

Chap5. Le déficit public et endettement : Concept, notion du déficit public et lien avec la dette publique.

Dans ce cours, nous allons présenter les deux approches théoriques qui s'opposent pour expliquer la politique budgétaire et la dette publique. Ensuite, nous expliquerons le concept et notion du déficit public, de la dette publique et enfin le lien qui existe entre eux

I) Les approches théoriques expliquant la politique budgétaire et la dette publique

La politique budgétaire et la dette publique sont au centre des débats de politique économique et portent sur de multiples éléments. On peut présenter à cet effet deux approches. L'approche conventionnelle, traditionnelle de la dette publique qui est basée sur l'hypothèse selon laquelle, lorsque l'Etat réduit les impôts et encourt un déficit budgétaire, les consommateurs réagissent à leurs revenus après impôts accrus en dépensant davantage, dans ce cas les gens sont myopes. Ceci s'explique notamment par le fait qu'ils ne comprennent pas totalement les implications des déficits budgétaires. Il est donc possible que certaines personnes fixent leur consommation et leur épargne en fonction des règles très simples qui ne sont pas totalement rationnelles.

Selon eux, il faut se méfier de l'hypothèse de la perception du revenu sur l'ensemble de la vie, dans la mesure où certains consommateurs sont confrontés à un rationnement du crédit. Dans ce cas, il n'est possible de consommer que son revenu courant. C'est donc ce dernier, et non le revenu sur l'ensemble de la vie qui détermine la consommation : une réduction fiscale financée par emprunt accroît le revenu courant. Fondamentalement, en réduisant les impôts actuels et en accroissant les impôts futurs, l'Etat prête de l'argent aux contribuables permettant ainsi à ceux d'entre eux qui n'ont pas pu obtenir un prêt d'accroître néanmoins leur consommation globale. Le déficit budgétaire de l'Etat accroît la demande agrégée et stimule la production à court terme, mais elle évince l'investissement en capital et freine la croissance dans le long terme

L'autre approche appelé équivalence ricardienne, remet en cause cette hypothèse, en considérant que les consommateurs sont tournés vers l'avenir et fondent donc leurs dépenses, non seulement sur leurs revenus courants, mais aussi sur leurs revenus futurs attendus. Elle fait l'hypothèse que les gens décident rationnellement de répartir leur revenu entre consommation et épargne. Si l'Etat épargne pour payer ses dépenses courantes, les consommateurs rationnels anticipent les impôts qui seront nécessaires à l'avenir pour rembourser cette dette. Ceci suppose de leur part une grande connaissance des faits autant qu'une solide capacité de prévoir l'avenir. L'approche ricardienne de la dette publique est fondée sur l'hypothèse du revenu permanent, hypothèse selon laquelle la consommation ne dépend pas exclusivement du revenu courant, mais bien du revenu permanent, composé conjointement du revenu courant et du revenu futur anticipé. L'hypothèse ricardienne pose que les réductions fiscales financées par l'emprunt accroissent le revenu courant, mais laissent inchangés le revenu permanent et la consommation. Le déficit budgétaire n'a aucun effet sur l'investissement et la croissance,

parce que les investisseurs que le déficit budgétaires ne représente qu'un ajournement de la charge fiscale.

II) Concept et notion du déficit public

Il ne faut pas confondre « déficit » et « dette ». Le déficit budgétaire est un flux est un flux, c'est-à-dire une grandeur économique mesurée au cours d'une période donnée (ex : un an), alors que la dette est un stock, à savoir une grandeur économique mesurée à un moment donné. On utilise la notion de déficit budgétaire en comptabilité nationale, lorsque le budget de l'Etat est en déficit: les recettes de l'Etat (hors emprunt) sont inférieures à ses dépenses (hors remboursement d'emprunt) d'où un solde budgétaire négatif. De même, les administrations (ensemble composé de l'État, des ODAC, de l'administration territoriale et des administrations de sécurité sociale) connaissent un déficit public lorsque les dépenses pour une année sont supérieures aux recettes publiques ; le solde des finances publiques est alors négatif.

