

Les indicateurs de la politique budgétaire et fiscale

Application au cas français *

Christian de Boissieu,

Professeur à l'Université de Paris I

Alain Gubian,

Chargé d'études à l'OFCE

L'augmentation des déficits budgétaires depuis le milieu des années 1970 suscite des interprétations souvent divergentes. Pour éclairer le débat, il faut disposer d'indicateurs de la politique budgétaire et fiscale qui permettent de distinguer l'origine subie ou voulue de ces déficits et d'apprécier l'impact des mesures qui relèvent de l'action autonome de l'Etat.

Après un rappel des évolutions du solde budgétaire selon ses différentes définitions et des méthodologies généralement proposées, l'article présente la démarche retenue qui, en partant des données budgétaires et fiscales brutes, permet de construire de tels indicateurs. S'appuyant sur les estimations du modèle OFCE-annuel il met en évidence des « indicateurs d'action délibérée » et des « indicateurs d'impact » pour la France durant la période 1975-1982.

Avec ces indicateurs on retrouve les principales évolutions de la politique budgétaire et fiscale, dans un sens expansif en 1975 et 1981-1982, dans un sens restrictif en 1976 et 1977. Un caractère expansif se révèle également en 1980. L'évolution subie ou automatique des soldes reflète les fluctuations cycliques, mais aussi les changements structurels de l'économie.

Enfin une comparaison est esquissée avec certains travaux de l'OCDE, puis des prolongements de l'analyse, pour mieux intégrer la dimension monétaire et financière de la politique budgétaire, sont suggérés.

L'objet de cet article est de présenter une méthode d'élaboration d'indicateurs qui permettent d'évaluer la politique budgétaire et fiscale menée en France en réponse à la crise des dix dernières années.

* Les auteurs remercient Alain Fonteneau du département d'économétrie de l'OFCE pour l'aide apportée dans l'utilisation du modèle OFCE-annuel et ses conseils pour la préparation de l'étude.

A la lecture des résultats obtenus ces indicateurs prouvent leur utilité pour apprécier la croissance très rapide des déficits budgétaires, car si l'étude des données brutes est un préalable indispensable, elle fait parfois déboucher sur des interprétations biaisées du comportement des pouvoirs publics. Cependant une grande prudence s'impose dans leur maniement. Bien que l'on se soit efforcé d'employer un cadre rigoureux d'analyse, la pratique budgétaire est d'une telle diversité qu'il n'est parfois pas possible d'appliquer un traitement homogène à des opérations dont la finalité apparaît intuitivement très voisine. Les données statistiques disponibles n'autorisent pas toujours un traitement suffisamment fin pour déceler toute l'empreinte volontariste de l'Etat et son impact sur l'économie. La cohérence d'ensemble, impératif initial dans cette étude car elle fait souvent défaut dans les travaux d'évaluation de l'action publique, s'en trouve affectée, toutefois de façon marginale pensons-nous.

Cet article se veut un point de départ d'une réflexion, plus qu'une œuvre accomplie. Sur les principes retenus, les arbitrages et les compromis réalisés, il est souhaitable qu'un débat s'instaure, l'interprétation des résultats ne pouvant qu'y gagner en clarté. Le domaine d'intervention de l'Etat déborde largement le cadre budgétaire auquel nous nous sommes volontairement limités ici, ce qui ouvre la porte à de futurs développements. Mesurer la capacité à agir sur l'économie des divers outils dont l'Etat dispose est une étape indispensable pour pouvoir ensuite rechercher et définir quand et comment ils peuvent être utilement mis en œuvre.

Introduction

Un indicateur de la politique budgétaire et fiscale doit permettre de savoir si cette politique évolue dans un sens expansif ou au contraire restrictif. L'indicateur est rarement une grandeur directement fournie par les marchés, ou bien par la lecture du journal... Il résulte d'un travail analytique effectué par les économistes. La définition initiale de l'indicateur suggère qu'il s'agit d'une grandeur éclairant l'évolution — la « dynamique » de la politique budgétaire et fiscale.

Quelle que soit la méthode employée il convient de délimiter le champ d'analyse. La possibilité d'une « débudgétisation » effectuée par le gouvernement pour limiter le déficit apparent du budget de l'Etat crée un lien non négligeable entre la loi de finances, les budgets des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale, ceux de certaines entreprises publiques, etc. Les difficultés proviennent ici de ce que, d'un exercice budgétaire à l'autre, les solutions adoptées pour l'imputation de certaines charges peuvent varier de façon significative et rendre délicates les comparaisons dans le temps. A titre d'exemple on peut évoquer la prise en charge du surcoût de gaz algérien. En 1983 ce surcoût (de 1,4 milliard de francs) est imputé sur le budget de l'Etat, alors qu'en 1984 il a été transféré à GDF.

A court terme la débudgétisation n'est cependant pas sans limites. Les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale mettent en œuvre une stratégie d'équilibre budgétaire. L'Etat ne leur impose en principe de nouvelles dépenses qu'à condition de leur donner en même temps le moyen de les financer. Un exemple récent est fourni par la loi de décentralisation de 1983 qui, en même temps qu'elle impose de nouvelles dépenses aux collectivités locales, leur transfère les recettes correspondantes (nouvelles recettes fiscales que complète une « dotation générale de décentralisation », introduite dans la loi de finances pour 1984) ⁽¹⁾.

D'autres arguments incitent à raisonner principalement sur le budget de l'Etat, plutôt que sur les comptes de l'ensemble des administrations. D'abord la loi de finances fait l'objet du débat parlementaire, et son solde prévisionnel reflète largement les choix des pouvoirs publics. En second lieu l'analyse empirique qui sera présentée confirme que, de 1974 à 1982, le solde de la loi de finances a évolué à peu près comme le solde de l'ensemble des administrations. La présente étude est donc restreinte aux mesures ayant une incidence directe sur le budget de l'Etat, par inscription d'un crédit ou modification des recettes fiscales. Les autres formes de politique économique — en particulier la politique monétaire, la politique sociale, la politique des prix, dont la politique de tarification des entreprises publiques — ne sont abordées que de façon incidente.

Trois points seront successivement traités :

- l'analyse empirique des soldes budgétaires ;
- les méthodes d'élaboration des indicateurs de la politique budgétaire fiscale ;
- les résultats obtenus dans le cas français.

On évoquera enfin quelques prolongements souhaitables de cette analyse.

Analyse empirique des soldes budgétaires

Le solde brut de la loi de finances est un indicateur ambigu de la politique budgétaire et fiscale, puisqu'il traduit à la fois l'incidence des mesures discrétionnaires dans le domaine budgétaire et fiscal et l'influence de la conjoncture sur le budget. Cependant l'examen des soldes budgétaires et de leurs composantes est un préalable utile à la construction d'autres indicateurs mieux adaptés à l'analyse du comportement de l'Etat. Cette première partie lui est donc consacrée.

Les différents soldes à considérer

Tout discours sur les déficits publics exige de situer au préalable les concepts et les données utilisés. Deux systèmes de comptabilité, la publique

(1) Voir [3] p. 50

et la nationale, peuvent être employés. Dans les comptes d'agents publiés chaque année au printemps dans le rapport sur les comptes de la nation (Système élargi de comptabilité nationale : SECN) figurent des soldes financiers. On y retrouve ainsi ceux des administrations ventilées en sous-secteurs, dénommés capacité ou besoin de financement selon leur signe positif ou négatif (encadré).

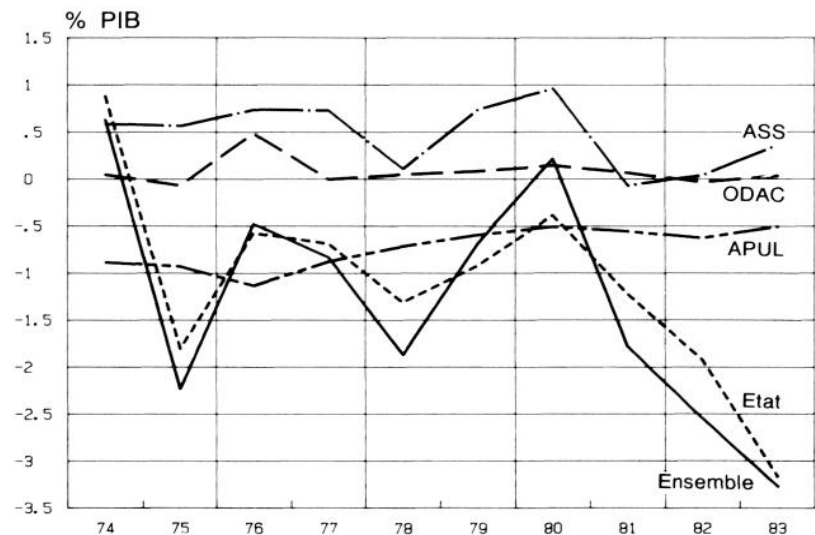
En comptabilité nationale on distingue trois sous-secteurs d'administrations :

- les administrations publiques centrales (APUC) ;
- les administrations publiques locales (APUL) ;
- les administrations de sécurité sociale (ASS).

Les APUC regroupent l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC). L'Etat correspond aux services administratifs dont les budgets sont retracés dans la loi de finances à l'exception des PTT. Le groupe des ODAC est très hétérogène. Il s'agit d'organismes financés principalement par subventions d'Etat. On y trouve, entre autres, l'ANPE, les universités et lycées, les organismes de recherche...

Le débat budgétaire de fin d'année se réfère pour sa part au système de comptabilité publique. C'est le déficit de la loi de finances ou déficit budgétaire qui joue un rôle central : c'est cette grandeur qu'on veut actuellement en France contenir en principe dans la limite de 3 % du PIB.

1. Capacité (+)
ou besoin (-)
de financement
des différents
sous-secteurs des
administrations
rapportés au PIB

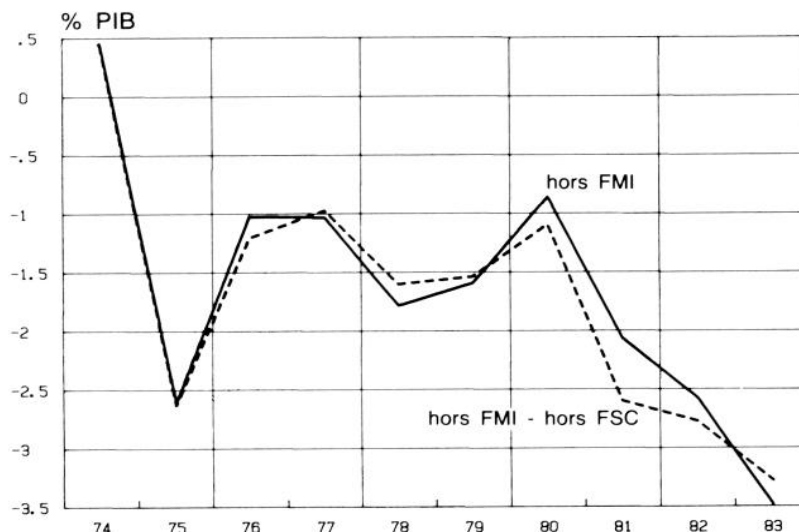


Sources : INSEE, Comptes nationaux.

Pour les quatre types d'administrations (Etat, ODAC, APUL, ASS) les capacités ou besoins de financement sont retracés ici (graphique 1). On constate un comportement relativement régulier des administrations autres que l'Etat. Celles-là doivent avant tout rechercher l'équilibre, alors que celui-ci utilise son budget comme instrument de politique économique. L'Etat assumant les nouvelles charges qu'il impose aux autres administrations, c'est son solde qui en est principalement affecté. Les collectivités locales

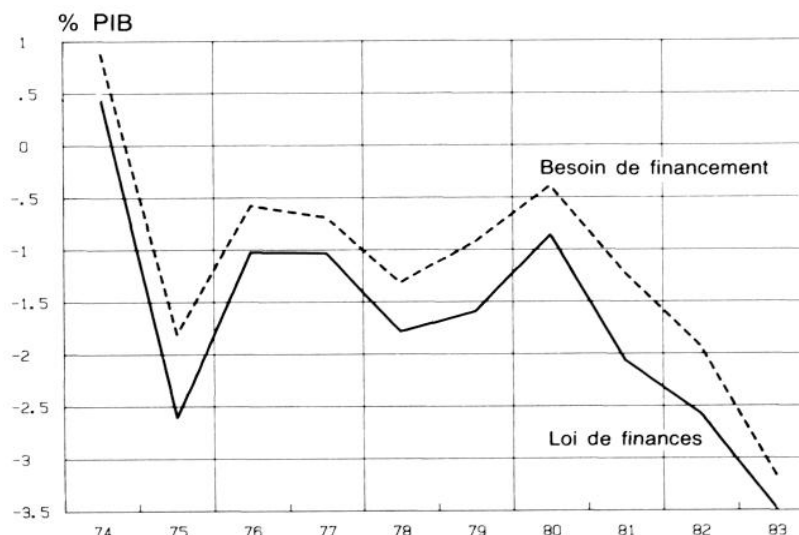
sont constamment déficitaires, leur besoin de financement avoisinant maintenant 0,5 % du PIB après une période de forts investissements (1972-1976). Les administrations de sécurité sociale sont toujours excédentaires, sauf en 1981. Il faut déjà noter que de très importants transferts de l'Etat permettent ces résultats. Les ODAC subventionnés par l'Etat sont proches de l'équilibre ; le point haut de 1976 s'explique par le retard du versement de la subvention « sécheresse » aux agriculteurs et la restructuration du Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

En conséquence l'évolution du besoin de financement de l'ensemble des administrations s'identifie largement à celle du solde de l'Etat sur l'ensemble de la période couverte. Même si l'ampleur des variations annuelles diffère, le sens reste le même.



2. Soldes de la loi de finances hors FMI et hors FMI et FSC

Sources : lois de règlement.



3. Solde budgétaire et capacité ou besoin de financement de l'Etat

Sources : lois de règlement.

En ce qui concerne les lois de finances deux soldes sont en fait généralement publiés : le solde hors opérations avec le FMI, et le solde hors opérations avec le FMI et avec le Fonds de stabilisation des changes (graphique 2). C'est précisément sur ce dernier que porte la contrainte présidentielle des 3 %.

Le solde de la loi de finances évalué par les lois de finances initiale ou rectificatives est définitivement arrêté par la loi de règlement votée environ un an après la clôture de l'exercice considéré. Traditionnellement les opérations avec le Fonds monétaire international, qui résultent principalement du maintien de la valeur en droits de tirages spéciaux des avoirs en francs du Fonds, ne sont pas prises en compte dans le solde publié : *solde hors FMI* (elles n'affectent pas non plus le compte de l'Etat dans le SECN). Les opérations résultant des plus-values ou moins-values sur le stock de devises constatées par le Fonds de stabilisation des changes (FSC) sont prises en considération dans le budget de l'Etat. Ainsi lorsque le franc baisse, le bénéfice de change qui en résulte, toutes choses égales d'ailleurs, diminue le déficit budgétaire. C'est ce qu'on observe par exemple de 1980 à 1982. Pour mieux suivre l'évolution des dépenses et recettes de l'Etat, indépendamment de cette influence peu maîtrisable, il est *publié un solde hors FMI et hors FSC* (graphique 2). Par contre cette influence est intégrée dans le besoin de financement de l'Etat. En 1981 le solde de la loi de finances a été réduit de 0,5 point du PIB par les bénéfices de change. En revanche il a été accru en 1983, ce qui a suscité des controverses sur le niveau réel du déficit.

