



# Qu'est-ce que la politique budgétaire?

Mark Horton et Asmaa El-Ganainy

**L**A POLITIQUE budgétaire consiste à se servir des dépenses publiques et de la fiscalité pour influencer sur l'activité économique. Elle permet aux autorités de promouvoir une croissance forte et durable et de réduire la pauvreté. Son rôle et ses objectifs prennent de l'ampleur dans la crise actuelle, les autorités intervenant pour soutenir le système financier, relancer la croissance et amortir l'impact de la crise sur les groupes vulnérables. Dans le communiqué final de leur sommet tenu à Londres en avril, les dirigeants du Groupe des Vingt grands pays industrialisés et émergents ont décidé de lancer une «expansion budgétaire concertée et sans précédent». Qu'entendent-ils par expansion budgétaire? Et, de façon plus générale, comment stimuler l'économie mondiale avec des instruments budgétaires?

La primauté de la politique budgétaire comme instrument de politique économique évolue au fil du temps. Avant 1930, la politique du «laissez-faire» (intervention minimale de l'État) prévalait. Après la chute des marchés boursiers et la crise de 1929, l'État a été amené à jouer un rôle plus proactif. Plus récemment, le secteur public a vu sa taille et son rôle diminuer, les marchés participant davantage à l'affectation des biens et services. Aujourd'hui, en pleine crise financière, une politique budgétaire plus active redevient la norme.

## Comment fonctionne la politique budgétaire?

Deux outils principaux permettent de gérer l'économie : la politique monétaire et la politique budgétaire. Les banques centrales ciblent indirectement l'activité en influant sur la masse monétaire par l'ajustement des taux d'intérêt et des réserves obligatoires des banques et par la vente de titres publics et de devises; les autorités influent sur l'économie en modifiant les niveaux et les types d'impôts, le montant et la structure des dépenses, ainsi que le niveau et la forme des emprunts.

Les pouvoirs publics déterminent directement et indirectement l'utilisation des ressources dans l'économie, phénomène illustré par l'équation fondamentale de comptabilisation du revenu national :

$$\text{PIB} = C + I + G + \text{NX}$$

À gauche, on a le produit intérieur brut (PIB), c'est-à-dire la valeur de tous les biens et services finaux produits dans l'économie (L'ABC de l'économie, *F&D*, décembre 2008). À droite, on a les sources de la dépense ou de la demande globales — consommation privée (C), investissement privé (I), achats de biens et services par le secteur public (G), différence entre exportations et importations

(exportations nettes : NX). L'équation montre que l'État influe sur l'activité économique (PIB); il contrôle directement G et indirectement C, I et NX en modifiant les impôts, les transferts et les dépenses. Une politique budgétaire qui accroît la demande globale en augmentant les dépenses publiques est dite expansionniste ou «laxiste». Inversement, elle est jugée restrictive ou «austère» si elle réduit la demande en diminuant les dépenses.

La politique budgétaire peut avoir d'autres objectifs que la prestation de biens et services. À court terme, elle peut privilégier la *stabilisation* macroéconomique — en dopant une économie atone, en jugulant l'inflation ou en réduisant les vulnérabilités extérieures. À long terme, elle peut promouvoir une croissance durable ou réduire la pauvreté en prenant des *mesures axées sur l'offre* pour améliorer les infrastructures ou l'éducation. La plupart des pays poursuivent ces objectifs, mais leur importance varie selon la situation de chacun. À court terme, les priorités peuvent dépendre de la conjoncture ou de la réaction à une catastrophe naturelle et, à long terme, du niveau de développement, de la démographie ou de la dotation en ressources. Pour réduire la pauvreté, un pays pauvre peut accorder la priorité aux dépenses de santé primaire, alors qu'une économie avancée réformant son régime de retraite peut cibler les coûts à long terme du vieillissement de la population. Un pays pétrolier peut axer sa politique budgétaire sur l'ajustement des dépenses conjoncturelles — modérant aussi bien l'expansion en cas de hausse des cours du pétrole que les compressions douloureuses en cas de baisse.

