

TD7 : les dépenses publiques Corrigé

L1 AES : Introduction à la macroéconomie, 2016-2017

Questions et définition

A partir de votre cours et de vos recherches personnelles, répondez aux questions suivantes :

1. Quelles sont les deux sources traditionnelles de financement des pouvoirs publics ?

Pour financer les investissements et leurs dépenses courantes, les administrations publiques ont recours à deux types de financement : les recettes fiscales et l'endettement. Les recettes fiscales regroupent les impôts, les taxes, les cotisations sociales. L'endettement est un emprunt que les administrations publiques contractent auprès des créanciers.

Les recettes fiscales peuvent être prélevées sur le revenu des ménages, des entreprises, sur l'action de consommation, de production, d'importation, d'exportation... Elles représentent la majeure partie des recettes de l'Etat. Cependant, elles sont généralement prélevées à date fixe (tous les mois, ans...). Or, les administrations publiques ont parfois besoin de financement à tout moment. De même, si les APU mettent en place une politique économique nécessitant de mobiliser ponctuellement des fonds importants, les recettes fiscales ne peuvent suffire à répondre à ces besoins.

Les APU ont alors recours à des emprunts publics. Le Trésor Public émet des bons du Trésor, qui sont le pendant des obligations pour les entreprises. Il s'agit d'un titre de dette, qu'un agent peut acheter. L'agent, le créancier, détient alors un droit sur la dette publique. En échange d'un montant nominal accordé au Trésor lors de l'achat du bon, le Trésor lui garantit un remboursement à plus ou moins long terme, accompagné d'un intérêt. L'emprunt « disparaît » quand le remboursement est effectué en intégralité.

2. Quelle est la différence entre un déficit et une dette ?

Un déficit est un flux. C'est, sur une période donnée, le montant des emprunts que les APU ont dû contracter afin de financer leurs emplois. Il s'agit du besoin de financement des APU dans les comptes nationaux. Il se calcule généralement en % du PIB, afin de pouvoir faciliter les comparaisons dans le temps et l'espace.

La dette est un stock. Il s'agit du montant des emprunts cumulés, c'est-à-dire, l'ensemble des emprunts non encore remboursés par les APU. A chaque période, le déficit vient donc gonfler la dette (et un excédent la réduire). Attention, une baisse du déficit (en valeur absolue) a tout de même un impact négatif sur le montant de la dette ! On calcule souvent la dette en pourcentage du PIB, afin de pouvoir faciliter les comparaisons dans le temps et l'espace.

3. Quelle différence faites-vous entre une dette conjoncturelle et une dette structurelle ?

On distingue deux types d'endettement. D'une part, le déficit conjoncturel correspond aux variations du solde budgétaire à la conjoncture économique (croissance/décroissance). Le déficit structurel est un déficit plus théorique : c'est le déficit des APU si la croissance est au « maximum » (i.e. au niveau du PIB potentiel, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de rentrer dans les détails techniques). L'idée

est de caractériser la dette publique qui serait, quelle que soit la situation économique, essentielle pour assurer les dépenses des APU. La dette structurelle peut être alors vue comme une dette de long-terme, alors que la dette conjoncturelle, de court-terme.

4. Quels sont les risques d'un endettement public trop important ? Citez un exemple dans l'histoire économique.

Les mécanismes sont les mêmes que pour la sphère privée. Plus un agent est endetté, moins ses créanciers vont être confiants dans sa capacité à rembourser sa dette. Ses nouvelles demandes d'emprunts trouveront plus difficilement une offre. Il en résulte alors un accroissement du taux d'intérêt. Ce faisant, le « coût » de la dette augmente.

Or, il arrive que cette dette soit insoutenable : l'agent ne peut rembourser sa dette. Pour une entreprise, on parle alors de « cessation de paiements ». Plus généralement, on dit que l'agent « fait défaut » : soit l'agent ne peut payer ses intérêts, soit rembourser le capital emprunté. Généralement, cela se traduit économiquement par une grave perte de confiance des créanciers envers les éventuels remboursements futurs de l'Etat.

Plus encore, on peut assister à des cas d'annulation de la dette. De manière unilatérale ou multilatérale, la dette d'un Etat peut être réduite, en annulant simplement des emprunts précédemment contractés. Cela permet aux débiteurs de se libérer d'un poids de la dette, de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour investir, en contrepartie d'une très grave perte de confiance des créanciers, se traduisant généralement par une hausse importante des taux d'intérêt.