Le solde de la loi de finances et le besoin de financement de l'Etat, et par extension le besoin de financement des administrations, sont donc à mettre en relation pour situer les discussions sur l'évolution des déficits publics (graphique 3). Ceux-ci mesurés par le solde de la loi de finances hors FMI sont toujours plus forts que les besoins de financement associés. En effet des opérations budgétaires apparaissant en dépenses dans la loi de finances sont des opérations financières dans le SECN. Il en est ainsi des dotations en capital aux entreprises publiques (14 milliards de francs en 1982⁽²⁾), des dotations à la Caisse des prêts aux HLM (CPHLM) qui financent des actions en matière de construction, d'améliorations de logements (3,9 milliards en 1982), des dotations aux organismes internationaux (1,6 milliards en 1982), du solde des prêts du FDES (4,5 milliards en 1982)...

Le traitement comptable retenu dans le SECN peut ainsi conduire à classer différemment des opérations dont la signification économique est voisine. Il est permis de penser qu'une dotation en capital à une entreprise nationalisée s'apparente fréquemment à une subvention, car les chances d'en retirer des dividendes sont faibles à court terme. Le solde de la loi de finances reflète sans doute mieux dans ce cas les évolutions de la politique économique et sera privilégié. En 1981, par exemple, l'aggravation du déficit de la loi de finances est plus forte que celle du besoin de financement à la suite d'une avance à l'UNEDIC (4 milliards) et du développement des prêts du FDES.

Ces remarques présentées, quels sont les principaux traits de la période ? L'évolution des déficits publics est entrée dans une nouvelle

(2) Ces chiffres proviennent de la loi de règlement de 1982, dernière loi votée à ce jour. Les chiffres comparables de la loi de finances de 1984 sont les suivants : dotations en capital : 12,6 milliards, dotations à la CPHLM : 12 milliards.

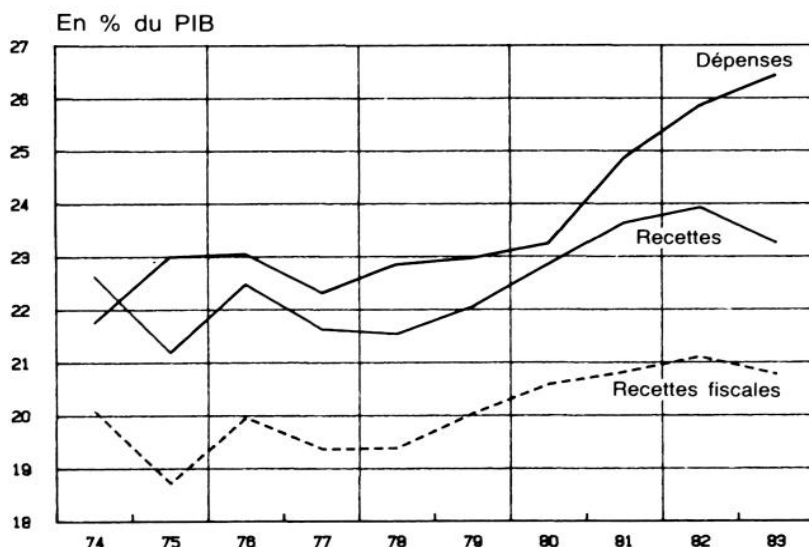
phase dès 1975, que l'on considère le solde de la loi de finances ou le besoin de financement des administrations. La tendance à l'accroissement des déficits budgétaires est nette, l'équilibre des finances publiques n'est jamais retrouvé. L'année 1975 est marquée par une relance dont l'arrêt dès 1976 permet le redressement du solde. L'année 1978, pour laquelle l'accélération du chômage est sensible, voit croître à nouveau le déficit budgétaire. Un rééquilibrage progressif (1980 : déficit de la loi de finances de moins de 1 % du PIB) est suivi de nouvelles dégradations dès 1981.

Apprécier cette orientation nous amène à distinguer recettes et dépenses et à repérer les postes qui y ont le plus contribué.

Les composantes des déficits

Comme il a été rappelé la tendance générale est à l'aggravation des soldes sur la période 1974-1982. L'évolution des dépenses⁽³⁾ va dans le même sens : accroissement de leur part dans le PIB de 4 points entre 1974 et 1982.

L'évolution des recettes est légèrement différente. A partir d'un point haut en 1974 et après lissage des années 1975-1976 où de nombreux reports d'échéance d'impôts ont été accordés, la tendance est à une baisse légère de leur part dans le PIB jusqu'en 1978. Suit alors une période d'accroissement sensible : 21,5 % du PIB en 1978 et près de 24 % en 1982.



4. Part des recettes et des dépenses de l'Etat dans le PIB

Sources : INSEE, Comptes nationaux.

A la baisse de 1983, due à d'importantes moins-values de TVA et d'impôt sur les sociétés ainsi qu'à l'absence de bénéfices de change, devrait succéder une relative stabilité de la part de ces recettes d'Etat. (En 1984, à la suite des lois de décentralisation, des recettes d'Etat ont été transférées aux collectivités locales et dès 1985 interviendra la baisse de la part des prélèvements fiscaux dans le PIB)⁽⁴⁾.

(3) Les dépenses considérées correspondent à l'ensemble des dépenses en terme de comptabilité nationale auxquelles on ajoute les transferts de recettes fiscales aux collectivités locales, à la Sécurité sociale (poste R653) et à la CEE (R28). Les recettes sont symétriquement brutes de ces transferts.

(4) Voir [3] pages 36 ss et 50 ss, et la chronique de conjoncture en tête de ce numéro de la Revue.

Nous avons retenu 1978, dernière année avant la progression simultanée des recettes et dépenses dans le PIB, comme année charnière pour l'analyse de l'évolution des grands postes.

1. *Variation de la part dans le PIB des postes de dépenses et recettes entre les années 1974 et 1982*

(% PIB)

	1974 à 1978	1978 à 1982	1974 à 1982	Rappel part en 1982 en %
Fonctionnement	0	0,6	0,6	37
Redistribution	0,8	1,8	2,5	57,5
Charge de la dette	0,3	0,6	1,0	5,5
Total Dépenses	1,1	3,0	4,1	100
Recettes fiscales	- 0,7	1,7	1,0	88
Autres (hors FSC)	- 0,4 (- 0,4)	0,7 (0,5)	0,3 (0,1)	12
Total Recettes	- 1,1	2,4	1,3	100
Capacité de financement (1) .	- 2,2	- 0,6	- 2,8	
Opérations financières (2)	0	0,2	0,2	
Solde loi de finances (1)-(2) . .	- 2,2	- 0,8	- 3,0	

L'augmentation du déficit en pourcentage du PIB tient ainsi sur la première partie de la période (1974-1978 : + 2,2) à l'accroissement de la part des dépenses et à une baisse comparable des recettes. Entre 1978 et 1982 cette augmentation a pour origine une hausse des dépenses (+ 3,0) supérieure à celle des recettes (+ 2,4 dont 1,7 pour les recettes fiscales). Au total sur les neuf années d'étude le besoin de financement rapporté au PIB s'aggrave de 2,8 points et le solde de la loi de finances se détériore de 3,0 %.

Les charges d'intérêt de la dette publique ont connu depuis 1974 une croissance très rapide, à cause de la conjugaison de la croissance de la dette publique et de la hausse des taux d'intérêt. Elles sont passées de 0,4 % du PIB en 1974 à 1,4 % en 1982 et 1,7 % en 1983 (soit 69,3 milliards de francs dans le budget de 1983). De ces charges d'intérêt et des dépenses de redistribution provient principalement l'accroissement des emplois. Pendant ce temps la pression fiscale d'Etat baisse de 0,7 % entre 1974 et 1978 puis se redresse de 1,7 point. Mais cette variation reste faible au regard de celle des prélèvements obligatoires entre 1974 et 1982 (+ 7,4 %, dont 4,9 % pour les cotisations sociales).

Ces résultats suggèrent d'aller plus loin dans la décomposition des recettes fiscales et celle des dépenses de redistribution.

2. Variation de la part dans le PIB des postes de recettes fiscales entre les années 1974 et 1982 ⁽¹⁾

(% PIB)

	1974 à 1978	1978 à 1982	1974 à 1982
ORDRE \ TOTAL	- 0,7	1,7	1,0
1	Ménages 0,6	Ménages 0,7	Ménages 1,3
2	TIPP 0,3	TVA 0,7	TVA 0,2
3	Taxe/salaires .. 0,1	IF + EA 0,4	Taxe/salaires .. 0,2
4	Autres 0,0 ₀	Taxe/salaires .. 0,1	IF + EA 0,1
5	Tabac - 0,2	Tabac 0,0 ₅	TIPP 0,1
6	IF + EA - 0,3	Entreprises 0,0 ₅	Autres - 0,0 ₅
7	TVA - 0,5	Autres 0,0 ₀	Tabac - 0,1
8	Entreprises - 0,7	TIPP - 0,2	Entreprises - 0,7

(1) Les recettes fiscales ont été ventilées en impôts sur le revenu et le patrimoine des ménages (y compris impôts en capital), des entreprises, des institutions financières et entreprises d'assurances (IF + EA), TVA, TIPP (Taxe intérieure sur les produits pétroliers), droits de consommation sur le tabac, taxe sur les salaires et autres. Elles sont classées dans ce tableau dans l'ordre décroissant, et ce pour chaque sous-période.

Le résultat le plus apparent pour les recettes est l'accroissement continu sur la période (exception faite de 1975) de la pression fiscale de l'Etat sur les ménages ⁽⁵⁾, expliquée principalement par l'évolution de l'impôt sur le revenu (graphique 5 et tableau 2). Les entreprises voient leur situation presque inchangée de 1978 à 1982 au regard des *prélèvements d'Etat*. Comme elles ont participé à la baisse de la pression fiscale pendant la première partie de la période, elles ont bénéficié d'une baisse sur l'ensemble. Cela provient principalement des fortes rentrées d'impôt sur les sociétés en 1974 et de leur bas niveau de 1978. La part des recettes de TVA dans le PIB qui baisse de 1974 à 1978 se redresse par la suite ce qui aboutit à leur accroissement sur l'ensemble de la période (+ 0,2).

Une répartition économique ⁽⁶⁾ des impôts indirects, selon les agents censés les supporter, TVA, TIPP, droits sur le tabac renforcerait légèrement la part supportée par les ménages (+ 1,4).

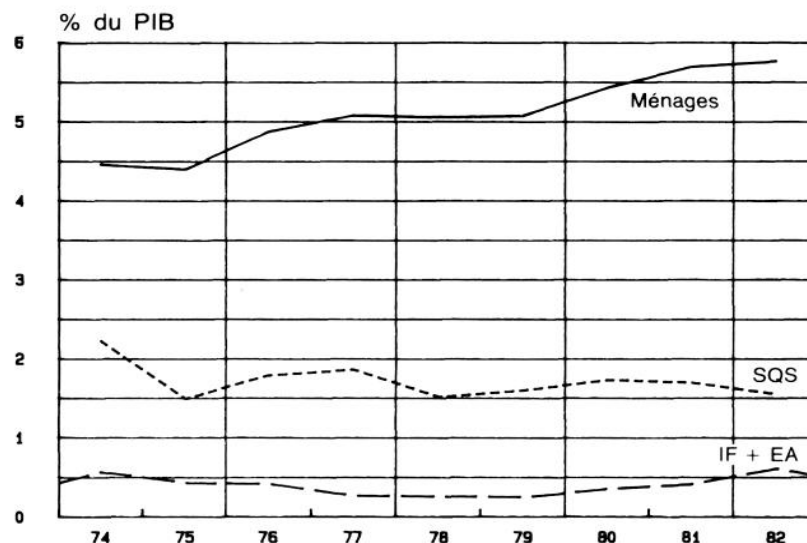
Quant aux dépenses de redistribution, l'élément principal est la forte hausse des transferts sociaux (prestations sociales et transferts à la Sécurité sociale) liés essentiellement à la montée du chômage (+ 1,7 sur la période, + 0,8 et + 0,9 de 1974 à 1978 et de 1978 à 1982). Les transferts aux collectivités locales ⁽⁷⁾ (+ 0,4 de 1978 à 1982 et + 0,2 de 1975 à 1978),

(5) Mais pendant cette période la part des revenus des ménages dans le PIB a sensiblement augmenté.

(6) Voir [10] p. 53 et [3] p. 37.

(7) La comparaison ne peut se faire avec 1974 où les avances de recettes fiscales de l'Etat ont été importantes pour compenser des retards dans le recouvrement des impôts locaux (grève PTT).

5. Impôt sur revenu et patrimoine



Sources : INSEE, Comptes nationaux.

aux ODAC (+ 0,4 sur la période pour couvrir principalement des dépenses de fonctionnement et des dépenses sociales), au reste du monde (+ 0,3 entre 1974 et 1981 expliqué par la participation au budget de la CEE) concernant les redistributions opérées par l'Etat au profit des administrations « spécialisées ». Les transferts économiques nouveaux aux grandes entreprises nationales (GEN) et autres entreprises (+ 0,5 point de PIB sur 1974-1982) comprennent des subventions en 1974-1978 (+ 0,2) et des dotations en capital en 1978-1982 (+ 0,2).

Forte hausse de la part de la charge d'intérêt de la dette dans le PIB et de celles des dépenses sociales et des transferts aux autres administrations, pression fiscale d'Etat s'élevant de 1 point par suite d'une contribution plus forte des ménages, tels sont les points marquants de l'évolution du budget de l'Etat depuis le premier choc pétrolier jusqu'en 1982. Mais l'évolution des dépenses et recettes ne peut être imputée intégralement aux choix du décideur public. Essayons maintenant de dissocier ce qui relève de la conjoncture et ce qui tient aux mesures budgétaires et fiscales.

Les méthodes d'élaboration des indicateurs de la politique budgétaire et fiscale

Après avoir analysé les problèmes généraux associés à la construction d'indicateurs de la politique budgétaire et fiscale, nous présentons les indicateurs utilisés pour évaluer cette politique dans le cas de la France.

Les divers types d'indicateurs

Il existe deux grandes catégories d'indicateurs budgétaires et fiscaux associés aux questions suivantes :

— quelle est l'incidence nette de la politique budgétaire et fiscale sur les objectifs ultimes de la politique économique : l'emploi, la croissance du

PIB en volume, l'inflation, le solde extérieur... ? Il s'agit ici de mettre en évidence des *indicateurs d'impact final* ;

— comment ventiler les opérations budgétaires et fiscales, en particulier le solde budgétaire effectif, en une composante discrétionnaire, exprimant la dimension volontariste de la politique budgétaire et fiscale, et une composante automatique reflétant en particulier l'influence de la conjoncture sur le budget ? La question concerne ici les *indicateurs d'action délibérée*.

Les méthodes proposées, qu'elles se rapportent à des indicateurs d'impact ou à des indicateurs d'action délibérée, comportent aujourd'hui de nombreuses difficultés.

Les indicateurs d'impact

Pour déterminer des indicateurs d'impact, il faut s'appuyer sur un modèle macroéconométrique, qui peut être plus ou moins détaillé. Les variables d'action de la politique budgétaire et fiscale figurent parmi les variables exogènes du modèle, alors que les objectifs finals (croissance en volume, emploi, prix, etc.) font partie des variables endogènes. Les multiplicateurs budgétaires et fiscaux calculés à partir du modèle mis sous forme réduite indiquent la variation de l'objectif final (par exemple, le PIB en volume) lorsqu'une grandeur budgétaire ou fiscale est modifiée à la marge. Il y a donc ici autant d'indicateurs qu'il existe de façon d'associer les divers instruments aux objectifs finals. L'estimation des indicateurs à partir d'un modèle macroéconométrique détaillé est exigeante. L'information nécessaire à la construction des indicateurs se trouve dans les grands modèles économétriques. Cependant elle n'est pas en général, dans ces modèles, *organisée* dans la perspective de la détermination d'indicateurs budgétaires et fiscaux. Pour cette raison, les praticiens utilisent le plus souvent des modèles « tronqués ». La méthode la plus utilisée consiste à calculer le *solde budgétaire pondéré* (SBP), défini par la relation :

$$SBP = \sum_{i=1}^m a_i T_i - \sum_{j=1}^n b_j G_j$$

T_i , montant des recettes fiscales de la catégorie i

G_j , montant des dépenses publiques de la catégorie j

a_i , b_j , pondérations

Le calcul du SBP implique :

— de ventiler les dépenses publiques et les recettes fiscales en catégories homogènes au regard de leur incidence sur les objectifs finals de la politique budgétaire et fiscale ;

— de déterminer les pondérations (a_i) et (b_j), dont la différenciation représente une généralisation du théorème de Haavelmo ⁽⁸⁾.