## Riposte à la crise

La crise a eu des effets négatifs sur les économies du monde entier, les problèmes du secteur financier et la crise de confiance affectant la consommation privée, l'investissement et le commerce extérieur (voir l'équation du revenu national). Les autorités ont réagi en dopant l'activité avec des stabilisateurs automatiques et la relance budgétaire — nouvelles dépenses discrétionnaires ou baisses d'impôts. Ces stabilisateurs agissent à mesure qu'évoluent les recettes et les dépenses fiscales; ils ne dépendent pas de mesures spécifiques, mais opèrent selon le cycle économique. Ainsi, la baisse de la production entraîne celle des recettes fiscales, car les bénéfices des sociétés et les revenus des contribuables diminuent. Les prestations de chômage et autres dépenses sociales sont censées augmenter en période de récession. Ces changements conjoncturels rendent la politique budgétaire automatiquement expansionniste en cas de récession et restrictive en cas d'expansion.

Les stabilisateurs automatiques sont liés à la taille du secteur public et ont souvent une plus grande envergure dans les économies avancées. En l'occurrence, les mesures de relance budgétaire (réductions d'impôts, subventions ou programmes de travaux publics) sont sans doute moins nécessaires, car les deux démarches contribuent à amortir l'impact d'une récession. Dans la crise actuelle, en effet, les pays dotés de stabilisateurs d'envergure ont moins tendance à prendre des mesures discrétionnaires. De plus, bien que ces mesures soient adaptables aux besoins de stabilisation, les stabilisateurs ne connaissent pas de retards de mise en œuvre (notamment dans la conception, l'approbation et l'exécution de nouveaux projets routiers) et leur impact disparaît automatiquement dès que la situation s'améliore. La conception et l'application des plans de relance peuvent être aussi difficiles que leur dénouement durant la reprise. Toutefois, dans bien des pays émergents et à faible revenu, les stabilisateurs sont assez faibles à cause des contraintes institutionnelles et de l'étroitesse de l'assiette fiscale. Même dans les pays ayant des stabilisateurs d'envergure, il peut être urgent de compenser la perte d'activité économique et de concentrer les mesures de relance sur les groupes les plus nécessiteux.

En définitive, la riposte dépend de l'espace budgétaire disponible pour de nouvelles dépenses ou réductions d'impôts — c'est-à-dire de la capacité d'obtenir des fonds supplémentaires à un coût raisonnable ou de réorienter les dépenses existantes vers de nouvelles priorités. Certains pays ne sont pas en mesure de déployer des programmes de relance, leurs créanciers potentiels estimant qu'un surcroît de dépenses et d'emprunts affecterait grandement l'inflation, les réserves de change ou le taux de change — ou détournerait du secteur privé local des ressources trop importantes (éviction), retardant ainsi la reprise. Face à la contraction du crédit, d'autres pays ont réduit les dépenses pour compenser la baisse des recettes (stabilisateurs opérants). Dans les pays où l'inflation et le déficit courant sont élevés, la relance budgétaire sera peut-être inefficace, voire indésirable.

### Peaufiner la riposte

L'ampleur, le calendrier, la structure et la durée de la relance sont importants. D'ordinaire, les autorités en définissent la portée d'après leur estimation de l'écart de production — différence entre la production escomptée et celle d'une économie fonctionnant à pleine capacité. Il convient aussi d'en mesurer l'efficacité — ou plus précisément, sa valeur en termes de production (le « multiplicateur »). Les multiplicateurs sont souvent plus importants s'il y a moins de déperdition (par exemple, si une petite partie seulement du montant de la relance est épargnée ou consacrée aux importations), si les conditions monétaires sont accommodantes (si le taux d'intérêt n'augmente pas du fait de l'expansion budgétaire), et si la position budgétaire du pays après la relance est jugée soutenable. Les multiplicateurs peuvent être modestes, voire négatifs, si l'expansion pose des problèmes de pérennité, auquel cas le secteur privé contrerait peut-être l'intervention de l'État en accroissant l'épargne ou en épargnant de l'argent à l'étranger au lieu de l'investir ou de le consommer. En outre, les multiplicateurs tendent à être plus élevés pour les dépenses que pour les baisses d'impôts ou les transferts, ainsi que pour les grands pays (il y a moins de déperdition dans les deux cas). S'agissant du calendrier, il faut souvent du temps pour mettre en