Afin d'éviter les risques de défaut, de nombreuses institutions nationales ou internationales sont mobilisées : banques centrales, FMI... L'objectif est souvent de racheter la dette des APU tout en réclamant des taux d'intérêt faibles voire nuls, afin d'alléger le coût de la dette.

Dans l'histoire, il y a eu de très nombreux cas de défaut, rééchelonnement ou d'annulation de la dette. En voici quelques exemples : les « emprunts russes » (annulation unilatérale 1917-18), le « Traité de Versailles » (rééchelonnement puis annulation unilatérale dès 1933), dette Allemande suite à la Seconde Guerre Mondiale (réduite en 1952), la crise Argentine dans les années 2000 (conversion de la dette multilatérale)...

5. Qu'est-ce que le Pacte de Stabilité et de Croissance ?

Le Traité de Maastricht de 1991 à 1993, prévoyant la naissance de l'Union Européenne, et à terme, l'Euro comme monnaie commune, prévoyait des critères (« critères de convergence ») aux Etats-membres souhaitant intégrer la zone Euro. Il fallait entre autre que l'Etat maintienne un déficit public en dessous de 3% de son PIB, et une dette inférieure à 60% du PIB (en plus d'objectifs d'inflation, de taux de change et de taux d'intérêt). L'idée est de faire converger les politiques budgétaires européennes, afin d'éviter le phénomène de « passager clandestin ».

Le Pacte de Stabilité et de Croissance, plusieurs fois revu, est un mécanisme de surveillance mutuel. Les Etats s'engagent à dévoiler leurs politiques budgétaires à moyen-terme. D'autre part, un mécanisme de sanction est établi contre les pays qui voient leur déficit public dépasser les 3% du PIB. Dans ce cas, sauf cas exceptionnel, la Banque Centrale Européenne impose un dépôt de la part de

l'Etat, qui peut se transformer en amende. La sanction est donc pro-cyclique : le dépôt ou l'amende implique une hausse du déficit, qui était déjà en dehors des limites....

6. Qu'est-ce qu'une politique de relance budgétaire ? Une politique de rigueur budgétaire ?

Depuis les années 30, les politiques de relance sont un outil essentiel de la politique économique.

Théorisée par Keynes en 1936, l'idée consiste, via un accroissement des investissements publics, ou par une baisse des impôts, de relancer la demande (consommation et investissement). Par exemple, via une politique de grands travaux, l'Etat investit massivement dans l'économie, ce qui profite à de nombreux secteurs, en remplissant le carnet de commande des entreprises du bâtiment par exemple. L'objectif est d'alors d'impulser un nouveau cycle de croissance, en agissant directement sur la demande.

Cependant, dès les années 70, l'ouverture économique des nations et l'apparition de la « stagflation » (apparition simultanée du chômage et de l'inflation), la théorie keynésienne et les politiques de relances perdent du crédit. Les économistes néo-libéraux, comme les monétaristes, proposent au contraire une politique de rigueur (ou d'austérité). Selon eux, l'endettement public est néfaste, car il implique des distorsions sur les marchés : l'inflation due à la création monétaire excessive, dette publique incontrôlable qui pèsera sur les générations futures (voir la théorie de la consommation permanente chez Friedman), surinvestissement, effet d'éviction... La politique de rigueur consiste alors à maîtriser les dépenses publiques tout en limitant l'inflation : réduction des dépenses publiques, hausse des impôts, stabilisation des salaires (notamment en les désindexant sur l'inflation, comme c'était généralement le cas avant les années 80), et politique de l'offre, afin de réduire l'inflation.

Exercice : modèle macroéconomique et dépenses publiques

Reprenons l'économie virtuelle du TD6, exercice 2. Rajoutons l'Etat, qui investit (G) et qui prélève des impôts (T). L'investissement I correspond à l'investissement des entreprises ( $I=100$ ). La propension marginale à consommer le revenu disponible est de 0,75. La consommation incompressible est toujours de 50.

On rajoute les équations suivantes :

- Le solde budgétaire de l'Etat est la différence  $G-T$  ;
- Les impôts T sont calculés sur le revenu national Y, avec un taux d'imposition  $t$  :  $T=t.Y$  ;
- Le revenu disponible est  $Y_D=Y-T$ . C'est ce revenu qui sert à la consommation et à l'épargne des ménages.