Les pondérations sont généralement mises en évidence (voir les travaux de synthèse de l'OCDE [12] [13], qui s'inspirent largement de l'analyse de R. Musgrave [11]) en privilégiant certains objectifs finals (en particulier, les

(8) En vertu de ce théorème, il n'est pas équivalent, pour la conjoncture économique, d'augmenter les dépenses publiques en biens et services de 100 ou de diminuer les impôts d'un même montant, parce qu'une partie de la réduction d'impôts, au lieu d'alimenter la consommation, va se porter vers l'épargne.

variations du PIB en valeur nominale ou à prix constants, selon les cas), et en résolvant un modèle macroéconométrique simplifié. Les multiplicateurs budgétaires et fiscaux qui fourniront les valeurs des pondérations (a_i) et (b_i), sont « tronqués » à plus d'un titre : les effets de la politique budgétaire et fiscale sont mesurés sur une période courte — en général une année — alors qu'en fait les délais d'action des mesures budgétaires et fiscales sont plus longs — parfois deux à trois ans. D'autre part seuls les effets *primaires* des variations des dépenses ou des recettes sont considérés. Ainsi sont négligés les effets de rétroaction dus à l'ouverture de l'économie (le supplément d'importations associé à une croissance des dépenses publiques est bien sûr pris en considération, mais son impact sur la conjoncture étrangère, donc en retour sur les exportations nationales n'est pas analysé).

Les indicateurs d'action délibérée

Ces indicateurs cherchent à ventiler, dans l'évolution des grandeurs budgétaires et fiscales, ce qui résulte des mesures discrétionnaires et ce qui découle d'autres facteurs, en particulier de la conjoncture. Plusieurs concepts prétendent dissocier et quantifier effets automatiques et mesures discrétionnaires : budget de « plein emploi », budget de « haut niveau d'emploi », budget « cycliquement ajusté », budget « structurel » (9). Le cli-vage automatique/discrétionnaire renvoie à bien d'autres distinctions : entre ce qui constitue dans la période présente une contrainte pour les pouvoirs publics (exemples : le stock d'endettement, les dépenses publiques correspondant aux services votés) et ce qui est négociable à court terme ; entre les mesures budgétaires et fiscales décidées, et l'évolution effective du budget de l'Etat, l'écart entre *l'ex-ante* et *l'ex-post* tenant ici essentiellement à des erreurs de prévision sur l'évolution conjoncturelle. Le souci de ventiler les aspects « passif » et « actif » des budgets publics et des soldes budgétaires se dégage au départ de l'optique des indicateurs d'impact, puisqu'il n'y a pas de raison *a priori* de supposer que les variations automatiques et les variations discrétionnaires des recettes fiscales ou des dépenses publiques exercent des influences différentes sur la croissance du PIB en volume, le solde de la balance des paiements, etc.

On peut avoir le sentiment de régler une fois pour toute les questions de délimitation, en définissant par effets automatiques les variations des dépenses ou des recettes qui interviennent à législation (et réglementation) budgétaire et fiscale inchangée. En fait la frontière entre l'automatique et le discrétionnaire est très ténue et largement conventionnelle. D'une part l'ampleur des effets automatiques à un moment donné dépend de décisions prises dans le passé de façon discrétionnaire : volonté délibérée d'infléchir la structure du système fiscal, en modifiant les poids respectifs de la fiscalité directe et des impôts indirects, etc. D'autre part il est fort probable que l'ampleur anticipée par les pouvoirs publics des effets automatiques conditionne les mesures discrétionnaires arrêtées par eux (par exemple, l'anticipation d'une croissance des rentrées fiscales due à la reprise économique peut inciter à gonfler les dépenses publiques).

(9) Les experts de l'OCDE font assez systématiquement référence à l'expression du « budget structurel » pour désigner le budget ajusté des variations conjoncturelles.

La méthode pour ventiler effets automatiques et mesures discrétionnaires suppose, quelle qu'elle soit, la démarche suivante :

Le choix d'un sentier de référence permettant de calculer, à partir du budget et du solde effectifs, des budgets et soldes fictifs dont l'évolution au cours du temps servira d'indicateurs d'action délibérée. Traditionnellement la variable de référence est constituée par le *PNB potentiel* (PNB de plein emploi, et d'emploi efficient des facteurs de production). Dans l'hypothèse de facteurs de production complémentaires il suffit de mesurer l'« écart du PNB » (différence relative entre le PNB potentiel et le PNB effectif). Si les facteurs de production sont substituables il faut également suivre l'« écart du taux de chômage » (différence relative entre le taux de chômage associé au niveau de plein emploi, et le taux de chômage effectif). Une autre méthode, celle qui sera utilisée dans cette étude, évite d'avoir à estimer le sentier du PNB potentiel. Elle consiste à prendre comme référence le budget de l'année précédente, réévalué avec les hypothèses économiques (sur la croissance en volume, le taux d'inflation, etc.) de l'année en cours. Ainsi une croissance nominale de la FBCF de l'Etat exactement égale à la croissance annuelle du prix de la FBCF sera considérée comme automatique, alors qu'une croissance différente témoignerait d'une intervention discrétionnaire. Cette référence au budget de l'année précédente ne permet plus d'évaluer des montants absolus de recettes et dépenses délibérées. Il impose de travailler sur les variations d'une année à l'autre.

Le champ de l'ajustement. Le choix d'un sentier de référence permet d'estimer la valeur des dépenses publiques et des recettes fiscales (donc le solde budgétaire) si l'économie avait effectivement suivi ce sentier de référence. En principe l'ajustement doit concerner une grande partie des recettes fiscales et des dépenses publiques. Dans la pratique il est systématiquement effectué pour les impôts, alors qu'il demeure très partiel pour les dépenses et concerne principalement les dépenses sociales (aide aux chômeurs, aide aux familles nombreuses, assurance-maladie, etc.).

La méthode d'ajustement implique plusieurs étapes dans le calcul des recettes et dépenses de haut niveau d'emploi (cf. encadré ci-après).

Les problèmes rencontrés

Les difficultés concernent surtout la détermination des indicateurs d'action délibérée, mais certaines s'étendent également aux indicateurs d'impact.

La signification du sentier de référence

Les ambiguïtés dans la littérature et dans les discussions proviennent de la difficulté de distinguer les *instruments d'analyse* des *normes* de la politique budgétaire et fiscale. Tout le monde s'accorde à reconnaître que des concepts comme le solde budgétaire de plein emploi ou le solde budgétaire de haut niveau d'emploi sont des instruments d'analyse indispensables pour évaluer *a posteriori* une politique. Certains vont plus loin et dérivent, à partir des indicateurs, des normes précises pour la fixation *a priori* du contenu de la politique budgétaire et fiscale (détermination de la

Le calcul du solde budgétaire de haut niveau d'emploi par le Bureau of Economic Analysis

Le *Bureau of Economic Analysis* (BEA) du *Department of Commerce* centralise et coordonne aux Etats-Unis les travaux menés dans ce domaine par divers organismes : le *Council of Economic Advisers*, le ministère des Finances, la Banque centrale, etc.

Dans ses travaux [5] [6] le *BEA* adopte la démarche suivante :

1. Le sentier de référence est caractérisé à partir de deux grandeurs, « l'écart du PNB » (différence relative entre le PNB potentiel et le PNB effectif) et « l'écart du taux de chômage » (différence relative entre le taux de chômage associé au niveau de plein emploi et le taux de chômage effectif). Les références ne sont pas fixées une fois pour toutes, mais elles évoluent en fonction de facteurs structurels. Ainsi, aux Etats-Unis, l'accroissement tendanciel de la main-d'œuvre « secondaire » dans le total de la population active (jeunes, femmes, autres victimes de discrimination sur le marché du travail...) a conduit à élever progressivement le taux de chômage associé au plein emploi, de 4 % à 5,1 %. De même le taux d'utilisation de la capacité de production choisi comme référence varie au cours du temps.

2. Le PNB potentiel à prix constants est calculé à partir de la décomposition suivante :

$$Y_p = P_a \cdot \left[\frac{L}{P_a} \right] \cdot \left[\frac{N}{L} \right] \cdot \left[\frac{Y_p}{N} \right]$$

Y_p , PNB potentiel à prix constants.

P_a , population en âge de travailler.

L , population active.

N , niveau de l'emploi.

Les rapports $\left[\frac{L}{P_a} \right]$, $\left[\frac{N}{L} \right]$ et $\left[\frac{Y_p}{N} \right]$ correspondent respectivement au taux d'activité de la population, au taux d'emploi de la population active et

progression des dépenses et des recettes, du solde budgétaire, etc.) Cette ambiguïté largement entretenue par les travaux du *CED* ⁽¹⁰⁾ et de l'administration Kennedy, à partir de 1961, a alimenté la controverse récente entre W. Fellner [8], partisan d'une approche résolument normative du concept de PNB potentiel, et l'équipe du *Bureau of Economic Analysis* [7] défendant l'idée que le PNB potentiel est avant tout un instrument d'analyse. Dans

(10) *Committee for Economic Development*, qui aux Etats-Unis a catalysé après la dernière guerre la réflexion sur les questions budgétaires et fiscales. Il a proposé dès 1947 la notion de solde budgétaire de plein emploi.

à la productivité apparente du travail associée au sentier de référence. Les experts du *BEA* déterminent les valeurs prises par ces rapports en haut niveau d'emploi pour calculer le PNB potentiel à prix constants. Le passage au PNB potentiel à prix courants est facilité par l'hypothèse simplificatrice selon laquelle l'indice des prix du PNB potentiel en volume est le même que celui du PNB effectif, quel que soit l'écart du PNB.

3. Pour ajuster les recettes fiscales au sentier de référence le *BEA* se réfère à « l'écart du PNB » en appliquant une démarche traditionnelle :

— la première étape consiste à passer du PNB de haut niveau d'emploi au revenu national de haut niveau d'emploi ;

— le revenu national de haut niveau d'emploi est ventilé entre les différentes catégories de revenus selon une clef de répartition ;

— les recettes fiscales de haut niveau d'emploi peuvent alors être estimées, par type de revenu et d'impôt, à partir des élasticités des divers impôts par rapport à leur assiette.

L'originalité de la méthode du *BEA* tient ici à ce que les recettes fiscales de haut niveau d'emploi ne sont pas calculées directement, mais estimées en ajoutant aux recettes fiscales effectives les impôts *supplémentaires* (« Gross-up method ») associés à « l'écart du PNB ».

4. L'ajustement des dépenses publiques est effectué à partir de « l'écart du taux de chômage », étant donné que les dépenses ajustées sont des dépenses sociales (aides aux chômeurs, dépenses d'assurance-maladie...) susceptibles d'être directement ou indirectement liées aux taux de chômage. A l'heure actuelle l'ajustement concerne 25 % des dépenses publiques fédérales, les autres étant supposées connaître, en fonction de la conjoncture, des mouvements qui se compensent en gros.

5. La correction de l'inflation concerne les recettes fiscales et les dépenses publiques. Par exemple, pour calculer les dépenses publiques de haut niveau d'emploi, les experts du *BEA* retranchent de la variation effective des dépenses la part due à l'inflation : indexation quasi-automatique des traitements civils et militaires sur les salaires du secteur privé et, par ce biais, sur l'inflation ; augmentation automatique des taux d'intérêt nominaux sur les titres de la dette publique en cas d'accélération de l'inflation, etc.

ce débat il faut noter la position nuancée de J.-C. Chouraqui et R. Price ⁽¹¹⁾. En fait les indicateurs d'action délibérée servent avant tout d'instruments d'analyse. Ils ne débouchent pas nécessairement sur des normes précises de politique budgétaire. Pour exprimer une norme budgétaire, à court ou moyen terme, sous forme de niveaux précis ou de fourchettes de valeurs

(11) Ces auteurs écrivent [2] : « On pourrait formuler un certain nombre de règles budgétaires à moyen terme, allant d'un solde budgétaire nul (ce qui implique que la politique budgétaire soit essentiellement neutre à long terme) à un déficit de « haut niveau d'emploi » destiné à absorber l'épargne excédentaire au sein de l'économie ».

pour le solde budgétaire de haut niveau d'emploi (ou des concepts voisins), il faudrait s'appuyer sur un modèle d'ensemble permettant de calculer les valeurs potentielles ⁽¹²⁾ des capacités ou besoins de financement de l'ensemble des agents économiques — y compris l'extérieur — et pas seulement de l'Etat.

Les problèmes d'ajustement

Nous allons évoquer deux difficultés traditionnelles, dont la portée a été renforcée par l'accélération de l'inflation et la hausse des taux d'intérêt :

— *la correction de l'inflation* : dans la plupart des cas, l'indexation des dépenses ou des recettes sur le rythme d'inflation est considérée comme ressortissant à la composante automatique. A contrario l'absence d'indexation, ou une indexation seulement partielle de ces postes serait l'expression d'un pouvoir discrétionnaire. Il faudrait en fait connaître, dans chaque cas, les degrés de liberté des pouvoirs publics dans la fixation des traitements de la fonction publique, des taux d'intérêt, etc. ;

— *les charges d'intérêt de la dette publique* : pour ventiler la croissance des charges d'intérêt, très rapide depuis le milieu des années 1970, selon le clivage automatique/discrétionnaire, il faut connaître le degré de contrôle des pouvoirs publics sur ce poste budgétaire. Si le stock d'endettement est une donnée, les charges d'intérêt sur la dette nouvellement constituée ou sur la dette ancienne à taux d'intérêt variable peuvent être modulées à condition que les autorités monétaires administrent étroitement les marchés de capitaux.

L'intégration des variables réelles et des variables financières

Le calcul des multiplicateurs budgétaires et fiscaux, sous-tendant l'évaluation des indicateurs d'impact, implique de faire appel à des modèles intégrés, incorporant la contrainte budgétaire de l'Etat et permettant de mesurer l'intensité des « effets d'éviction ».

L'intégration des différentes fonctions du budget de l'Etat

Dans la détermination des indicateurs (d'impact ou d'action délibérée) l'optique keynésienne des finances publiques prévaut puisque la dimension conjoncturelle est privilégiée. L'omission des autres dimensions de la politique budgétaire et fiscale (dimensions « affectation » et « distribution » des ressources qui, dans la classique typologie de R. Musgrave, complètent la fonction « stabilisation conjoncturelle ») est d'autant plus gênante que ces fonctions ont été mises en honneur par l'évolution récente et qu'elles sont en pratique très liées à la fonction de régulation conjoncturelle exercée par le budget de l'Etat.

La méthodologie proposée

L'analyse proposée sert à mettre en évidence des indicateurs budgétaires pour la France, pendant la période 1975-1982, moyennant des hypothèses et des conventions inévitables, mais contraignantes.

(12) En plein emploi ou en haut niveau d'emploi.

