et publics viennent en concurrence sur les marchés financiers, favorisant une hausse des taux d'intérêt, suivie d'une augmentation des prix. Cette situation accroît les risques de perte de compétitivité de l'économie nationale et elle conduit à des conflits sociaux. En outre, le déficit budgétaire peut être à l'origine d'anticipations inflationnistes qui favorisent une augmentation de la demande de monnaie et un relèvement du taux d'intérêt. Il s'agit d'un effet d'éviction par les comportements.

3) L'éviction par le rationnement intervient chaque fois que les emprunts publics se traduisent par une diminution de l'offre de fonds prêtables disponibles pour le secteur privé, dans une situation de capacités de financement limitées.

Les effets d'éviction de la politique budgétaire sont de plus en plus mis en évidence. Ils indiquent que l'augmentation des dépenses publiques est compensée par la réduction des dépenses privées provoquées par celles-ci. Plusieurs modèles ont souligné l'existence d'une telle substitution. En effet, un accroissement des dépenses publiques favorise l'émergence d'un déficit commercial, qui accroît les tensions inflationnistes et réduit le pouvoir d'achat et donc la consommation privée. Pour Bacon et Eltis, l'expansion du secteur public réduit le taux d'investissement des agents économiques du secteur privé et favorise la dégradation de la balance des paiements courants. Au fond, ce n'est pas sur les salaires que se sont répercutés les impôts, mais sur les profits des entreprises, variables fondamentales de l'investissement privé, via l'autofinancement.

– *L'effet d'éviction à moyen terme*

L'effet d'éviction à moyen terme est généralement associé au déficit du commerce extérieur. La relance de l'activité économique par l'accroissement des dépenses publiques provoque assez rapidement une détérioration des échanges extérieurs, car l'offre intérieure n'est pas toujours bien adaptée à cette nouvelle demande. Dans ces conditions, les effets favorables de l'action publique risquent alors d'être compensés par un effet négatif d'une

augmentation des importations et d'une dévaluation, avec tous les effets liés de l'accroissement des tensions inflationnistes. Les « néo-cambridgiens » insistent sur cet effet d'éviction qui pourrait être réduit dans le cadre de relances coordonnées des pays mutuellement interdépendants.

– *L'éviction à long terme*

(Eltis, 1983) souligne le caractère improductif de l'activité économique de l'Etat. En supposant que l'emploi du secteur public n'augmente pas la capacité productive d'un pays et que la compétitivité d'un pays est dépendante d'abord de l'importance de la population active dans le secteur productif, l'accroissement du rôle de l'Etat dans l'économie a un effet pervers évident, à savoir la diminution de la capacité productive et exportatrice du pays. Cette analyse est fondée sur des hypothèses qui ne sont pas toujours acceptables, comme le caractère improductif de toute activité publique, l'accroissement obligatoire des emplois publics à la suite d'une augmentation des dépenses publiques ou le caractère interne des activités publiques qui négligent les potentiels nationaux d'exportations (ce qui est démenti dans la recherche, la prospection des marchés et le développement des marchés « politiques », notamment).

La loi de Wenger (1883) a mis en évidence le développement continu des dépenses publiques dans les économies occidentales développées. Les Etats sont astreints à mener une politique budgétaire, dont le caractère plus ou moins actif dépend à la fois des conditions économiques nationales et internationales, du niveau de l'endettement public et des doctrines économiques dominantes. Le monde contemporain est pourtant dominé par des gouvernants qui revendiquent théoriquement l'équilibre de leur budget, alors même qu'ils accroissent leur déficit public. Cette constatation souligne la malléabilité de moins en moins importante d'une politique budgétaire de plus en plus dépendante de la situation économique, politique et sociale présente.

D. Contestations empiriques des actions budgétaires

De nombreux économistes ont contesté le rôle régulateur de la politique budgétaire. D'abord, le budget de l'Etat n'est pas le seul instrument de l'autorité publique. En effet, les décisions de l'Etat peuvent être en partie compensées par des actions opposées engagées par les entreprises publiques (cela a été le cas de la France lorsque les plans de stabilisation des années 1950 et 1960 ont été largement compensés par les investissements des entreprises publiques) ou les collectivités régionales ou locales, notamment dans les pays à structure fédérale. Cela a été aussi le cas pour les Etats-Unis, lors qu'une politique expansionniste de Roosevelt a été partiellement compensée par une politique déflationniste des Etats. Ensuite, les effets déstabilisants, les effets d'éviction et les effets de redistribution remettent en cause l'intérêt de cette politique budgétaire.