En début de période, l'Etat, conscient de l'état de déliquescence d'une certaine université de province, décide d'investir afin de rénover les bâtiments. Ces investissements coûtent 100.

1. Quelles sont les nouvelles équations de l'offre ? De la demande ?

Le revenu national, côté offre, est  $Y=C+S$  (le revenu se partage entre la consommation et l'épargne). Du côté de la demande, le revenu se partage entre C, I et G ( $Y=C+I+G$ ).

2. Calculez le revenu d'équilibre. Que constatez-vous par rapport au revenu d'équilibre obtenu au TD6 ?

On doit résoudre l'équation :  $Y_E = C + I + G$

$$Y_E = C + I + G \Leftrightarrow Y_E = cY_E + C_0 + I + G \Leftrightarrow Y_E = \frac{C_0 + I + G}{(1 - c)} = \frac{250}{0,25} = 1000$$

On observe une hausse du revenu national de 400 (on avait précédemment 600). Pour 100 de dépenses publiques supplémentaires, le revenu d'équilibre augmente de 400. On appelle ce phénomène le multiplicateur des dépenses publiques (à voir dans le prochain TD).

Cependant, les créanciers refusent de prêter autant d'argent à l'Etat. Celui-ci décide alors de prélever un impôt, à hauteur de 10% du revenu.

1. Quelles sont les nouvelles équations de l'offre ? De la demande ?

Le revenu national, côté offre, est  $Y = C + S + T$  (le revenu se partage entre la consommation, l'épargne, et les impôts). Du côté de la demande, le revenu se partage entre C, I et G ( $Y = C + I + G$ ).

2. Calculez le revenu d'équilibre. Que constatez-vous ?

Tout d'abord, la fonction de consommation s'écrit désormais :  $C = c \cdot (Y - T) = c \cdot (Y - t \cdot Y) = c(1 - t) \cdot Y$

On cherche :  $Y_E = C + I + G \Leftrightarrow Y_E = c(1 - t) \cdot Y_E + C_0 + I + G \Leftrightarrow Y_E = \frac{C_0 + I + G}{(1 - c(1 - t))} = \frac{250}{1 - 0,675} \approx 769,23$

Par rapport au revenu précédent, on constate une assez forte baisse du revenu. Pour 10% d'impôts, le revenu diminue d'environ 23%. L'impôt a donc un effet négatif et multiplicateur sur le revenu, même si avec ce niveau d'impôt, le niveau de revenu d'équilibre est supérieur à celui du TD2.

3. Calculez le solde budgétaire. Commentez.

On a  $T = t \cdot Y = 0,10 \cdot 769,23 = 76,92$ . Le solde budgétaire étant  $G - T$ , on a un déficit budgétaire de 23,08.

Comme les créanciers refusent toujours de prêter à l'Etat, celui-ci décide de financer entièrement l'investissement par l'impôt.

4. A quel niveau doit s'élever le montant total de l'impôt T ?

Pour obtenir l'équilibre budgétaire, on doit avoir  $T = G$ , donc on devrait avoir  $T = 100$ .

5. Calculez le revenu d'équilibre. Que constatez-vous ?

On fixe donc  $T = G = 100$ . On cherche :

$$Y_E = C + I + G \Leftrightarrow Y_E = cY_E - cT + C_0 + I + G \Leftrightarrow Y_E = \frac{-cT + C_0 + I + G}{(1 - c)} = \frac{250 - 75}{0,25} = 700$$

L'augmentation des impôts a encore eu un impact négatif sur le revenu. En effet, en passant de 76 à 100 d'impôts (+24), le revenu a diminué de près de 70. Cependant, malgré la hausse des impôts, on constate que le revenu est meilleur que celui dans le TD2. Ce revenu a augmenté de 100, soit la valeur de G (c'est le théorème d'Haavelmo, le multiplicateur est alors égal à 1).

6. Quel est le taux d'imposition permettant l'équilibre budgétaire ?

Pour calculer le taux d'imposition, il suffit de résoudre l'équation :

$$T = t.Y_E = 100 \Leftrightarrow t = \frac{100}{700} = 14\%$$

Commentaire : politique de rigueur et de relance

**Ce travail a plusieurs objectifs pédagogiques :**

- **Entraîner à la lecture de graphique (les axes peuvent être trompeurs !)** ;
- **Savoir synthétiser un grand ensemble de données** ;
- **Savoir trier entre les informations importantes et secondaires** ;
- **Mettre en relation plusieurs données, parfois contradictoires** ;
- **Nuancer les modèles mathématiques vus en TD : les effets des politiques peuvent être tout à fait différents d'un pays à un autre, d'une époque à une autre...**

A partir du cours, de vos connaissances, des documents proposés et de vos recherches, veuillez répondre de manière argumentée aux questions suivantes.