Présentation générale des indicateurs

Au moment d'élaborer son budget, le gouvernement doit tenir compte des dépenses obligatoires (charges d'intérêt de la dette, dépenses de fonctionnement...), de la législation fiscale, de ses engagements en matière de subventions en s'appuyant sur les hypothèses économiques élaborées par ses services. Nous allons privilégier la perspective dans laquelle se trouvent les pouvoirs publics en fin d'année. De nombreuses évolutions leur sont dictées qui ne peuvent être contrecarrées ou accélérées que par une modification de l'axe de la politique choisie. En précisant ces évolutions on établit une situation de référence (ou norme) ⁽¹³⁾. C'est l'écart à cette norme qui sera à la base du jugement sur le caractère *expansif* ou *restrictif* de l'action budgétaire par rapport à l'année précédente. A titre d'exemple l'inflexion provenant du renforcement des dégrèvements fiscaux pour incitation à l'investissement, ou d'une modification des taux des impôts indirects sera appelée *délibérée*. Si le volume de l'investissement de l'Etat est maintenu la variation liée à l'inflation sera automatique. La variation délibérée proviendra, elle, de l'accroissement ou de la baisse du volume de FBCF. Les évolutions délibérées des grands postes de dépenses et recettes de l'Etat, une fois repérées, peuvent servir à élaborer un indicateur d'action délibérée de la politique budgétaire.

Mais l'effet sur le solde des administrations de l'augmentation de telle ou telle dépense ou recette doit prendre en compte le « retour » de l'économie sur le budget. Ainsi augmenter de 100 l'investissement ou la consommation de biens marchands de l'Etat, ou réduire de 100 l'impôt sur le revenu ne se traduit pas par une variation du solde de 100.

Dans ces trois exemples le niveau de la production augmente soit par effet direct (investissement ou consommation publique), soit par effet indirect (consommation des ménages dont le revenu est plus élevé après réduction d'impôt). Celles des recettes fiscales immédiatement sensibles à l'activité vont croître. Le solde de l'Etat, en conséquence, varie de moins de 100. Avec le modèle OFCE-annuel ⁽¹⁴⁾, on peut estimer le solde effectif après dépense initiale de 100 à 70, 82 ou 90, selon que l'investissement ou la consommation de l'Etat a crû ou l'impôt sur le revenu baissé.

Il paraît logique de penser que les pouvoirs publics tiennent compte de cet effet de retour de la conjoncture sur les finances publiques. Un indicateur d'action délibérée ne doit donc pas varier de la même façon quand sont accrus de 100 les investissements ou réduit de 100 l'impôt sur le revenu. Les variations repérées sur le compte de l'Etat seront donc corrigées par un coefficient — le rapport du déficit effectif à la dépense initiale (ou déficit ex-post rapporté au déficit ex-ante selon le vocabulaire habituel) — pour composer cet indicateur. Ainsi celui-ci augmentera-t-il de 90 quand l'IR baissera de 100 et seulement de 70 lorsque l'investissement augmentera du même montant, selon les mécanismes de stabilisation automatique. Ceci se traduit encore lorsque l'objectif intermédiaire visé est le niveau du solde budgétaire par une équivalence pour l'Etat entre la réduction de 111 (100 :

(13) Cette norme sert avant tout à éclairer l'analyse. Elle ne constitue pas nécessairement un objectif pour la politique budgétaire et fiscale.

(14) Voir [4] p. 46.

90 %) de l'IR ou l'augmentation de 143 (100 : 70 %) de ses dépenses d'investissement.

La mise en évidence d'indicateurs d'impact implique de raisonner non à partir d'objectifs intermédiaires (le solde budgétaire étant dans certains cas l'exemple d'un tel objectif), mais en privilégiant un objectif final de la politique budgétaire et fiscale. Ici, comme dans la plupart des autres analyses, l'évolution du PIB marchand en volume constitue l'objectif final privilégié.

Comme pour la variation effective du solde après dépense initiale, l'action sur le PIB marchand d'un investissement supplémentaire de 100 est au bout d'un an fort différente de celle faisant suite à la baisse de l'IR. Ainsi, selon une mesure faite avec le modèle OFCE-annuel, le PIB augmenterait de 150 pour un accroissement du déficit effectif de 100 à la suite d'une relance par l'investissement et seulement de 50 lorsque ce même déficit s'élargit de 100 par baisse de l'impôt sur le revenu. L'indicateur est construit pour prendre en compte cet effet macroéconomique des évolutions délibérées. Il mesure ainsi l'impact des modifications de l'orientation de la politique budgétaire et fiscale.

Détermination des indicateurs

Pour apprécier l'évolution des grands postes de dépenses et recettes, on compare la réalisation de deux budgets consécutifs. Le compte de l'Etat de l'année (n-1) est actualisé aux conditions économiques de l'année (n) selon la *norme de progression* retenue, propre à chaque poste. Cette comparaison permet de dégager l'évolution délibérée.

Considérons trois exemples. Les autres postes de dépenses et recettes sont traités à l'annexe 1.

— comme il a été dit, en matière d'investissement c'est le maintien du volume qui est la norme. La FBCF nominale de l'Etat est déflatée par le prix de la FBCF des administrations. La différence de volume valorisée mesure la composante délibérée ;

— les recettes de TVA dépendent de l'activité et de la législation en matière de taux, de déductibilité. En cas d'absence de modification de cette législation, l'évolution des recettes de TVA est entièrement automatique. Dans le cas contraire le coût de la mesure nouvelle sera estimé et traduira l'évolution délibérée du poste TVA ;

— les charges d'intérêt de la dette publique ne comportent pas de composante délibérée. Cette hypothèse se justifie assez bien dans l'optique de court terme retenue ici. Elle sera partiellement remise en cause à la fin de l'étude.

Le fait de considérer les évolutions observées traduit l'engagement réel de l'Etat et non des prévisions telles qu'elles ressortent des lois de finances initiales ou rectificatives. Mais la politique budgétaire et fiscale a un impact sur la conjoncture. En actualisant aux conditions économiques, on laisse une trace de « retour » de l'économie sur le budget notamment par les prix relatifs. Par exemple le partage volume-prix (et donc le prix relatif) de la FBCF est affecté par les dépenses nouvelles d'investissement.

Le calcul des pondérations permettant d'établir les indicateurs nécessite une modélisation de l'économie. Une simulation traduisant au mieux l'évolution observée est établie à l'aide du modèle OFCE-annuel [9]. Cette simulation intègre donc les décisions de politique économique. Pour chacun des types de recettes et dépenses, une variante est calculée dans laquelle l'évolution délibérée traduisant l'engagement nouveau de l'Etat n'est pas prise en compte. Ainsi une variante sans supplément de volume de FBCF-Etat en 1975 par rapport à 1974 va donner une évolution dont on déduira le rapport du déficit effectif des administrations à la dépense initiale supplémentaire $\frac{\Delta \text{Déficit}}{\text{dépense initiale}} = \frac{\Delta \text{DEF}_i}{\Delta D_i} = \alpha_i$ et le rapport de la variation du

PIB marchand valorisé à ce même déficit $\frac{p \cdot \Delta (\text{PIB})_i}{\Delta \text{DEF}_i} = \beta_i$ (p : prix du PIB). Les variations délibérées repérées sur chacun des postes sont alors successivement pondérées par les coefficients (α_i) et (β_i) pour donner les deux indicateurs :

— indicateur d'action délibérée

$$\Delta S_1 = \sum \alpha_i \cdot \Delta D_i = \sum (\Delta \text{DEF}_i)$$

— indicateur d'impact

$$\Delta S_2 = \sum \alpha_i \beta_i \Delta D_i = \sum p \cdot \Delta (\text{PIB})_i$$

Cette séparation des effets par des variantes successives permet d'isoler le poids des diverses mesures de politique budgétaire. Elle a pour inconvénient cependant de ne pas retenir les variations du second ordre dues aux effets d'une mesure sur l'autre.

L'optique de court terme qui prévaut ici ne permet pas de prendre en compte l'effet total des mesures sur le PIB marchand ou le déficit final mais intègre seulement celui de première année. L'impact sur les années suivantes est considéré comme automatique. Il en résulte que l'indicateur calculé dépend étroitement des délais d'action des différentes mesures budgétaires et fiscales (cas des aides aux entreprises aux délais d'impact élevés : annexe 2). Une difficulté sérieuse provient donc du découpage temporel et de l'imputation à travers le temps des effets des mesures budgétaires et fiscales. Les choix diffèrent d'une étude à l'autre, mais ils restent toujours largement conventionnels. Deux exemples aideront à éclairer les conventions retenues ici :

— l'aide fiscale à l'investissement introduite en 1975 a représenté au total un coût budgétaire de 9,5 milliards de francs, dont 1,3 milliard dans la loi de finances de 1975 et 8,2 milliards pour la loi de finances de 1976. Nous imputons exactement les coûts à chaque exercice correspondant. La composante discrétionnaire associée à cette aide fiscale est de 1,3 milliard pour 1975, etc. ;

— une variation du taux de la TVA en juillet de l'année (n) a une influence limitée sur le budget de l'année (n), compte tenu des délais inhérents au système fiscal ; elle exerce son plein effet en ($n + 1$). Il convient ici de déroger à la règle d'après laquelle les décisions prises l'année antérieure relèvent de la composante automatique et de considérer comme discrétionnaires les effets en ($n + 1$) (année « pleine ») de cette variation de la TVA.

Résultats dans le cas français

Dans cette partie sont construits les indicateurs d'action délibérée et d'impact tels qu'ils viennent d'être présentés. Des estimations sont données pour les années 1975 à 1982.

Dans un premier temps, des résultats significatifs de la ventilation des évolutions en composantes délibérées et automatiques, en suivant les conventions adoptées sont analysés pour quelques postes de recettes et dépenses, à la lumière des mesures de politique économique prises entre 1974 et 1982. L'ensemble des résultats est regroupé dans l'annexe 3.

Les coefficients de pondération sont ensuite présentés et rapidement commentés.

On pourra, pour une lecture plus rapide se reporter directement aux indicateurs qui en découlent et à l'interprétation qu'ils donnent de la politique budgétaire et fiscale sur la période considérée (page 107).

Ventilation délibérée - automatique : quelques résultats

Au chapitre des recettes fiscales, on retiendra quatre exemples : la TVA, l'impôt sur les sociétés, la TIPP et un bloc constitué des nouveaux impôts créés pendant la période. Les deux premiers connaissent avant tout une évolution qualifiée d'automatique mais aussi quelques changements de législation. A l'inverse les deux derniers subissent principalement une évolution délibérée.

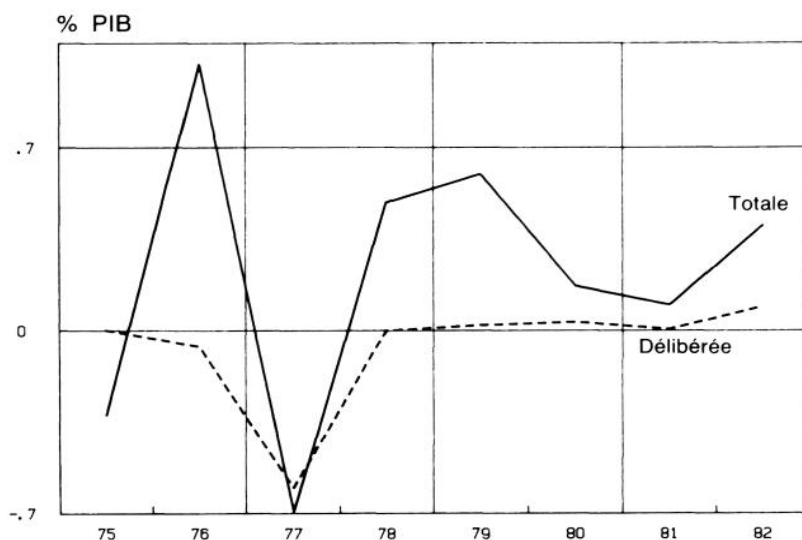
Pendant la période 1975-1982, l'évolution délibérée de la *Taxe à la Valeur Ajoutée* recouvre d'abord les aménagements de taux de janvier 1977 et de juillet 1982. En 1977 le taux normal de 20 % est ramené au niveau du taux intermédiaire de 17,6 % (le coût de la mesure est estimé à 10 milliards de francs). En 1982 ce taux est relevé à 18,6 % et un taux réduit de 5,5 % sur les produits alimentaires est créé (gain de la mesure pour les six mois concernés évalué à 3,1 milliards). Parmi les autres mesures on peut citer la baisse des taux sur les produits pharmaceutiques en 1976, la taxation des activités bancaires et financières en 1979...

Mais l'évolution dégagée par ce poste est avant tout automatique (graphique 6), les rentrées de TVA étant très sensibles aux variations de l'activité et de la structure de la consommation selon les taux.

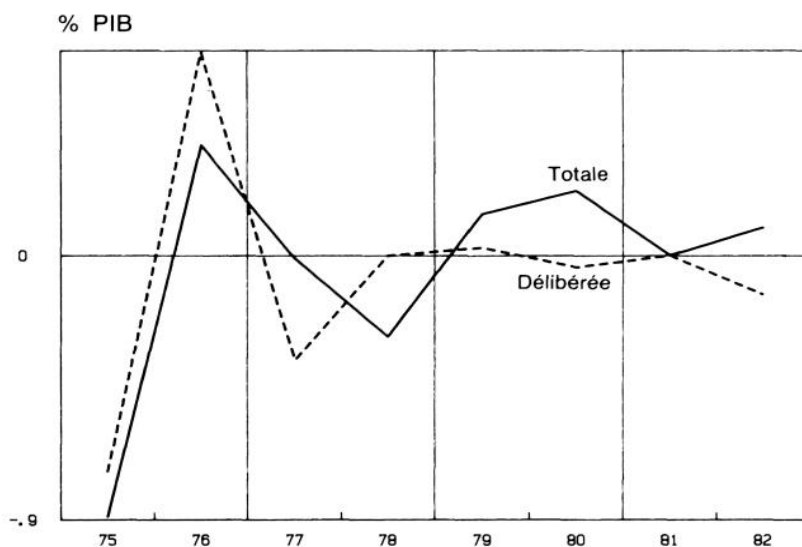
Ainsi la reprise des importations explique-t-elle une part de la forte hausse des recettes de TVA en 1976. Les rentrées de 1977 sont réduites à la suite de remboursements et dégrèvements prévus pour 1976. Ceux-ci ont été retardés à cause de la mise en place de l'aide fiscale à l'investissement ⁽¹⁵⁾. Symétriquement les recettes de 1978 apparaissent plus élevées.

(15) Les remboursements et dégrèvements constituent une moins-value importante chaque année sur les recettes de TVA. Leur évolution est entièrement automatique. En 1975 et surtout en 1976, l'aide fiscale à l'investissement a consisté en des remboursements et dégrèvements de TVA, mais elle a été traitée en subvention à l'investissement par le SECN. La variation délibérée qu'elle engendre se trouve dans le poste « transferts aux entreprises ». Mais ces remboursements et dégrèvements au titre de l'aide fiscale ont retardé le processus habituel de remboursements et dégrèvements. Ceci explique des recettes moindres en 1977.

A partir de 1978 les forts taux d'inflation, les hausses des prix des produits pétroliers sont à l'origine de taux de progression élevés des rentrées de TVA. S'y ajoutent en 1979 la reprise importante des achats au second semestre et en 1982 la déformation de la structure de la consommation des ménages au profit des biens à taux majorés (automobiles) au dernier trimestre. Le relèvement des droits sur alcools et tabacs, ces dernières années, renforce aussi les recettes de TVA.



6. Variation du poste « TVA » rapportée au PIB et variation délibérée



7. Variation du poste « impôt sur les sociétés » rapportée au PIB et variation délibérée

Les variations délibérées de l'impôt sur les sociétés affectent principalement les recouvrements de 1975 à 1977 à la suite de mesures conjoncturelles de grande ampleur prises de 1974 à 1976 (graphique 7).