– *Les effets déstabilisants*

Une étude menée sous la direction de William Heller pour l'OCDE en 1968 a montré que la stabilisation conjoncturelle souhaitée par les gouvernements ne conduisait pas toujours aux résultats escomptés. Ainsi, en France, les mesures budgétaires délibérées ont amplifié les fluctuations, alors que les variations automatiques ont plutôt exercé une influence fortement stabilisatrice. Il en va différemment du Royaume-Uni où toutes les actions de l'Etat ont accentué l'instabilité, alors que celles du gouvernement des Etats-Unis ont eu des effets stabilisateurs importants. Cette analyse a conduit les économistes à s'interroger sur la fonction stabilisatrice des actions budgétaires.

Pour Lundberg, en période de croissance économique, une augmentation automatique des impôts favorise une modification des comportements des agents vers une exigence accrue en matière de salaires et de revenus nominaux. En d'autres termes, les ménages anticipent l'augmentation des prélèvements obligatoires et agissent en conséquence. Dans ces conditions, le freinage de l'inflation par la demande imposé automatiquement aux agents économiques est plus que compensé par une inflation par les coûts. Pour Lundberg, plus le système fiscal est progressif et plus l'explosion des salaires est à redouter.

Pour Milton Friedman, les effets positifs d'une politique budgétaire sont très contestables compte tenu du comportement des agents économiques dominé par leur revenu permanent. Comme les consommateurs sont plus sensibles aux revenus permanents qu'aux revenus transitoires, à court terme, l'effet d'une augmentation des revenus sur la consommation est faible et le multiplicateur est alors lui-même très faible. La relance est alors très peu efficace à court terme et les effets multiplicateurs s'exerceront à moyen terme, à un moment où la conjoncture économique aura pu être retournée. Dans ces conditions, la politique budgétaire est dangereuse puisqu'elle n'exerce ses effets qu'avec des décalages de temps suffisamment longs pour que les objectifs et les moyens de l'action gouvernementale ne soient plus justifiés.

L'endettement conduit normalement à une hausse des taux d'intérêt, à une crainte devant l'avenir, à des tensions inflationnistes, à un déficit extérieur, à une perte de compétitivité. Cependant, le *ratio* dette/PNB est instable et il est difficile de dégager un ratio optimal d'endettement.

L'expérience conduit aussi les analystes à remarquer que la politique budgétaire s'exerce normalement par un déficit et que les excédents sont plus facilement résorbés que les découverts. Il en résulte un biais systématique qui conduit aux déficits budgétaires et à des tensions inflationnistes quasi structurelles.

– *Les effets de redistribution*

Normalement, la politique fiscale de l'Etat doit tendre à une redistribution verticale des revenus en faveur des ménages les plus pauvres. Ces effets redistributifs de l'Etat ont été contestés, notamment par Bernard Bobe qui les considère particulièrement faibles pour un pays comme la France pourtant fortement impliqué dans les transferts sociaux aux ménages. L'efficacité de la redistribution est limitée par la faiblesse relative des impôts (normalement progressifs) sur le revenu dans les recettes fiscales. En France, cet effet est réduit par le système du quotient familial et par le fonctionnement particulier des cotisations sociales proportionnelles et ne frappant qu'une partie des revenus.

Pour Samuelson, les consommations de biens collectifs réduisent les inégalités s'ils visent à homogénéiser les situations individuelles en supprimant l'exclusion par le prix. Ceci n'est pas toujours vrai, les ménages aisés ayant plus tendance que les autres catégories de ménages à utiliser les équipements collectifs de la culture, de l'éducation, voire de la justice ou de la défense.

Au fond, l'endettement public oblige à se prémunir contre la substitution des titres de la dette publique au capital productif du secteur privé, à porter une attention particulière aux difficultés budgétaires que le vieillissement démographique tendra à accroître, à se prémunir contre les incertitudes portant sur les taux d'intérêt et les coûts de renégociation ou de liquidation et enfin éviter les distorsions fiscales conduisant à une réduction de l'efficacité économique de la Nation.