1. Comment les soldes budgétaires européens réagissent-ils à la conjoncture économique ?

Il faut surtout apporter trois commentaires :

- On observe que les soldes budgétaires de ces pays sont fortement corrélés, ce qui traduit une forte interdépendance des économies européennes ;
- Les périodes de crise, comme au début des années 2000 (crise des NTIC) et 2007/2008, aggravent les déficits publics. Pendant les périodes de non-crise, le déficit a l'air de diminuer. Il semble donc y avoir un lien entre déficit et croissance ;
- Les très faibles déficits et forts excédents en 2000 sont sans doute le résultat des critères de Maastricht. De nombreux efforts ont été menés par les Etats pour maintenir un déficit inférieur à 3% du PIB afin de pouvoir rentrer dans l'Euro (ex : accélération du mouvement de privatisation en France). Seule la Grèce ne semble pas avoir atteint les critères...

2. Par quels instruments se sont effectués les plans de relance en 2009 dans les différents pays Européens ?

A la lecture des graphiques, on s'aperçoit que dès 2007, les dépenses publiques ont augmenté. Cette augmentation s'est accentuée dès 2008. Bien sûr ici, les dépenses sont exprimées en fonction du PIB. Forcément, si le PIB diminue, le ratio augmente... On peut toutefois attribuer ce saut de 2009 par les plans de relance dans les différents pays.

Quand on regarde les recettes fiscales, on observe aussi une baisse des recettes fiscales en 2009. Là encore, la baisse du ratio est-elle attribuée à la chute du PIB, ou bien à la politique économique ? Les

baisses étant très faibles (cf. axes des unités), il semble difficile d'attribuer cette baisse à une véritable politique de relance.

Il semble donc à la lecture des graphiques, que les politiques de relance se sont surtout effectuées par un accroissement des dépenses publiques.

3. Par quels instruments se sont effectués les politiques de rigueur en 2009 dans les différents pays Européens ?

Il semble y avoir deux types de politiques. D'une part, la France et la Grèce n'ont que très peu réduit leurs dépenses publiques (la chute de 2014 en Grèce est sans doute le fait de données provisoires). En revanche, les recettes fiscales ont plutôt augmenté, de manière assez importante pour la France. On peut donc dire que ces pays « financent » leurs plans d'austérité par la hausse d'impôts.

A l'inverse, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont semblé avoir fourni un effort pour réduire les dépenses publiques dès 2009. Leurs recettes fiscales quant à elles sont stables (voire en légère baisse pour le RU). Ces pays utilisent donc leurs dépenses publiques comme levier pour mener leurs politiques d'austérité. La Suède, elle, est entre les deux cas de figure : augmentation des dépenses, mais stabilisation des recettes fiscales : a-t-on réellement une politique de rigueur dans ce pays ?

4. Les variations du solde budgétaire sont-elles seulement liées à la politique économique ?

Beaucoup de facteurs peuvent expliquer l'évolution du solde budgétaire. En cas de chômage, l'indemnisation des chômeurs entraîne un coût supplémentaire pour les APU. On remarque en Grèce une forte corrélation entre le taux de chômage et les dépenses publiques. De manière moins spectaculaire, on peut observer cette même corrélation pour les autres pays. Notamment, au RU, la baisse du chômage se lit en parallèle d'une baisse des dépenses publiques.

Les dépenses publiques peuvent aussi être liées au taux d'intérêt, c'est-à-dire au coût de la dette. En 2009 en Grèce, le gouvernement dévoile que le gouvernement précédent avait maquillé les comptes publics, afin de satisfaire les critères de Maastricht. Cette déclaration a eu de forts impacts sur la confiance des créanciers à prêter à la Grèce, d'où une augmentation des taux d'intérêt, et donc du coût de la dette dès 2010.

Les déficits publics ne sont donc pas uniquement liés aux politiques publiques, mais sont le résultat de plusieurs facteurs, ici par exemple, le chômage.