En 1974 une majoration exceptionnelle rapporte plus de 5 milliards de francs. L'année suivante celle-ci n'est pas reconduite (variation délibérée négative) et dans le cadre du plan de relance de l'automne 1975 un report de l'échéance du 15 septembre au 15 avril 1976 est autorisé. L'exercice 1976 est crédité de ce montant (5 milliards de francs) et d'une nouvelle majoration imposée à certaines sociétés (gain 1,2 milliard).

Les autres mesures délibérées proviennent de l'assujettissement du Crédit agricole à l'impôt sur les sociétés en 1979 (+ 660 millions) et de la

nouvelle aide fiscale à l'investissement de 1979, renforcée dans la loi de finance initiale de 1981. Le coût nouveau pour 1980 est estimé à 1,1 milliard, celui pour 1982 à 4,7 milliards.

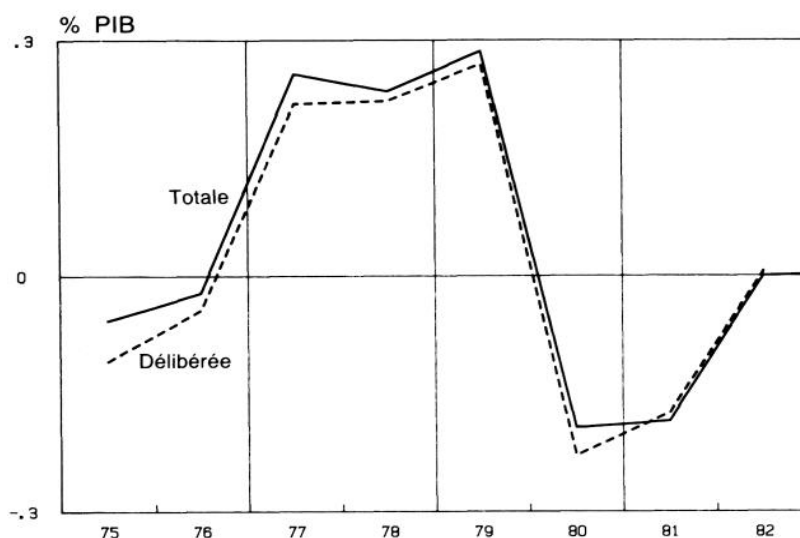
Mais les variations automatiques du poste restent très fortes au regard des variations délibérées présentées (graphique 7), principalement à partir de 1977. Elles proviennent à la fois de l'évolution des bénéfices fiscaux des entreprises mais aussi du mode de versement qui amplifie beaucoup les variations d'une année sur l'autre.

Le tarif de la *Taxe intérieure sur les produits pétroliers* (droits spécifiques) a été relevé très différemment d'une année sur l'autre. Les hausses les plus importantes concernent 1977, 1978 et 1979 (+ 31,8 %, + 17,9 %, + 19,1 % en moyenne pour le super carburant). Elle n'a pas bougé en 1980 et augmente seulement de 1,5 % en 1981.

La norme de progression retenue égale à l'augmentation des prix à la consommation pour l'année fait ainsi apparaître des variations délibérées très fortes, soit positives (1977, 1978, 1979), soit négatives (1975, 1980, 1981) et, faibles en 1976 et 1982.

La composante automatique de l'évolution est très réduite ; elle provient des variations du volume de carburants consommés (graphique 8).

8. Variation du poste TIPP rapportée au PIB et variation délibérée



L'évolution délibérée fortement négative des années 1980 et 1981 traduit le maintien du tarif appliqué pendant la forte hausse des coûts des produits pétroliers (le prix de raffinerie du super carburant passe de 63,20 c/l début 1979 à 162,85 c/l en août 1981). Ce dernier permet de contenir les hausses globales tout en acceptant de ne pas voir évoluer le rendement de l'impôt.

Pendant la période étudiée *plusieurs impôts nouveaux* ⁽¹⁶⁾ ont été créés et parfois supprimés au bout de un ou deux ans. Si les variations qu'ils

(16) L'impôt sur le revenu a bénéficié au cours de la période de plusieurs majorations exceptionnelles que l'on peut rapprocher de ces nouveaux impôts. En 1974 une majoration de 3,2 milliards dont 0,6 perçu en 1975 est remboursée partiellement (1,2 milliard) en 1975. Une nouvelle majoration est instituée en 1976 dont le montant s'élève à 1,1 milliard (0,8 perçu en 1976 et 0,3 en 1977). En 1981 et 1982 les surtaxes exceptionnelles permettent de majorer les recettes d'impôt sur le revenu respectivement de 3,3 milliards et 5,3 milliards de francs.

entraînent sont faibles au regard de celles des autres impôts, elles restent tout à fait sensibles dans l'ensemble des variations délibérées.

Les entreprises et les institutions financières ont été particulièrement touchées par ces nouvelles impositions, mais la plus conséquente est l'impôt sur les grandes fortunes créé en 1982.

3. Principales variations délibérées entraînées par la mise en place ou la suppression d'impôts⁽¹⁾

(millions de francs)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Prélèvements sur entreprises pétrolières				+ 502	+ 377	- 1 050
Taxe d'apprentissage, formation professionnelle continue	+ 555	+ 916				
Cotisation nationale de taxe professionnelle	+ 1 130		+ 150			- 2 400
Taxe sur certains frais généraux des entreprises ..					+ 581	+ 920
Prélèvement sur les institutions financières		+ 721	- 795		+ 942	
IGF						3 756
TOTAL	+ 1 685	+ 1 637	- 645	+ 502	+ 1 900	+ 1 226

(1) Il n'y a pas de tels mouvements en 1975 et 1976. Un signe (-) signifie que l'impôt a été supprimé soit en partie soit totalement, le montant indique le rendement estimé à législation constante. L'absence de donnée dans une case suivant une case remplie signifie que la mesure se poursuit à législation inchangée. La variation est alors considérée comme entièrement automatique (il en est ainsi de la cotisation nationale de taxe professionnelle à partir de 1978 ; le montant délibéré de 1979 indique un changement de législation renforçant la taxe).

Quelques postes de dépenses vont être également analysés. A côté des postes à traitement simple (*Consommation Intermédiaire, FBCF*), deux autres postes de dépenses illustreront aussi les limites du partage de l'évolution observée en deux composantes. Ces limites proviennent de problèmes statistiques (« *rémunération des salariés* ») ou méthodologiques (« *dotations en capital* »).

Le volume d'investissement de l'Etat représente une faible part de celui des administrations (environ 15 %), mais il peut varier beaucoup selon le type de soutien à l'activité mis en œuvre. La politique de relance de 1975 a été à l'origine d'une forte croissance de ce poste (+ 14 % en volume) dont le niveau est resté inchangé en 1976. Par la suite le volume de FBCF de l'Etat est inférieur à 5 milliards de francs 1970 (moyenne sur la période 1970-1973 : 6 milliards de francs 1970). La *consommation intermédiaire* des branches non marchandes comprend pour plus des trois quarts des dépenses de fonctionnement et d'équipement militaires. La reprise sensible de ces dernières depuis 1978, conformément à la loi de programmation militaire 1978-1982, explique une part importante de l'évolution délibérée sur cette période. L'année 1975 connaît comme pour la FBCF une évolution délibérée nette (voir pour les montants concernés l'annexe 3).

Les évolutions délibérées du poste « *rémunérations* » doivent prendre en compte une composante liée à l'accroissement des effectifs et une

composante liée au pouvoir d'achat accordé en deçà ou au-delà de ce qui est donné dans le secteur privé.

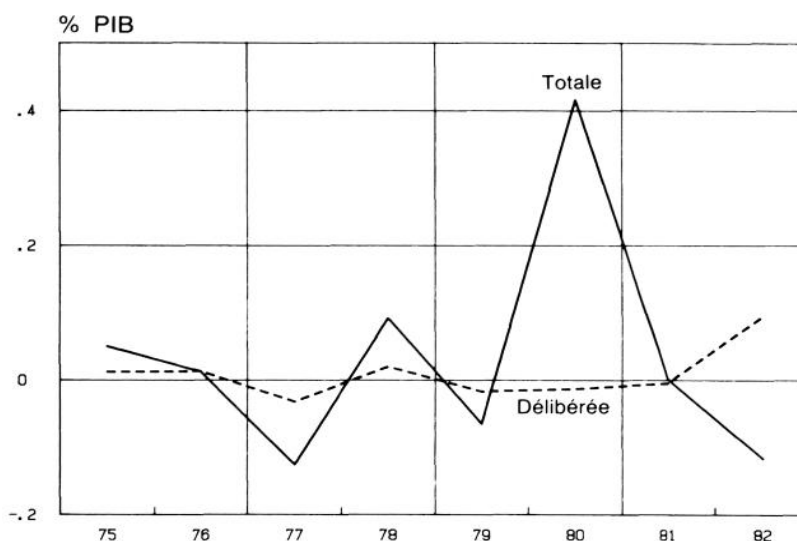
Une série de croissance des effectifs de l'Etat constituée à partir de plusieurs sources ⁽¹⁷⁾ reste d'une grande fragilité mais reflète les mouvements traduits par les recensements : croissance soutenue jusqu'en 1977 (environ 2 % en moyenne annuelle), embauches faibles en 1979-1980 (+ 0,4 % en moyenne annuelle) et reprise de la croissance des effectifs en 1981-1982.

La comparaison d'indices de progression des salaires entre le secteur privé et le secteur public reste délicate, car les séries disponibles ne concernent pas les mêmes catégories.

Ainsi, pour l'instant, a-t-il été jugé prudent de ne prendre en compte d'autre effet délibéré que celui lié à la croissance des effectifs.

Les dotations en capital versées par l'Etat aux GEN et aux entreprises nationalisées du secteur concurrentiel s'apparentent souvent à des subventions d'investissement pour lesquelles le traitement est identique à celui des subventions d'exploitation. On retient dans la composante délibérée les variations en volume des dotations reçues par les seules entreprises concurrentielles. Les versements aux GEN ont principalement concerné depuis 1974 EDF et GDF, Air France jusqu'en 1976 et la SNCF depuis 1981.

9. Variation du poste « dotations en capital » rapportée au PIB et variation délibérée



En 1980 le montant des dotations en capital s'est considérablement élevé (14,5 milliards contre 2,6 en 1979) à la suite de la consolidation de prêts du FDES à hauteur de 12,4 milliards au profit de EDF. Cette situation s'est renouvelée en 1981 et a concerné les entreprises sidérurgiques Usinor et Sacilor (montant des prêts consolidés : 13,8 milliards de francs). En 1982 la nationalisation de nouvelles entreprises a donné lieu à une forte progression du poste *dotations* net des consolidations, puisque ces entreprises ont reçu 9,8 milliards de francs dont 7,6 pour la sidérurgie.

La place particulière des entreprises de sidérurgie a suggéré de les assimiler à des GEN, si bien que la variation délibérée du poste reflète

(17) Voir notamment [10].

l'évolution en volume des seules dotations versées aux entreprises hors GEN hors sidérurgie. La progression sensible est celle de 1982, année des nouvelles nationalisations.

Le traitement simple retenu ne permet pas de repérer la nature réelle de dotation en capital. Celle-ci peut être un moyen de subventionner des investissements précis et par là même d'intervenir de manière délibérée y compris pour les GEN. On pourrait aussi suggérer qu'une dotation remplace un prêt. Il faudrait alors calculer un équivalent-subvention prenant en compte le taux d'intérêt des prêts disponibles au moment de l'opération et la constitution d'une provision pour remboursement du capital.

Les coefficients de pondération des soldes budgétaires

Pour appréhender l'impact d'une évolution d'un poste de recettes ou de dépenses sur le solde des administrations ou le PIB marchand en volume on a estimé à l'aide d'un modèle économétrique les deux séries de coefficients (α_i) et (β_i) définis ci-dessus.

Le premier coefficient (α_i) traduit le fait qu'au bout d'une année, pour une dépense supplémentaire (ou une recette) de 1 F, le solde des administrations évolue de (α_i) F. Ainsi à un investissement de 1 F on peut faire correspondre après bouclage macroéconomique une variation du solde de 0,70 F.

Le deuxième coefficient (β_i) exprime que pour une évolution de 1 F du solde des administrations à la suite d'une nouvelle dépense ou recette, le PIB marchand varie de (β_i) F. Ainsi pour une dépense d'investissement de 1,43 F (1 : 0,70), équivalent à un volume de 0,88 F (prix de la FBCF des administrations en 1975 : 1,62, base 70) le PIB marchand augmente de 1,50 F. (Soit $1,12 \times 0,88 \times 1,525$ avec 1,12 multiplicateur en volume du PIB et 1,525 prix du PIB).

La stabilité des coefficients (α_i) et (β_i) sur la période d'étude n'est pas assurée, mais la hiérarchie des dépenses et recettes qu'ils déterminent est assez stable. Pour une plus grande clarté des résultats on préfère conserver les résultats de l'année 1975. L'annexe 2 analyse rapidement comment ceux-ci sont perturbés sur la période, ainsi que l'impact à plus long terme de mesures de politique budgétaire.

Les résultats présentés dans le tableau 4 font apparaître cinq grands types de mesure. Celles agissant directement sur l'évolution du PIB marchand (dépenses de consommation intermédiaire des branches non marchandes ou d'investissement) ont les coefficients (α_i) les plus faibles et les coefficients (β_i) les plus forts (la FBCF a un impact plus fort que la consommation intermédiaire, car son contenu en importations est plus limité). Ceci signifie que l'effet sur la croissance est important et rapide et que le retour macroéconomique ne se fait pas attendre. Les mesures affectant les entreprises ont des coefficients plutôt faibles en ce qui concerne l'impact sur la croissance et un retour macroéconomique peu sensible au bout d'une année. Le coefficient (α_i) égal à 1,05 traduit principalement le fait qu'à une dépense nouvelle de 1 F le solde se dégrade et la charge d'intérêts de la dette augmente à la marge pour un niveau de taux d'intérêt donné.

Entre les deux les mesures affectant directement le revenu des ménages (impôts sur le revenu et le patrimoine) ont un effet rapide sur la consommation. L'impact sur le PIB est de 0,5, l'évolution effective du solde à la suite d'une dépense de 1 F de 0,90. Celle-ci traduit les nouvelles rentrées fiscales et la baisse des prestations sociales versées, conséquence de la réduction du chômage entraînée par la relance.

Les hausses de TVA ou des autres impôts liés à la production (dont la TIPP, les droits sur les tabacs et alcools...) ont un rendement plus fort que le coût initial estimé. Ceci provient du processus inflationniste engendré (coefficients 1,15 et 1,40).

Les transferts aux autres administrations (ODAC et APUL), une fois déduits les prestations sociales des ODAC et les transferts à la Sécurité sociale correspondent principalement à des dépenses de fonctionnement et à des subventions. On leur attribue des coefficients calculés en tenant compte de la structure des dépenses. Les transferts au reste du monde sont supposés n'avoir aucun impact sur la croissance.

La hiérarchie entre les dépenses et recettes telle qu'elle résulte du calcul de multiplicateurs provient du choix d'un objectif final : le PIB marchand à court terme. Ce dernier n'est pas toujours l'objectif prioritaire et d'autres hiérarchies de dépenses et recettes peuvent être proposées à la lumière d'autres choix de la politique économique.