Le déficit budgétaire peut se traduire par de nouveaux emprunts contractés par l'État au cours de l'année, en plus de ceux destinés à amortir les emprunts antérieurs arrivés à échéance. Ces emprunts viennent alimenter la dette de l'Etat, de même que le déficit public augmente la dette publique. Ainsi, ces deux données sont liées mais se distinguent par leur nature : le déficit est un flux alors que la dette est un stock. Concrètement, les budgets publics (mesurés avec une périodicité annuelle) sont très souvent déficitaires, dans la majorité des pays ; dans le cas opposé, on parle d'excédent budgétaire. Le déficit public est le solde annuel négatif (les dépenses étant supérieures aux ressources) du budget des administrations publiques qui sont : l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale (mais pas les entreprises publiques du secteur marchand). Les dépenses sont alors supérieures aux ressources.

A l'inverse, si les ressources étaient supérieures aux dépenses, on parlerait d'excédent public. Selon le pacte de stabilité et de croissance adopté en 1997 par les chefs d'État et de gouvernement européens, le déficit ne doit pas dépasser 3 % du PIB pour l'ensemble des administrations publiques (cette règle est cependant flexible en fonction des situations spécifiques de chaque pays). L'objectif est d'éviter de voir tel ou tel pays utiliser son appartenance à l'euro pour laisser filer ses déficits publics sans en payer le prix, pénalisant ainsi l'ensemble de la zone. En second lieu, face à un choc économique, le levier principal pour sortir de la crise réside dans la capacité de chaque État à conduire une politique budgétaire active (puisque'il n'y a pas de budget européen substantiel et que la main d'œuvre est faiblement mobile entre les pays). Pour ce faire, le déficit doit être réduit ou annulé durant les périodes de croissance. La limite des 3% ne pouvant en principe être transgressée qu'en cas de récession exceptionnellement forte. Face à la crise financière et bancaire et à l'effondrement des dépenses privées au quatrième trimestre 2008, les gouvernements ont mis en place des aides publiques massives pour les banques et des politiques budgétaires de soutien de l'activité économique. Il en est résulté une explosion des déficits publics qui ont atteint dans de nombreux pays des niveaux record.

Cette situation a perduré dans les nombreux pays (notamment la Grèce et l'Italie) où la croissance, toujours faible, n'engendre pas une reprise de la hausse des ressources publiques. Pour équilibrer les comptes, le déficit peut être compensé : par l'emprunt (ce qui déplace le

« problème » dans le temps suppose la confiance des créanciers et a de toute façon un coût puisqu'il faut payer des intérêts) ; par le recours à des réserves préalablement accumulées à partir d'excédents budgétaires réalisés les années antérieures ; plus généralement, en puisant dans le patrimoine ; par des hausses d'impôts à supposer qu'elles n'atteignent pas le point de rupture où elles détruisent le gisement fiscal, ou par des baisses d'impôts, qui peuvent éventuellement augmenter les rentrées fiscales (voir la courbe de Laffer ; par une émission monétaire (planche à billet), qui ne déplace pas la difficulté dans le temps, mais en change la nature en modifiant la valeur de la monnaie Cette méthode n'est plus utilisée depuis des décennies dans les pays développés (quoique l'assouplissement quantitatif, auquel les États-Unis ont notamment eu recours dans le cadre de la crise financière de la fin des années 2000), elle est même impossible dans les Etats qui ont confié la gestion de la monnaie à une banque centrale indépendante. C'est le cas par exemple des Etats de l'union européenne et la banque centrale européenne par une réduction des dépenses publiques.