5. Quels commentaires pouvez-vous apporter concernant l'efficacité de ces différentes politiques ?

Bien sûr, ici, il n'y a pas de lecture unique. On peut par exemple, considérer que la hausse des dépenses publiques en 2008-2009 ont contribué à la reprise économique, ou du moins, ont empêché les effets néfastes de la crise. En effet, dès 2009, le taux de chômage s'est stabilisé (sauf en Grèce). De même, les taux de marge semblent aussi avoir profité de l'injection des dépenses publiques dans l'économie.

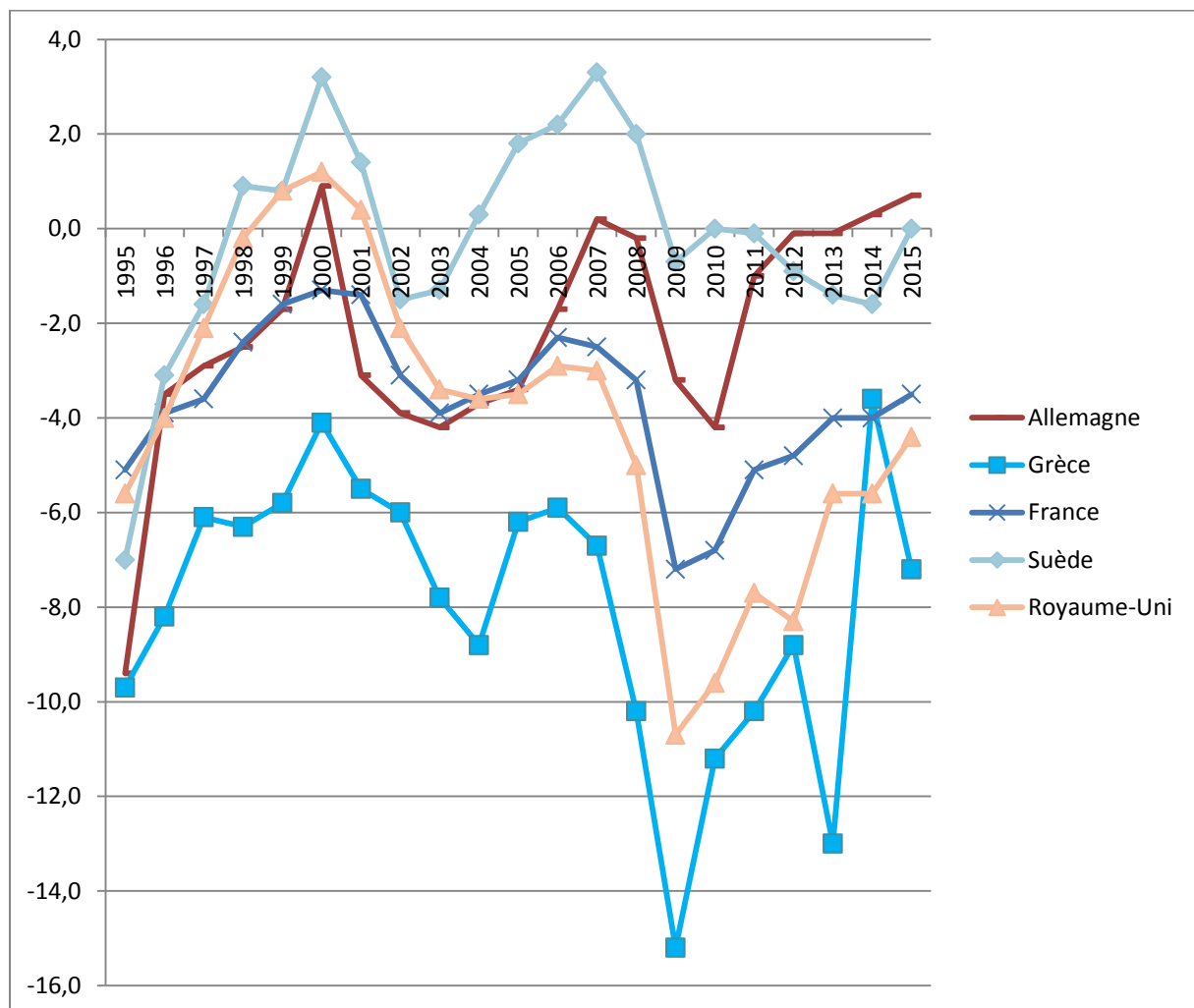
Cependant, cette relance ayant été brève, il est difficile de voir son effet sur le plus long terme. Les politiques de rigueur budgétaire dès 2010 ont eu des effets différents selon les pays. En France par exemple, le chômage semble tout de même réaugmenter, mais de manière moins spectaculaire

qu'en 2008/2009. En Grèce, le chômage commence à décliner en 2013, signe peut-être d'une « efficacité » des politiques de rigueur (ou de conversion du travail au noir en travail légal suite au durcissement des exigences/contrôles de la réglementation...). L'Angleterre, l'Allemagne et la Suède semblent aussi « bénéficier » des politiques économiques (relance/rigueur) quand on observe la courbe du chômage.