4. Coefficients de pondération des postes budgétaires

Dépenses	α_i	β_i	Recettes	α_i	β_i
• Salaires	0,80	0,90	• Impôts sur le revenu et le patrimoine des ménages	0,90	0,50
• Cotisations sociales	/	/	• Impôts sur le revenu et le patrimoine des entreprises	1,05	0,15
• Consommation intermédiaire	0,80	1,35			
• FBCF Etat	0,70	1,50			
• Autres dépenses de fonctionnement	/	/	• Impôts sur le revenu et le patrimoine des institutions financières et entreprises d'assurance	1,05	0,15
• Charges d'intérêts de la dette	/	/			
• Transferts aux ménages	0,90	0,50	• TVA	1,40	0,35
• Transferts aux entreprises et EI	1,05	0,15	• Autres impôts liés à la production (dont TIPP)	1,15	0,20
• Transferts aux institutions financières et assurances	1,05	0,15	• Autres recettes	selon l'agent verseur	
• Transferts au reste du monde	1,05	0			
• Prestations sociales	0,90	0,50	• $\alpha_i = \frac{\Delta (\text{déficit final})}{\text{dépense initiale}} = \frac{\Delta \text{DEF}_i}{\Delta D_i}$		
• Transferts à la Sécurité sociale	0,90	0,50	• $\beta_i = \frac{(\Delta \text{PIB}) \cdot \text{prix de référence}}{\Delta (\text{déficit final})}$		
• Transferts courants aux collectivités locales ⁽¹⁾	0,85	1,00	= $\frac{\text{pr} \cdot \Delta(\text{PIB})_i}{\Delta \text{DEF}_i}$		
• Transferts aux ODAC	0,85	1,00			
• Transferts en capital aux APUL et aux ODAC	0,70	1,50			
• Dotations en capital	1,05	0,15			

Les coefficients ont été arrondis pour ne pas faire apparaître des différences peu significatives. Ceci explique l'égalité de plusieurs d'entre eux.

(1) Les transferts nouveaux concernent en fait des dégrèvements d'impôts locaux. Ils sont pondérés selon l'agent concerné.

Indicateurs et interprétations

Selon la méthode d'élaboration exposée précédemment les indicateurs synthétiques d'action délibérée (ΔS_1) et d'impact (ΔS_2) sont calculés à partir des variations délibérées estimées pour chaque type de recettes et dépenses (annexe 3) et des coefficients de pondération correspondants (tableau 4). Rappelons que ces indicateurs sont construits en variation d'une année sur l'autre par le fait que l'on n'a pas retenu le principe difficile à mettre en pratique, et discutable, d'un sentier de référence potentiel. Ils sont donc à mettre en relation ici, non avec les soldes budgétaires, mais avec les variations successives de ces soldes annuels (tableau 5). Du fait de leur caractère jugé entièrement automatique, les variations dues aux charges de la dette ont été exclues comme celles des opérations avec le Fonds de stabilisation des changes.

5. Variation des soldes des lois de finances bruts et nets des opérations avec le FSC et des charges de la dette

(% PIB)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Solde loi de finances (hors FMI)	- 3,1	+ 1,4	- 0,0	- 0,8	+ 0,1	+ 0,7	- 1,2	- 0,5
Idem, hors FSC, hors dette	- 2,8	+ 1,2	+ 0,3	- 0,6	+ 0,1	+ 0,5	- 1,0	- 0,2

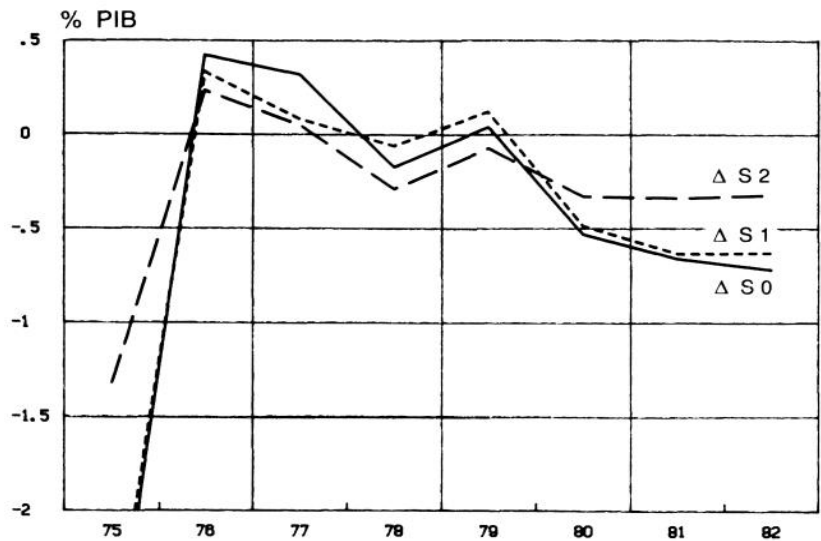
Pour juger de l'effet des coefficients de pondération sur les indicateurs ΔS_1 et ΔS_2 , on utilisera par commodité un indicateur intermédiaire ΔS_0 , construit par simple addition des évolutions délibérées des postes de recettes et dépenses ⁽¹⁸⁾ (graphique 10).

ΔS_0 , débarrassé de l'influence de la conjoncture sur le budget, permet de distinguer deux sous-périodes : les trois premières années 1975 à 1977 où une forte action délibérée au départ est partiellement gommée par la suite ; les trois dernières années 1980 à 1982 où une nouvelle action prend place et s'intensifie progressivement. L'amélioration de la situation économique (planche XI du cahier de graphiques) intervenue en 1976 a joué un rôle important mais non exclusif dans le redressement du solde budgétaire effectif de cette même année. En 1980 son incidence a été encore plus sensible puisqu'elle va au-delà d'une simple compensation du creusement du déficit délibéré.

Les variations délibérées des recettes, simples (ΔR_0) et pondérées (ΔR_1 et ΔR_2) (graphiques 11 et 12) ont fortement contribué à celles des soldes correspondants au cours de la sous-période 1975 à 1977. Alors expansion et restriction se succèdent chaque année. Par contraste le début des années 1980 se déroule dans une certaine passivité. Les évolutions automatiques amplifient ces variations délibérées : les recettes effectives s'accroissent plus vivement dans les années où la pression fiscale s'accuse

(18) La différence entre la variation du solde effectif et ΔS_0 n'est autre que la somme des variations automatiques. Par contre la présence de coefficients de pondération pour ΔS_1 et ΔS_2 nécessite de construire de même des variations pondérées de solde effectif, si l'on veut dégager par différence les éléments automatiques. Ce calcul sera mené dans des travaux ultérieurs.

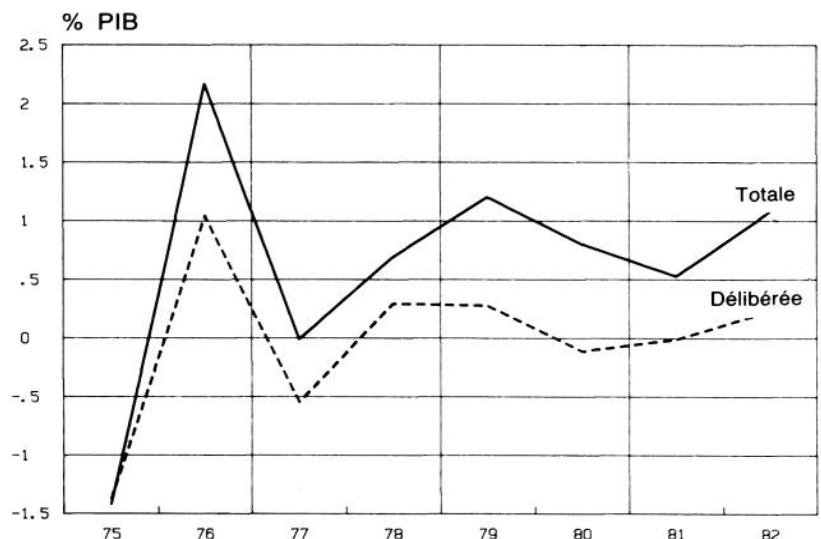
10. Indicateurs de la politique budgétaire et fiscale

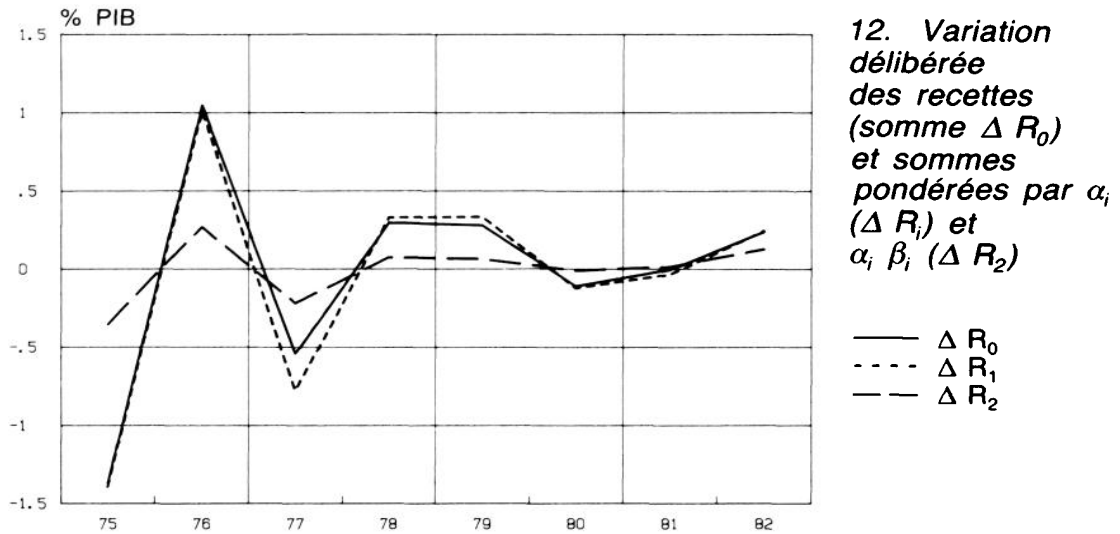


(1976, 1979 et 1982). Celles-ci présentent en définitive un caractère procyclique accentué si l'on tient compte des délais de réaction des agents économiques aux variations de leurs revenus. Ainsi les alourdissements d'impôts en 1974 et 1976 ont contribué à accentuer les fléchissements d'activité de 1975 à 1977, de même les allègements de 1975 et 1977 ont renforcé les reprises spontanées de 1976 et 1978-1979. Ces délais de réaction sont reflétés par l'aspect très amorti des fluctuations de ΔR_2 , composante-recettes de l'indicateur d'impact, qui tient à l'emploi de multiplicateurs tronqués à la première année, très inférieurs à leur valeur nominale ultérieure.

L'écart entre variations de recettes délibérées ex-ante (ΔR_0) et ex-post (ΔR_1) est surtout visible en 1977 et tient aux réductions de taux de TVA déjà mentionnées. Plus remarquable est l'accroissement continu des recettes dû à des facteurs automatiques (courbe des recettes totales au-dessus de celle des recettes délibérées). Compte tenu de l'importance de la TVA et de l'impôt sur le revenu dans le total des recettes budgétaires il faut y voir la conséquence des déformations de la structure des revenus en faveur des ménages et de la structure des dépenses en faveur de la consommation, principal emploi taxé, et aussi du renchérissement de l'énergie importée.

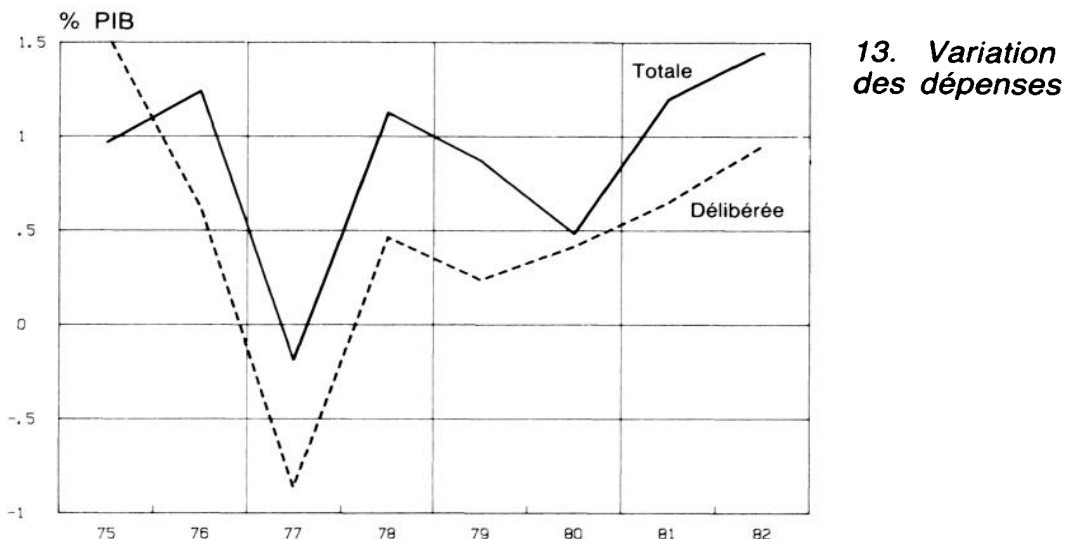
11. Variation des recettes





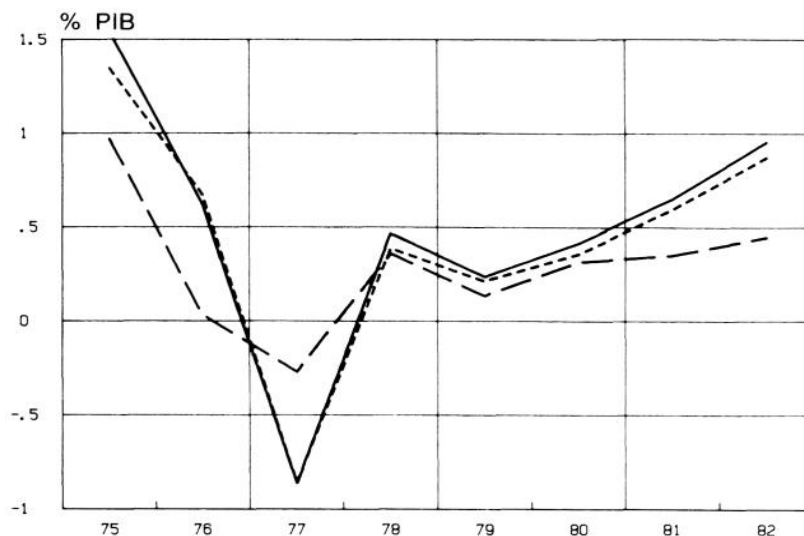
Les variations délibérées des dépenses ont été elles aussi très heurtées durant les premières années (graphiques 13 et 14). Cela tient largement au caractère ponctuel, donc non reproductible, des mesures de relance prises en 1975 et dont la réalisation s'est étalée sur 1975 et 1976. Par contrecoup l'année 1977 apparaît en net repli. Le caractère procyclique est moins systématique que dans le cas des recettes dans la mesure où certaines dépenses (consommation intermédiaire et transferts en capital aux autres administrations) ont eu un impact rapide sur l'économie dès 1975. Il se manifeste cependant en 1976 à la hausse et en 1977 à la baisse. Par la suite les dépenses délibérées ne cessent de s'accroître, s'accroissant même dès 1980. La comparaison de ΔD_1 et ΔD_0 montre en permanence sur les cinq dernières années un léger effet de retour de l'économie qui vient atténuer l'incidence des dépenses initiales sur les soldes budgétaires.

L'impact immédiat sur l'activité (ΔD_2) est relativement élevé de 1978 à 1980 mais n'augmente guère par la suite, car les mesures supplémentaires prises à partir de 1981 concernent surtout des transferts (aux entreprises, aux ménages et à la Sécurité sociale) qui ne sont pas consommés instantanément. Inversement l'on peut dire que leurs effets différés se seront



14. Variation délibérée des dépenses (somme ΔD_0) et sommes pondérées par α_i (ΔD_1) et $\alpha_i \beta_i$ (ΔD_2)

ΔD_0 ———
 ΔD_1 - - - -
 ΔD_2 - - - -



cumulés jusqu'en 1982 et 1983, n'ayant pas été à cette date, contrecarrés par des mesures restrictives à impact rapide.