œuvre les mesures de dépenses, et une fois en place, elles peuvent s'avérer inutiles. Mais si l'on prévoit une récession prolongée (comme dans la crise actuelle), les préoccupations relatives aux retards peuvent être moins pressantes. Pour toutes ces raisons, les mesures de relance doivent être pertinentes, ciblées et temporaires — rapidement levées dès que la situation s'améliore.

De même, on peut accroître la sensibilité et l'ampleur des stabilisateurs, notamment avec un régime fiscal plus progressif — taux d'imposition des ménages riches supérieur à celui des ménages pauvres. On peut aussi établir un lien explicite entre les paiements de transfert et la situation économique (taux de chômage ou autres déclencheurs du marché du travail). Dans certains pays, les règles budgétaires visent à maîtriser les dépenses en période d'essor, lorsque les recettes — tirées notamment des ressources naturelles — sont en forte hausse. Ailleurs, les mécanismes formels d'examen ou d'extinction des programmes permettent de limiter la durée de nouvelles initiatives. Enfin, des dispositifs à moyen terme assurant la couverture et l'évaluation globales des recettes, des dépenses, des actifs et passifs et des risques contribuent à améliorer la prise de décision durant le cycle économique.

### Déficits énormes et dette publique en hausse

Les déficits budgétaires et les ratios d'endettement public sont en forte hausse en raison de la riposte budgétaire à la crise. Le soutien et les garanties accordés aux secteurs financier et industriel ont accentué les craintes. De nombreux pays peuvent se permettre de modestes déficits sur de longues périodes, les marchés financiers intérieurs et extérieurs et les partenaires internationaux et bilatéraux étant convaincus de leur capacité d'honorer leurs obligations actuelles et futures. Mais cette confiance ne peut durer si les déficits restent excessifs pendant trop longtemps. Conscient de ces risques dans la crise actuelle, le FMI préconise une stratégie budgétaire à quatre volets pour garantir la solvabilité : la relance ne doit pas avoir d'effet permanent sur le déficit; les cadres à moyen terme doivent imposer un ajustement budgétaire dès que la situation s'améliore; il faut prévoir et appliquer des réformes structurelles pour doper la croissance; les pays confrontés à des tensions démographiques à moyen et à long terme doivent s'engager à adopter des stratégies claires pour les soins de santé et la réforme des pensions. ■

*Mark Horton est chef de division et Asmaa El-Ganainy économiste au Département des finances publiques du FMI.*

*Autres lectures suggérées :*

Daniel, James, Jeffrey Davis, Manal Fouad, and Caroline Van Rijckeghem, 2006, "Fiscal Adjustment for Stability and Growth," IMF Pamphlet 55 (Washington: International Monetary Fund).

FMI, 2008, «La politique budgétaire comme outil de stabilisation conjoncturelle», chapitre 5 (Washington, octobre).

—, 2009, "The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis" (Washington); disponible à [www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf).

Heller, Peter S., 2005, "Understanding Fiscal Space," IMF Policy Discussion Paper 05/4 (Washington: International Monetary Fund).

Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky, Olivier Blanchard, and Carlo Cottarelli, 2008, "Fiscal Policy for the Crisis," IMF Staff Position Note 08/01 (Washington: International Monetary Fund).