Pour ce qui est des taux de profits (taux de marge), on voit aussi qu'en 2009, une reprise semble s'amorcer. Ceux-ci semblent se stabiliser par la suite, malgré une légère baisse dès le début des politiques de rigueur (2010/2011). Il y a une sorte « d'autonomie » du taux de profit par rapport aux politiques de rigueur : n'est-ce pas là l'objectif recherché ?

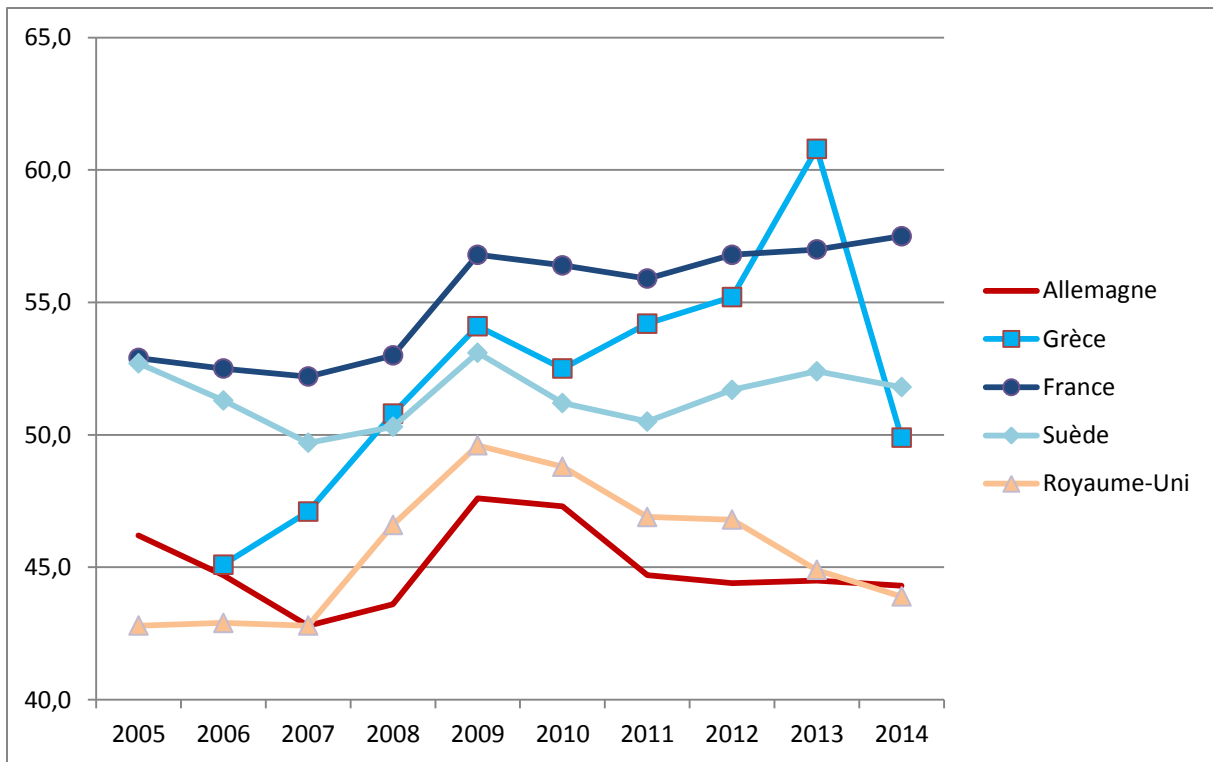
Attention toutefois à la lecture de cet indicateur. Comme il s'agit d'un rapport entre l'EBE et la VAB, il s'agit en fait d'un indicateur de « non-emploi ». A VAB égale, un pays avec une faible main-d'œuvre aura un taux de marge plus élevé. C'est sans doute pour cela que le taux de marge de la Grèce est bien plus élevé que les autres : chômage élevé + travail au noir...