Comme pour les recettes, les variations effectives des dépenses ont été presque constamment supérieures aux variations délibérées, l'élément principal étant la forte hausse des transferts sociaux liée à la montée du chômage.

Arrêtons-nous maintenant à l'année 1980 pour laquelle les indicateurs ΔS_1 et ΔS_2 donnent une interprétation de l'orientation de la politique budgétaire et de son impact différente de celle que traduisaient les variations des soldes de l'Etat. Cette année se caractérise par des dépenses automatiques qui se compensent presque et une évolution automatique de recettes tout à fait considérable. Le budget bénéficie en effet de fortes recettes de TVA, d'impôt sur les sociétés et d'impôts sur les capitaux mobiliers ⁽¹⁹⁾. Les transferts aux entreprises d'assurance ⁽²⁰⁾ et les transferts aux GEN se réduisent, alors que progressent toujours les transferts aux collectivités locales et les dépenses liées au chômage. La progression de la composante délibérée des dépenses est liée principalement au fort niveau des dépenses de consommation militaire conformément à la loi de programmation, aux subventions aux agriculteurs ⁽²¹⁾ en vue du maintien de pouvoir d'achat et aux nouvelles dépenses sociales ⁽²²⁾. L'absence de relèvement du tarif de la TIPP sur toute l'année explique la composante délibérée négative de la variation des recettes fiscales.

Ces résultats concernant 1980 appellent deux remarques montrant les limites des indicateurs construits. Tout d'abord ils n'intègrent pas de fonction de réaction de l'Etat. Celui-ci, lorsqu'il prévoit des rentrées fiscales impor-

(19) Le rendement de cet impôt progresse de plus de 56 % (1975 : 12,4 milliards de francs 19,4 en 1980), à la suite de la hausse des taux d'intérêt et du choix de placements plus rémunérateurs.

(20) Qui retrouvent un niveau comparable à 1978. L'année 1979 voit ces dépenses progresser très fortement notamment à la suite des événements survenus en Iran.

(21) Décidées en fin d'année, elles affecteront aussi le solde de 1981.

(22) A partir de l'automne 1979 sont intervenues des mesures de soutien à l'activité économique et d'aide aux familles et aux personnes âgées à faible revenu (dont complément familial, allocations de rentrée scolaire, allocations aux adultes handicapés...).

tantes dues à l'évolution conjoncturelle — forte hausse des impôts reposant sur une base fiscale déterminée l'année précédente, reprise de la croissance en valeur et hausse attendue des impôts indirects —, peut avoir une attitude passive en matière de politique fiscale. On peut considérer qu'il en a été ainsi en 1980. Ce qui se traduit par un effet délibéré négatif des recettes. Dans ces conditions le budget peut même voir ses dépenses accrues.

D'autre part l'aspect restrictif de la politique économique peut s'exercer autrement que par le budget de l'Etat. En permettant des prélèvements sociaux nouveaux (déplafonnement des taux de cotisation employés d'assurance maladie, effet en année pleine de la contribution de 1 % pour la Sécurité sociale), en réduisant la croissance des dépenses sociales, les pouvoirs publics ont permis aux administrations de Sécurité sociale de réaliser un excédent important de 1 % du PIB. Parallèlement le relèvement des tarifs publics a été substantiel. Ces aspects non compris dans le champ de l'analyse doivent être mis en relation avec les résultats observés pour 1980. L'utilisation des indicateurs pour 1980 révèle un caractère plutôt expansif de la politique budgétaire et fiscale. En conséquence la rupture que l'on aurait plutôt attendue en 1981 apparaît moins forte.

Comparaison

L'OCDE ⁽²³⁾ publie pour de nombreux pays une ventilation de la variation de la capacité ou du besoin de financement des administrations en une composante « discrétionnaire » et un effet des « stabilisateurs automatiques ».

La « variation discrétionnaire » traduit l'évolution du solde budgétaire le long du sentier de référence. Bien que le champ d'analyse soit plus large pour l'OCDE et la méthode différente, il est intéressant de comparer les deux indicateurs d'action délibérée, celui de l'OCDE et ΔS_1 . Pour cela on se limitera principalement au sens de l'orientation de la politique budgétaire et fiscale (restrictif ou expansif) et non au niveau.

6. « Variation discrétionnaire » de la capacité ou du besoin de financement des administrations publiée par l'OCDE et indicateur ΔS_1

(% PIB)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
OCDE . . .	- 0,9	+ 1,8	+ 0,2	- 1,0	+ 1,3	+ 2,0	- 1,0	- 0,4
ΔS_1	- 2,7	+ 0,3	+ 0,1	- 0,1	+ 0,1	- 0,5	- 0,6	- 0,6

La divergence importante provient de 1980 où l'OCDE qualifie l'orientation de la politique budgétaire et fiscale de très restrictive. Comme on l'a vu, cette différence s'explique en partie si l'on considère la politique de rééquilibrage des comptes de la Sécurité sociale qui affecte principalement

(23) Voir notamment [2].

son solde. Celle-ci déjà effective en 1979 est contenue dans la tendance restrictive fournie pour le solde de l'OCDE. Mais les différences de méthode ne permettent pas d'aller très loin dans la comparaison des résultats.

Considérations pour des recherches à venir

Intégration des aspects monétaires et financiers...

Le traitement sommaire de la dimension monétaire et financière de la politique budgétaire et fiscale comporte quelques inconvénients.

D'abord les variantes proposées ont été faites sous l'hypothèse d'une politique monétaire totalement « accommodante » : les déficits budgétaires ont été dans les simulations entièrement financés par création monétaire et par croissance de la contrepartie « créances sur le Trésor » de la masse monétaire. De ce fait le jeu et le profil temporel des « effets d'éviction » associés au financement non monétaire — en particulier au financement obligataire — des déficits publics ont été occultés. Le modèle OFCE-annuel, comme les autres modèles économétriques détaillés, permet pourtant de déterminer différentes variantes de financement du déficit budgétaire. Les simulations indiquent que les effets d'éviction provoqués par le financement obligataire du déficit et dus principalement à la hausse des taux d'intérêt (effet d'éviction « financier ») mettent du temps à se manifester : les écarts entre les multiplicateurs du PIB ne deviennent sensibles qu'à compter de la troisième année. Dans l'optique de la mesure de l'efficacité à moyen et long termes de la politique budgétaire (et des indicateurs associés), il faut donc tenir compte du mode de financement des déficits mais les multiplicateurs de court terme (ceux de la première année, privilégiés dans cette étude) sont par contre peu sensibles à ce mode de financement (annexe 2).

En second lieu les charges d'intérêt de la dette publique ont été supposées dans cette étude, comme dans la plupart des autres analyses, « automatiques ». Ceci est vrai en première approximation, car l'effet « charges d'intérêt » doit être pris en considération pour interpréter l'obtention de ratios $\left(\frac{\Delta \text{ déficit}}{\text{dépense initiale}} \right)$ supérieurs à 1. Par exemple l'augmentation du déficit de 105 lorsque les dépenses publiques croissent de 100 tient au gonflement de la dette publique (exemple de dépenses publiques additionnelles financées par émissions de bons du Trésor en compte courant émis à des conditions proches des taux du marché monétaire).

Il faudrait aller plus loin que la seule prise en compte de cet effet volume associé aux variations de la dette publique. Ceci est d'autant plus urgent que les charges d'intérêt représentent une proportion croissante du total des dépenses publiques, et qu'intervient ici un phénomène bien connu de croissance cumulative de la dette publique, à cause de ces charges d'intérêt (dans le projet de budget de 1985, celles-ci s'élèvent à 84 milliards).

Les pouvoirs publics disposent d'une marge discrétionnaire non négligeable pour infléchir, même à court terme, les charges d'intérêt de la dette.

Donnons trois exemples illustrant ces degrés de liberté, omis dans les études empiriques :

1. En fixant à chaque exercice la part des émissions nouvelles de la dette publique à taux d'intérêt fixe, et la part à taux variable, le Trésor détermine la sensibilité des charges d'intérêt vis-à-vis de la conjoncture (évolution des taux d'inflation, des taux d'intérêt sur les marchés de capitaux, etc.). Le Trésor doit sans doute tenir compte des conditions du marché, mais lorsqu'il anticipe une baisse des taux d'intérêt, il est tenté de développer les émissions à taux variable. La part des bons du Trésor en compte courant à taux variable, introduits en juin 1982 dans le total des bons en compte courant, a constamment crû depuis cette date. Elle est passée de 15 % en juin 1982 à 65 % en juin 1983, puis à 72 % en décembre 1983 ⁽²⁴⁾. En 1984 le Trésor français a également développé la dette publique obligatoire à taux variable. Il ne faut pas oublier que des suppléments de garantie ont été associés à plusieurs emprunts (7 % 1973, 4,5 % 1973, 8,8 % 1977) et ont entraîné des charges nouvelles. Dans ces derniers cas, et à la différence des obligations à taux variable récemment émises, le coût budgétaire de ces garanties s'est fait sentir avec plusieurs années de décalage (à partir de 1978 pour l'emprunt 7 % 1973, etc.).

2. Le Trésor peut moduler la répartition intertemporelle des charges d'intérêt de la dette publique, en modifiant la technique et la périodicité du paiement des intérêts. En France les bons du Trésor en compte courant à « intérêts payés d'avance » représentaient en décembre 1981 100 % des bons en compte courant émis. A partir de 1982 ils ont été remplacés par des bons à intérêts mensuels, ou des bons à intérêts payables à terme échu. Ces modifications techniques n'abaissent pas la charge totale de la dette, mais en développant des phénomènes de « report », changent la répartition intertemporelle de cette charge. Compte tenu du volume en cause, et de la durée de vie moyenne des nouveaux produits financiers offerts, on peut estimer la réduction des charges d'intérêt due aux nouvelles techniques de paiement des intérêts sur les bons en compte courant à environ 10 milliards de francs en 1982. Il s'agit donc là d'un effet significatif. Le même phénomène se produit pour la dette obligataire avec les obligations renouvelables du Trésor (ORT) (20,8 milliards de francs d'émissions entre janvier et septembre 1984), puisque les intérêts sur ces obligations sont payés à terme échu ⁽²⁵⁾

3. Les pouvoirs publics, en administrant étroitement — comme c'est le cas en France les taux d'intérêt des marchés de capitaux, peuvent surveiller l'évolution du coût unitaire de la dette publique. Ce pouvoir discrétionnaire existe à court terme, mais il s'exerce dans des limites étroites dues à la contrainte externe pesant sur les taux d'intérêt nationaux.

(24) Les pourcentages se rapportent aux encours, et non aux flux d'émissions nouvelles. L'augmentation très rapide de ces pourcentages est rendue possible grâce à l'échéance courte, en moyenne, des bons du Trésor en compte courant.

(25) Soit six ans. Ils sont payés au bout de trois ans, si l'épargnant exerce son option d'échange à cette date.

... et endogénéisation de la politique budgétaire

Les multiplicateurs budgétaires et fiscaux ont été déterminés empiriquement en privilégiant comme objectif final de la politique économique la croissance du PIB, et en supposant les instruments de la politique budgétaire exogènes comme le font la plupart des modèles économétriques. La politique budgétaire et fiscale, comme les autres formes de politique économique, doit en fait effectuer un arbitrage entre plusieurs objectifs finals. La valeur et la hiérarchie des multiplicateurs seraient modifiées si l'on considérait les autres objectifs finals et leurs liaisons.

D'autre part la politique budgétaire, comme le reste de la politique économique, est largement endogène, puisqu'elle exprime le comportement des décideurs publics face à l'évolution économique constatée ou anticipée par eux. Cette remarque devrait logiquement conduire à estimer des « fonctions de réaction » des pouvoirs publics en matière budgétaire et fiscale, et à les intégrer dans les modèles économétriques. La méthode de mise en évidence d'indicateurs budgétaires deviendrait alors plus complexe. Il faudrait pousser le raisonnement jusqu'à son terme. Car, comme le comportement des pouvoirs publics, les coefficients représentatifs du comportement des agents privés sont endogènes. En particulier la propension à consommer des ménages est influencée par la politique budgétaire et fiscale effective et anticipée. La symétrie obtenue par l'endogénéisation conjointe du comportement des pouvoirs publics et de celui des agents privés appelle une analyse en termes de jeux de stratégie : chacun des « joueurs » (pouvoirs publics, agents privés) détermine son action en fonction du comportement constaté et anticipé de l'autre joueur, et ceci s'applique de façon croissante en matière budgétaire et fiscale comme dans les autres domaines de la politique économique (politique monétaire, politique des prix, etc.).

L'incidence de la politique budgétaire et fiscale sur la propension à consommer des ménages, illustration particulière d'un problème plus général abondamment traité dans la littérature contemporaine ⁽²⁶⁾, complique sérieusement l'estimation économétrique et donc la construction d'indicateurs budgétaires.

(26) La « critique de R. Lucas » utilise l'argument des anticipations rationnelles pour mettre en cause les méthodes traditionnelles d'estimation économétrique.

ANNEXE 1

Méthode de ventilation des évolutions des recettes et dépenses

La ventilation en une composante délibérée et une composante automatique de l'évolution de chacun des postes de dépenses ou recettes regroupés sous les rubriques « recettes fiscales », « autres recettes », « fonctionnement », « redistribution », « charge d'intérêts de la dette » (tableau 1) doit être précisée.

Celle-ci repose schématiquement sur la réponse à la question suivante : à politique économique inchangée quelle aurait été l'évolution des finances publiques ? La différence entre cette évolution et celle observée révèle la composante délibérée de la politique économique. La définition des postes de dépenses et recettes analysés provient directement des concepts de la comptabilité nationale, elle est tirée de la comptabilité publique pour les opérations budgétaires que le SECN traite en opérations financières. L'étude est menée à partir des comptes de l'Etat nets d'opérations avec le FSC.

Les recettes ont un traitement qui se résume à l'étude de l'évolution de la législation telle qu'on peut la repérer dans les lois de règlement.

- La référence est ainsi pour *l'impôt sur le revenu* le maintien de la législation précédente (surtaxes, décotes...) et le relèvement des limites du barème des tranches parallèlement à la hausse des prix à la consommation. La progressivité de l'impôt joue sur les seuls gains de pouvoir d'achat et son effet est automatique.

- Pour l'ensemble *des autres impôts sur le revenu et le patrimoine*, la composante délibérée retrace les estimations des gains ou coûts des mesures données par les lois de règlement. Toute création d'impôt est *délibérée* la première année. Son rendement les années suivantes a un caractère automatique. Sa suppression a, à nouveau, un caractère délibéré.

- La *TIPP* (Taxe intérieure sur les produits pétroliers), *les droits sur les tabacs et alcools* peuvent faire l'objet d'un traitement simple. On calcule le rendement qu'ils auraient eu avec les consommations de l'année « n » et les tarifs d'imposition de l'année « n - 1 » indexés sur la hausse des prix. La composante délibérée provient de la différence de rendement avec les taux effectivement appliqués l'année n.

- Pour les *autres impôts liés à la production*, comme pour *la TVA*, la composante délibérée de l'évolution correspond en général à l'estimation du coût ou gain des mesures.

Les charges d'intérêt versées au titre de la dette publique sont supposées entièrement subies (cf. la fin de cette étude). Celles provenant des versements d'intérêts sur obligations à la suite des lois de nationalisation sont délibérées la première année c'est-à-dire 1982.