V. – Un exemple : les effets d'une baisse d'impôts sur l'économie française

L'annonce du Gouvernement Raffarin fin août 2003 de poursuivre sa politique de baisse de l'impôt sur le revenu (3% pour 2004), a fait l'objet de débats. Les politiques fiscales touchent les revenus des citoyens. Ceux-ci sont donc très sensibles à leurs évolutions. Dès lors, les effets d'une baisse des impôts sur le revenu sont assez sensibles au niveau microéconomique. Sur le plan macro-économique, les effets économiques et sociaux sont encore plus significatifs puisqu'une baisse de l'impôt sur le revenu influe directement sur les dépenses de l'Etat (et par symétrie sur les recettes). La difficulté de l'analyse des effets d'une baisse de l'impôt sur le revenu s'explique par la relative complexité de l'impôt sur le revenu lui-même. En effet, les revenus soumis à l'impôt sur le revenu sont répartis en 7 catégories distinctes : les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices non commerciaux, les bénéfices agricoles, les revenus fonciers, les traitements et salaires, les revenus mobiliers et les gains en capital. On constate d'emblée que l'impôt sur le revenu concerne à la fois les entreprises, les administrations et les ménages, ainsi que les revenus issus du travail et du capital.

Nous devons donc prendre en compte tous ces paramètres pour pouvoir analyser et mesurer les effets directs et indirects d'une baisse de l'impôt sur le revenu sur l'économie nationale ? Or, l'impact d'une baisse de l'impôt sur le revenu sur la croissance reste limité, mais il fait l'objet de négociations sociales, et donc d'un risque social.

A. *Les effets positifs attendus d'une baisse de l'impôt*

Il y existe trois arguments économiques principaux qui incitent à baisser l'impôt sur le revenu en France. D'abord, cette baisse contribue à soutenir la consommation. Elle est susceptible ensuite de favoriser la création de nouvelles entreprises ou de relancer l'activité économique des entreprises existantes. Enfin, elle favorise la mise en place d'un « effet d'attraction » sur les capitaux étrangers.

Pour le gouvernement français, la baisse de l'impôt constitue « le moteur de la croissance » car elle permet de récompenser le travail et de libérer l'initiative privée. En effet, la baisse de l'impôt sur le revenu augmente le revenu disponible des agents économiques, et donc leur pouvoir d'achat et leur propension à consommer. L'incitation au travail sera soutenue et de meilleures opportunités d'investissement pourront alors naître. Le « multiplicateur fiscal » permet la relance de l'économie. Or, avec le paradoxe de Haavelmo, on sait que le multiplicateur fiscal possède un effet moindre que le multiplicateur budgétaire des dépenses. En d'autres termes, pour accroître la consommation il est sans doute préférable d'augmenter les faibles revenus (à forte propension à consommer) plutôt que les revenus élevés (à forte propension à épargner ou à spéculer). Autrement dit, la baisse des impôts n'a d'influence qu'après un grand décalage de temps (inertie des consommations), elle peut conduire à des fuites de capitaux vers l'extérieur et elle favorise plutôt les classes aisées. L'exemple des Etats-Unis est à ce titre exemplaire. Les financements publics de l'éducation ou de la santé ne sont pas prioritaires, ce qui crée de nouvelles injustices sociales. Le problème essentiel des budgets des Etats d'aujourd'hui porte sur l'endettement public. Or, les baisses d'impôts ne conduisent pas à leur réduction, sauf à faire un pari économique important sur la capacité des entreprises et des classes aisées à réinvestir les sommes ainsi engagées dans la croissance économique nationale.

Les politiques de relance par les dépenses de type keynésien sont inadaptées dans le contexte de la mondialisation, du fait des effets de fuite des capitaux. La politique de la baisse des impôts est plus praticable, jugée paradoxalement, plus « vertueuse ». Dans ce cas, le gouvernement, par la baisse de l'impôt sur le revenu, lance un « signal fort » vers les agents économiques, en montrant sa volonté de réduire les prélèvements obligatoires jugés « désincitatifs ». Il crée ainsi les conditions d'une confiance accrue dans les valeurs du capitalisme, dans l'économie de marché et dans l'initiative privée. Le signal lancé par le gouvernement Raffarin n'a pas semblé suffisant

aux opérateurs économiques privés, du fait de la faible amplitude de la baisse (3%) et du déficit public actuel de la France, sensiblement supérieur au sacro-saint 3% fixé par le pacte européen de stabilité et de croissance. De ce fait, les opérateurs économiques ont épargné les gains engendrés par la baisse de l'impôt sur le revenu pour les ménages et ils ont eu un comportement attentiste.