Figure 1 Déficit public de quelques gouvernements Européens de 1995 à 2015



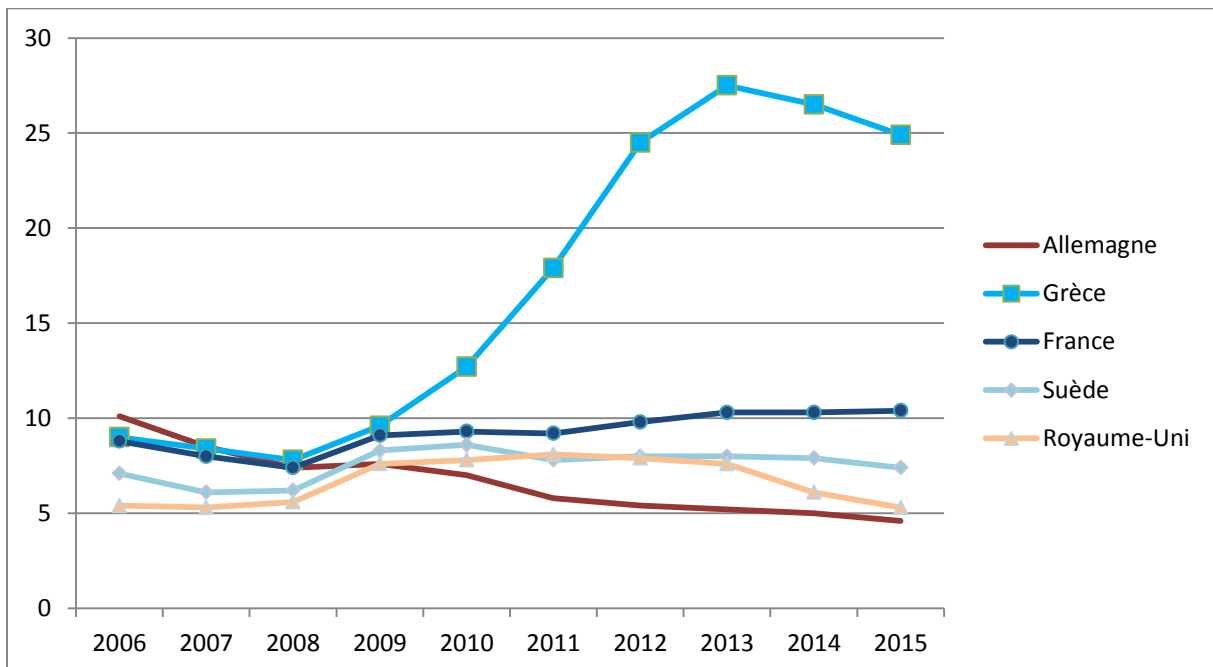
Source : Eurostat

Figure 2 Dépenses publiques annuelles en pourcentage du PIB de quelques pays Européens de 2005 à 2014



Source : Eurostat

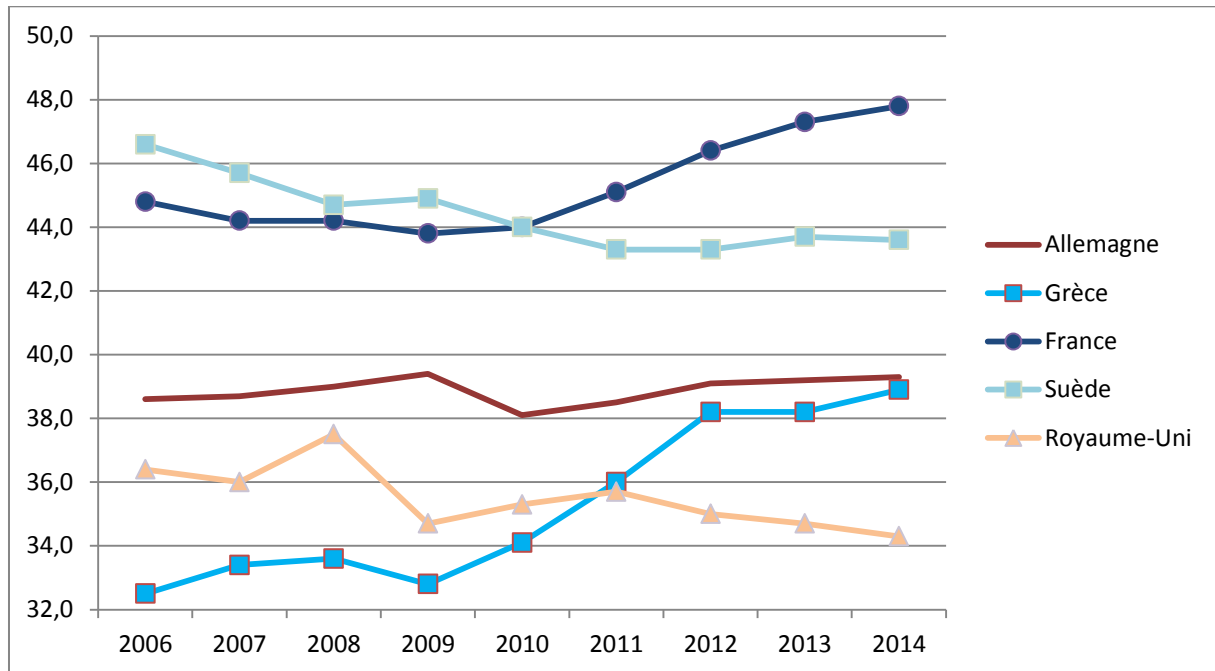
Figure 3 Taux de chômage en pourcentage de la population active de quelques pays Européens de 2006 à 2015