III) L'endettement public

La dette de l'État se définit donc comme l'ensemble des emprunts effectués par l'État, dont l'encours (montant total des emprunts) résulte de l'accumulation des déficits de l'État. La dette publique correspond à l'ensemble des engagements financiers pris sous forme d'emprunts par l'Etat, les collectivités publiques et les organismes qui en dépendent directement. La dette publique évolue constamment au rythme des remboursements d'emprunts effectués par l'Etat et les administrations publiques et des nouveaux emprunts qu'ils contractent pour financer leurs déficits. Ces administrations publiques empruntent peu auprès des banques à la différence des ménages, mais émettent plutôt des titres (obligations) sur les marchés financiers. Chaque année, ces administrations publiques empruntent à la fois pour couvrir le déficit public de l'année mais aussi pour régler le stock de la dette arrivant à échéance. Les ressources sont constituées par les impôts, les taxes, et autres recettes non fiscales (par les dividendes des entreprises dont l'État est actionnaire, notamment les revenus du patrimoine et les revenus de l'activité industrielle et commerciale de l'État)

Les dépenses intègrent non seulement les dépenses courantes de fonctionnement (salaires, achats de fournitures et de services...), les opérations de redistributions (aides, bourses, minimas sociaux...) mais aussi les investissements, les dépenses en capital (par exemple les charges de la dette des différentes administrations publiques, et transferts en capital), les travaux d'équipement, acquisitions immobilières et mobilières des collectivités locales. L'endettement a progressé en raison principalement des déficits et des versements d'intérêt qu'ils ont provoqués.

IV) Le lien entre déficit public et dette publique

Il est important de comprendre le lien entre déficit public et dette publique. Le budget de l'État est en déficit lorsque l'excédent primaire des finances publiques ne suffit pas au paiement des intérêts sur la dette. La dette publique augmente donc en valeur. Ces deux données, bien que différentes, sont liées : le flux du déficit budgétaire vient alimenter l'encours de dette, qui en retour agit sur le niveau de déficit par l'augmentation des intérêts versés, qui sont une charge (dépense) budgétaire. Le déficit public et la dette tendent par ailleurs à s'alimenter : la charge d'intérêt associée à la dette augmente le déficit ; et le financement du déficit par l'emprunt augmente l'encours de la dette, ce qui conduit en retour à une nouvelle progression des charges d'intérêt. Dans tous les cas, augmenter le déficit

budgetaire a un impact économique qui peut, selon certains économistes, être un stimulant pour l'activité économique par l'intermédiaire d'une politique de relance selon les principes du keynésianisme, ou simplement être un moindre mal dans certaines situations de récession. Pour d'autres économistes, un déficit budgétaire est toujours le signe d'une mauvaise gestion des fonds publics et de l'argent du contribuable et à ce titre il doit être évité (se référer à la politique budgétaire). Si aussi le taux de rendement des investissements publics est supérieur au taux d'intérêt payé sur la dette publique, il peut être rationnel de s'endetter. Et enfin Lorsque la dette publique est mesurée en pourcentage du PIB, elle peut baisser d'une année à l'autre, même en présence d'un déficit budgétaire. En effet, lorsque la dette et le PIB augmentent, le ratio de la dette publique sur le PIB diminuera si le PIB croît plus vite que la dette.

A la différence des entreprises ou des ménages, Pour rembourser la part de sa dette arrivant à échéance, les collectivités publiques ne financent pas leur dette principalement en faisant appel à du crédit bancaire mais en émettant des titres financiers (surtout des obligations) sur les marchés financiers. Pour financer la dette publique, L'État emprunte de l'argent sur les marchés financiers notamment par le biais d'obligations du Trésor (OAT) pour financer son déficit. L'argent nécessaire pour couvrir ces besoins est appelé le besoin de financement. L'État émet des titres de créances négociables sur les marchés financiers sur une durée plus ou moins longue. Cela va des Bons du Trésor à taux fixe (BTF) aux Bons du Trésor à intérêt annuels (BTAN) en passant par les Obligations Assimilables du Trésor (OAT) qui constituent la forme privilégiée du financement à long terme de l'État (échéances pouvant dépasser dix ans).

Conclusion

Les économistes en sont pas d'accord sur la manière dont la politique budgétaire affecte l'économie et dont in devrait idéalement mesurer cette politique budgétaire. Incontestablement, il s'agit là d'un des défis majeurs auxquels sont actuellement confrontés tant les économistes que les responsables politiques