B. La remise en cause de la courbe de Laffer et de ses implications

La courbe de Laffer et l'adage qui en découle à savoir « Trop d'impôts tue l'impôt » ont eu un succès certain, et furent souvent les fers de lance de l'argumentation des économistes de l'offre pour crédibiliser une politique de baisse, sous toutes ses formes, de l'impôt. Plus à court terme le taux des prélèvements obligatoires, plus les recettes fiscales de l'Etat augmentent. Cependant, à partir d'un certain seuil, les recettes décroissent, car une fiscalité trop forte dissuade les agents économiques de travailler, elle incite à la fraude et à l'évasion fiscale et surtout elle a des effets récessionnistes sur l'économie nationale. Cette thèse a été fortement remise en cause par des économistes comme T. Piketty qui, sur la base de statistiques fiscales, montre que l'élasticité du revenu imposable vis-à-vis des taux supérieurs d'imposition est faible. En effet, les plus hauts revenus sont très peu affectés par la fluctuation des taux d'imposition. Il montre, par exemple, que la baisse de l'impôt sur le revenu produite entre 1993 et 1996 a provoqué une baisse des recettes fiscales. Il faut dire que les pratiques d'évasion (et à niveau moindre de fraude) sont trop courantes et trop peu décelées pour qu'une baisse même fortement appuyée de l'impôt sur le revenu puisse réellement inciter les ménages les plus riches à préférer payer leur impôt plutôt qu'à courir le risque d'être pris en fraude.

C. La baisse de l'impôt sur le revenu pour attirer les capitaux étrangers ?

La baisse de l'impôt sur le revenu peut être éventuellement un moyen de contribution à l'harmonisation fiscale européenne ou à la participation à la course « au moins-disant fiscal ». Le cas de l'harmonisation fiscale européenne a principalement pour but de participer à cette course du « moins-disant fiscal » à un échelon supranational. Cette course entre les Etats a pour but de rendre les Etats plus attractifs vis-à-vis des capitaux étrangers grâce à des taux d'imposition sur le revenu réduits, et plus particulièrement ceux qui concernent le capital et les bénéfices. Or, l'attractivité d'un pays fait appel à plusieurs critères. L'impôt n'est qu'un moyen discutable. Une économie nationale en bonne santé ou une main d'œuvre qualifiée compétente restent des conditions sine qua non d'investissements productifs. Concernant les capitaux financiers, ils répondent à des critères (parfois irrationnels) d'ordre micro-économique, c'est-à-dire qu'ils s'intéressent à chaque entreprise particulière. Enfin, l'existence de zones franches et de paradis fiscaux offre

des conditions d'imposition plus favorable que les Etats. Si la baisse de l'impôt sur le revenu peut contribuer à l'attraction des capitaux étrangers, son effet en reste néanmoins limité.

D. La baisse de l'impôt sur le revenu génère un manque à gagner pour l'Etat

Le principal « argument de vente » d'une baisse des impôts sur le revenu des économistes libéraux consiste à dire que cela conduira mécaniquement à une baisse des dépenses de l'Etat. Si cela est foncièrement vrai, ils oublient cependant que cela réduit d'autant les recettes de l'Etat. Dès lors la question reste posée : comment compenser la baisse des recettes de l'Etat ? Nous avons trois possibilités :

– La baisse des recettes génère de la croissance et permet des recettes fiscales nouvelles sur les fruits de l'activité supplémentaire produite. Cette hypothèse n'est que rarement réalisée. Les expériences américaines et françaises dans ce domaine n'ont pas produit des résultats convaincants.

– L'augmentation des impôts indirects ou locaux peut être décidée. Dans ce cas, les structures des impôts et des contribuables sont modifiées. En règle générale, les impôts indirects sont supposés moins « justes » que les autres d'un point de vue social (ce qui reste parfois à démontrer).

– Enfin, la réduction des recettes de l'Etat est un mal nécessaire, en vue de réduire le rôle de l'Etat dans une économie de marché. Cette démarche s'inscrit alors dans une perspective politique et idéologique. L'effet redistributif des recettes de l'Etat sur l'économie (infrastructures nécessaires à la production, éducation, santé) est alors négligé. On peut constater que dans la plupart des pays d'Afrique noire ou même dans certains pays de l'Europe de l'Est, dont le rôle économique de l'Etat est faible, n'offrent pas les meilleures opportunités d'investissement en dépit d'une main d'œuvre peu chère.

E. La baisse de l'impôt sur le revenu remet en cause le concept de justice fiscale

L'impôt sur le revenu est considéré par la plupart des économistes comme étant l'impôt le plus juste. Il est aisé d'en montrer l'ampleur empiriquement (*Cf. infra*, tableau p. 58).

On constate rapidement que la baisse de l'impôt sur le revenu ne profite qu'à la moitié des contribuables (l'autre moitié n'étant pas imposable). On remarque également que la baisse de l'impôt sur le revenu devient réellement intéressante pour les personnes qui ont un revenu supérieur à 50 000 € (gain de 415 €) et pour ceux qui ont un revenu compris entre 15 000 € et 50 000 € ? La baisse de l'impôt sur le revenu ne profite quasiment pas aux classes moyennes ni même aux riches, ils ne profitent qu'aux très riches. Or, les services rendus par l'Etat seront revus à la baisse au détriment des plus pauvres.