Source : Eurostat

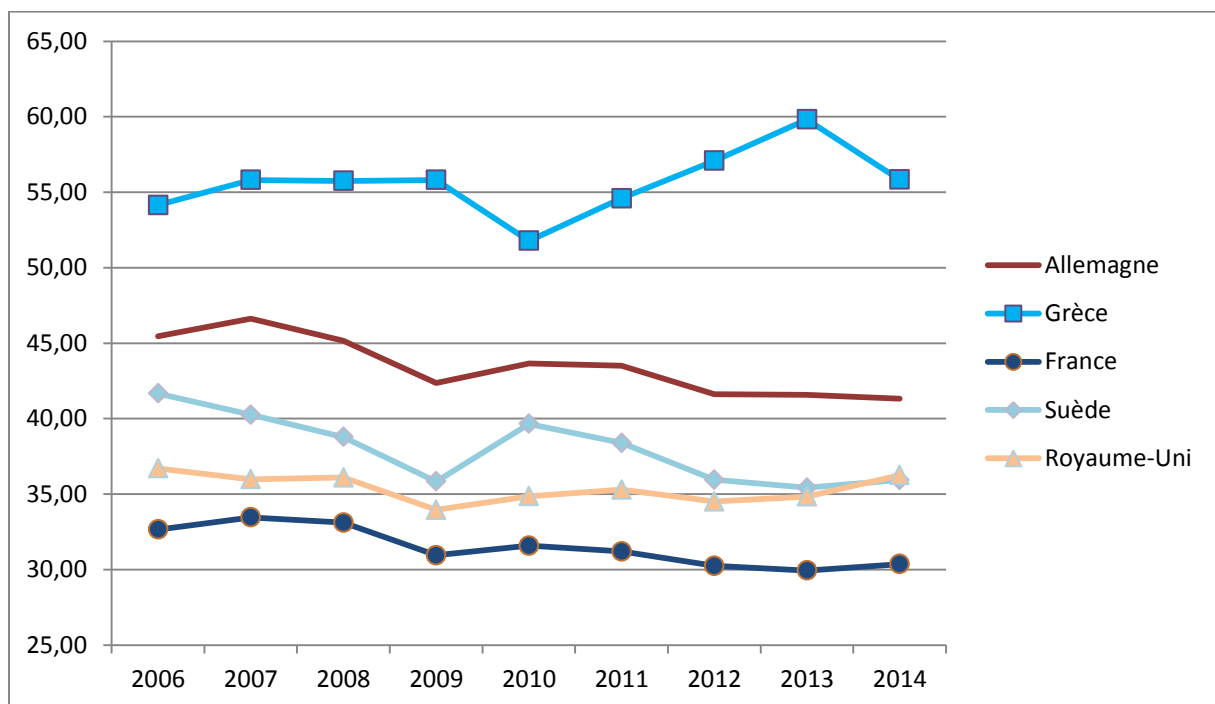


Figure 4 Recettes totales provenant des impôts et cotisations sociales nettes en pourcentage du PIB de quelques pays Européens de 2006 à 2014



Source : Eurostat

Figure 5 Taux de marge (EBE/VAB) en pourcent de quelques pays Européens de 2006 à 2014



Source : Eurostat