	Baisse 1%	Baisse 3%
Coût budgétaire global (en millions d'euros)	530	1600
Impact sur le taux de la tranche marginale	49%	48%
Impact pour 16 millions de contribuables non imposables à l'IR	0	0
Impact pour les 17 millions de contribuables imposables :		
• Revenu imposable inférieur à 15 000€ (soit 2 millions de foyers fiscaux).	10 €	27 €
• Revenu imposable compris entre 15 000€ et 50 000€ (soit 13 millions de foyers fiscaux).	20€	55 €
• Revenu imposable supérieur à 50 000€ (soit 2 millions de foyers fiscaux).	125 €	415 €
Estimation des foyers fiscaux devenant non imposables	100 000	200 000

Source : Syndicat National Unifié des Impôts.

Enfin, la baisse des impôts sur le revenu favorise les secteurs de loisirs et de luxe au détriment des secteurs satisfaisant les besoins primaires. Or, les secteurs de base comme les BTP ou les industries sont en crise. À très long terme, il peut être dangereux d'avoir une économie trop spécialisée dans des industries de luxe au détriment des industries de base.

La réduction de l'impôt sur le revenu est une mesure inégalitaire, qui favorise les secteurs de luxe et les riches au détriment de la production des biens de base et de la satisfaction des besoins des moins aisés. Dans d'autres situations, des conclusions différentes pourraient être déclinées, car dans l'économie « rien n'est jamais pareil ». Les conditions économiques changent et font appel à des stratégies des agents économiques qui peuvent remettre en cause le bien fondé des décisions de politique économique.

Bibliographie

Barre, R., Fontanel, J. (1991), Principes de politique économique, PUG, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1991.

Cahiers Français (1998), Les politiques économiques, Documentation française, n°284.

Chatelus, M., Fontanel, J. (1993), Dix grands problèmes économiques contemporains, Economie en Plus, PUG, Grenoble, 2nd. Edition, 1994

Crozet, J.Y. (1991), Analyse économique de l'Etat, Armand Colin, Paris.

Crozier, M. (1979), Etat modeste, Etat moderne, Fayard, Paris.

Eisner, R. (1994), The misunderstood economy, Harvard Business Press, Boston.

Fontanel, J. (1998), L'avenir de l'économie russe en question, PUG, Presses Universitaires de Grenoble.

Fontanel, J. (2000), Les fondements de l'action économique de l'Etat Université Pierre Mendès France, Grenoble. 2000, Côté Cours,

Fontanel, J. (2001), L'action économique de l'Etat, L'Harmattan, Paris.

Fontanel, J. (2002), Globalisation économique et sécurité internationale. Introduction à la géoéconomie. Collection "Côté Cours", Grenoble, 2nd. Edition, 2004.

Fontanel, J., Samson, I. (2002), L'Etat, un agent économique contestable, mais irremplaçable, Humanisme et entreprise, Neuilly-sur Seine.

- Fontanel, J. (2003). State and market in a context of economic globalization: Pax Economica. *Market and State*, Economic Academy Moscow, Jun 2003, Moscou, Russia
- Fontanel, J. (2004), La politique antitrust et les législations économiques, in *Analyse des politiques économiques*, Fragments de cours. UPMF.
- Fontanel, J. (2004) *Géoéconomie de la globalisation*, Collection « Côté cours », 1^e édition : EAD, UPMF, Grenoble.
- Greffé, X. (1993), *Comprendre la politique économique*, Economica, Paris.
- Greffé, X. (1994), *Economie des politiques publiques*, Dalloz, Paris.
- Haut Conseil de la coopération internationale (2002), *Biens publics mondiaux et coopération internationale*, Karthala, Paris.
- Kaul, L. (2000), *Biens publics globaux, un concept révolutionnaire*, Le Monde diplomatique, Juin.
- OECD (2003), *Steering and funding of research institution*, Editions OEDD (Japan, USA, Germany, United Kingdom).
- Reich, R.B. (1992) *The work of Nations*, Vintage Books, New York.
- Porter, M. (1987), *The competitiveness of Nations*, McMillan, New York.
- Sen, A. (1983) *Development : Which way now ?*, *Economic Journal* Vol 93.
- Thurow, L. (1980), *The Zero-Sum Society*, WilliamMorrow and co, New York.