Les dépenses de fonctionnement suivent une norme d'évolution à politique inchangée qui se traduit ainsi : maintien des effectifs et évolution du pouvoir d'achat comparable à celui du secteur privé, volume de *consommation intermédiaire* non marchande (représentant pour une grande part des dépenses militaires) et volume *d'investissement* constants. Les déflateurs de ces deux postes sont le prix de la consommation intermédiaire des branches non-marchandes et le prix de la FBCF des administrations. Les autres dépenses de fonctionnement varient principalement avec les fluctuations des stocks des ateliers de construction militaire et ont un caractère automatique. On signale la difficulté de disposer d'une série annuelle d'effectifs de l'Etat et celle liée à l'élimination de la composante « glissement-vieillesse-technicité » incluse dans les séries d'évolution des traitements.

L'évolution des taux de *cotisation sociale* n'est pas retenue ici comme délibérée en raison de la limitation de l'étude à la politique budgétaire et fiscale.

Les dépenses de « redistribution » sont ventilées selon les agents bénéficiaires. Les dépenses sociales sont regroupées à part.

- Les *transferts aux entreprises et entrepreneurs individuels* consistent principalement en des subventions. Celles reçues par les GEN sont liées à des accords anciens et sont considérées comme automatiques, sauf pour une part imputable aux retards dans le relèvement des tarifs publics dans le cadre de la lutte contre l'inflation. Les autres subventions versées aux entreprises et aux (EI) sont déflatées par un prix des emplois intérieurs. L'évolution en volume reflète l'engagement nouveau de la politique économique.

- Les *transferts aux institutions financières* (bonifications d'intérêts), aux *entreprises d'assurances* (principalement des garanties d'emprunt à la COFACE) évoluent surtout avec les taux d'intérêt et des facteurs non maîtrisables. La difficulté qu'il y a à dégager une composante délibérée suggère de considérer leur évolution comme entièrement automatique.

- Les *transferts aux ménages* à côté de bonifications d'intérêts à évolution automatique représentent des *primes d'épargne* ou des aides à la construction dont le maintien du volume (défateur prix de la FBCF logement) est la norme.

- Pour les *transferts au reste du monde* on ne retient pour délibérées que les primes d'épargne versées dans les DOM-TOM et à l'étranger et les versements de montants significatifs et entièrement nouveaux (sur la période le seul exemple est celui du versement à l'Algérie après l'accord sur le gaz, coût : 2 650 millions en 1982). Les autres versements sont liés à des règles communautaires sans marge de manœuvre une fois l'accord passé.

- Pour les *transferts courants aux collectivités locales*, seuls les dégrèvements nouveaux sur impôts locaux qui sont à la charge de l'Etat donnent lieu à la prise en compte de montants délibérés. Les autres versements (dotation générale de fonctionnement, ancien VRTS ; remboursement des dépenses d'aide sociale et d'aide médicale...) sont sur la période automatiques (voir ce qu'il en est depuis les lois de décentralisation dans [3] pp. 50 ss).

- Les transferts sociaux aux ODAC (prestations sociales, transferts à la Sécurité sociale) sont consolidés avec les dépenses du même type de l'Etat. Les autres *transferts courants aux ODAC* sont principalement des subventions de fonctionnement aux établissements publics. La composante délibérée provient de la variation en volume (déflateur, le prix des emplois).

- Les *transferts en capital aux collectivités locales* représentent pour une large part la participation de l'Etat maître-d'œuvre dans la construction d'ouvrages à mettre à l'actif des APUL et pour le reste des subventions courantes d'investissement. Comme les *transferts en capital aux ODAC*, leur traitement est semblable à celui de la FBCF de l'Etat.

- Les *dépenses sociales* comprennent des prestations sociales directement versées par l'Etat, des subventions aux régimes de Sécurité sociale et l'équivalent versé par les ODAC (principalement le FNS : Fonds national de solidarité, et le FNAL : Fonds national de l'aide au logement). On retient l'idée que les administrations de Sécurité sociale recherchent leur équilibre. Les transferts de l'Etat revêtent un caractère délibéré lorsqu'ils visent à financer de nouvelles prestations (allocations de rentrée), à combler des déficits latents (nombreux versements à l'assurance maladie), ou bien à prendre en charge des cotisations pour soutenir l'emploi (Pactes nationaux pour l'emploi, compensation de la hausse du SMIC du 1^{er} juillet 1981...). Les versements liés à des procédures anciennes (charges de retraite de la SNCF) ont un caractère automatique. Il en est de même des versements au titre de la compensation démographique entre régimes sociaux. Deux fonds ont un poids particulier dans ces transferts : le Fonds national de solidarité (FNS) et le Fonds national de chômage (FNC). On suppose que les charges liées à l'évolution du chômage sont subies malgré les disparités de prestations au cours du temps. Le versement exceptionnel à l'UNEDIC en 1982 est néanmoins délibéré. Les versements au FNS varient en fonction du nombre d'ayants droit. Le reste de l'évolution liée au pouvoir d'achat donné au-delà du simple maintien a un caractère délibéré. Les prestations sociales sont déflatées par le prix de la consommation, l'évolution délibérée correspondant à l'évolution en volume.

- Les dotations en capital aux GEN ont un caractère automatique (par symétrie avec les subventions). Celles versées aux entreprises nationalisées du secteur concurrentiel s'apparentent à des subventions. L'évolution en volume est délibérée (déflateur : prix des emplois). Il en est de même pour les dotations à la CPHLM (déflateur : prix de la FBCF logement). Les *autres opérations financières* ne sont pas étudiées.

ANNEXE 2

L'objet de cette annexe est d'indiquer trois types de problèmes soulevés par le calcul des coefficients de pondérations (α_i) et (β_i).

A l'aide du modèle OFCE annuel on établit un compte central retraçant l'évolution économique observée sur la période d'étude. Pour tester l'impact d'une mesure de politique économique, on calcule ensuite une variante. Les coefficients α_i et β_i proviennent directement du calcul du multiplicateur keynésien (rapport de la variation du PIB marchand au coût initial entraîné par la mesure) et de la variation du déficit des administrations à la suite de cette mesure après bouclage macroéconomique.

Δx_i : coût initial de la mesure.

P_i : prix associé.

$\Delta X_i = \frac{\Delta x_i}{P_i}$: dépense initiale exprimée en volume.

$\gamma_i = \frac{\Delta \text{PIB}}{\Delta X_i}$: multiplicateur du PIB marchand.

DEF : déficit des administrations.

ΔA : écart entre le compte central et la variante pour la variable considérée A.

On regardera successivement :

- les conséquences entraînées par la prise en compte du seul impact de première année ;
- l'influence de la date du choc sur le multiplicateur et sur le rapport de la variation du déficit des administrations à la dépense initiale ;
- l'influence du type de financement lié à la variation du déficit.

Impact d'une mesure

Le fait de considérer comme automatique la reconduction de toute mesure prise une année donnée suggère d'analyser l'impact de cette mesure lorsque le choc initial est maintenu pour les années suivantes.

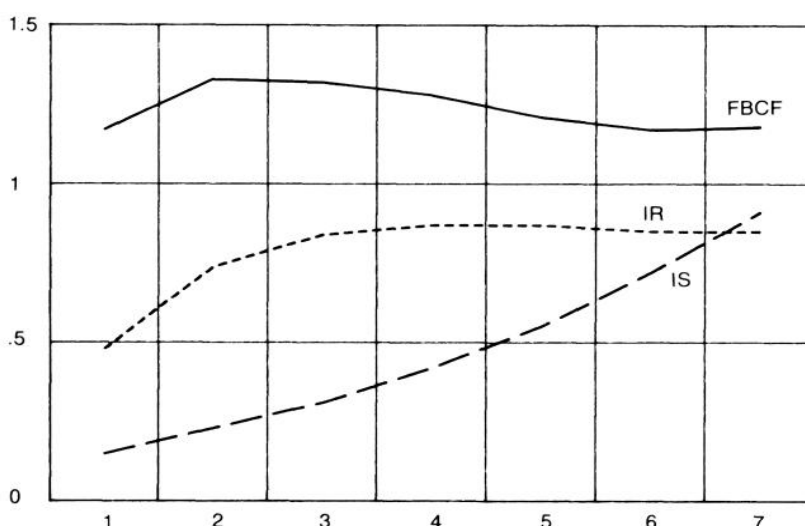
Trois variantes seront prises en exemple : deux variantes de demande (hausse de l'investissement de l'Etat, baisse de l'impôt sur le revenu) et une variante d'offre (baisse de l'impôt sur les sociétés).

Dans le cas des variantes de demande, l'impact maximum sur la croissance est vite atteint (entre deux et quatre ans). Lorsque l'effet sur la demande est direct (variante « hausse de la FBCF »), le multiplicateur est élevé. Il est maximum au bout de deux ans, mais proche de celui de première année. Dans le cas d'une réduction d'impôt sur le revenu les ressources des ménages sont immédiatement plus élevées. Par inertie des habitudes de consommation, une part importante du supplément de revenu

est épargnée la première année et l'effet sur la consommation (donc sur le PIB) est beaucoup plus fort la deuxième année (0,74 contre 0,48). Le maximum est atteint la quatrième année.

La variante d'offre (réduction d'impôt sur les sociétés constante sur la période) fait tout d'abord croître l'autofinancement des entreprises et donc l'investissement des entreprises. L'effet sur la consommation des ménages à la suite de l'augmentation des revenus, due principalement à la baisse du chômage, se fait sentir de plus en plus fortement. L'impact de la reprise sur les importations est quant à lui progressivement compensé par les exportations, qui dès la quatrième année ont un effet positif sur la croissance. La relance fait baisser les prix et rend plus compétitifs les produits français. L'impact total d'une telle mesure sur le PIB va croissant. Le multiplicateur atteint la valeur 1 la huitième année après le choc initial.

Ces résultats (graphique 15) illustrent comment la hiérarchie de dépenses et recettes qui découle de l'optique de court terme est intrinsèquement liée aux délais d'action des mesures de politique économique.



15. Multiplicateurs soutenus pour un choc de 1 à partir de 1975 au bout de la n^{ème} année

Influence de la date du choc

Le multiplicateur keynésien associé à un choc a tendance à diminuer au fur et à mesure que la date du choc est plus récente. Il en est ainsi principalement des multiplicateurs de première année (tableau 7). Au bout de quatre ans on retrouve des niveaux comparables.

Cette baisse des multiplicateurs est a priori conforme à la théorie keynésienne. L'augmentation de la propension moyenne à importer accroît les mécanismes de fuite. Celle-ci mesurée par le rapport des importations à la production totale passe de 19,8 % en 1975 à 25,9 % en 1982 pour le secteur industriel considéré par le modèle OFCE-annuel ⁽²⁷⁾.

La baisse de l'effet multiplicateur sur la période a pour conséquence un moindre « retour » de la conjoncture sur le budget de l'Etat. Les recettes indirectes liées à la production et à la consommation vont ainsi baisser.

(27) Voir [10].

7. Multiplicateurs de première année pour un choc de 1 en

	1975	1978	1982
Impôt sur le revenu	0,48	0,38	0,36
Impôt sur les sociétés	0,15	0,11	0,11
FBCF/BTP	1,18	1,07	1,07

8. Rapports du déficit des administrations à la dépense initiale pour un choc de 1 en

	1975	1978	1982
Impôt sur le revenu	0,92	0,96	0,99
Impôt sur les sociétés	1,03	1,04	1,08
FBCF/BTP	0,71	0,73	0,82

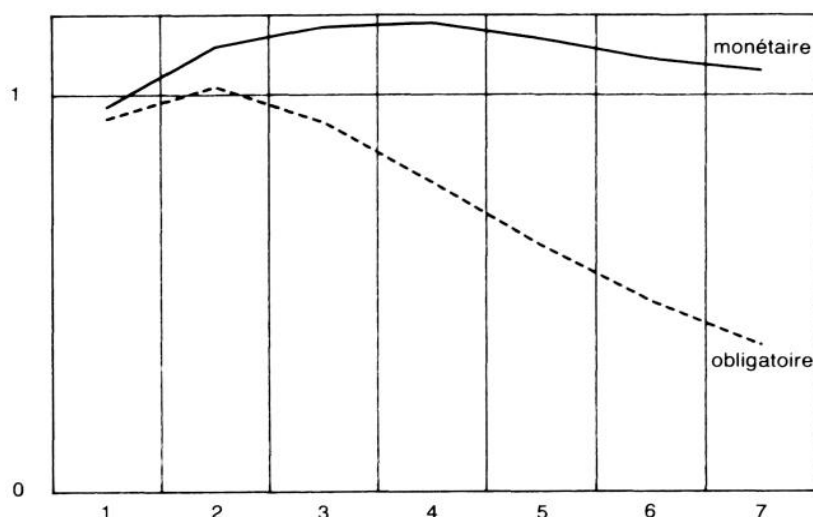
Un autre effet va dans le même sens. La création d'une dette supplémentaire accroît la charge d'intérêt à verser par les administrations. En période de forts taux d'intérêt (fin de notre période d'étude), cette masse versée va être beaucoup plus forte que pour une dépense initiale de même montant.

En conséquence le déficit lié à une dépense initiale, une fois le « retour » de l'économie pris en compte, va être de plus en plus fort avec la conjonction de ces deux effets (tableau 8).

Influence du type de financement

Les multiplicateurs présentés résultent de variantes où le financement des dépenses supplémentaires est entièrement couvert par création monétaire. L'effet d'un financement par émission d'obligations est sensiblement différent sur le multiplicateur à partir de la troisième année (graphique 16) ⁽²⁸⁾. Le rapport du déficit à la dépense initiale est plus faible avec un financement obligataire (0,69 en financement obligataire pour un choc de 1 en FBCF en 1979) car le surplus d'intérêts à verser au titre de l'emprunt nouveau apparaît pour la première fois l'année suivante. Avec un financement monétaire (rapport égal à 0,77 pour le même choc) la masse d'intérêts versés augmente dès la première année au titre des bons du Trésor en compte courant.

(28) Voir [10] pour les interprétations des variantes à financement monétaire et obligataire.



16. Multiplicateurs soutenus pour un choc de 1 à partir de 1979 au bout de la $n^{\text{ème}}$ année selon le type de financement ⁽²⁹⁾

Conclusion

L'objectif de cette étude est avant tout de permettre une classification des types de recettes et dépenses de l'Etat selon leur impact sur le déficit de l'Etat et sur le PIB marchand. La construction de soldes budgétaires pondérés nécessite de bien séparer les poids et les variations des termes et des soldes. Pour une plus grande clarté et une meilleure compréhension de ces soldes, il est souhaitable de prendre des coefficients de pondération fixes qui ne remettent pas en cause cette classification. On retiendra que les effets tant sur le déficit que sur le PIB marchand ont tendance à s'atténuer lorsqu'on se situe vers la fin de la période.

Les poids considérés sont ceux de l'année 1975.

(29) Les multiplicateurs concernent un choc en FBCF totale (FBCF/BTP et FBCF en produit industriel). Les multiplicateurs sont plus faibles que ceux évoqués précédemment car le contenu en importations de la FBCF est plus élevée.

ANNEXE 3

Cette annexe regroupe sous forme de deux tableaux les variations délibérées estimées pour chacun des postes de recettes et de dépenses traités.

9. Composante délibérée des recettes et indicateurs

(milliards de francs)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Impôt sur le revenu et le patrimoine des ménages	- 6.1	7.2	3.1	0.7	- 0.7	0.7	2.9	7.8
Impôt sur le revenu et le patrimoine des entreprises, des IF et EA	- 10.9	11.8	- 6.8	0.6	- 0.2	- 0.2	1.7	- 4.7
TVA		- 1.0	- 11.4		0.5	0.9	0.2	3.2
Autres impôts liés à la production	- 2.8	- 0.4	4.8	5.0	7.2	- 4.5	- 5.6	- 1.8
Recettes non fiscales							0.7	3.9
TOTAL	- 19.9	17.6	- 10.2	6.3	6.8	- 3.0	- 0.2	8.5
Solde délibéré ΔS_0	- 42.3	7.1	6.1	- 3.6	1.0	- 14.6	- 20.5	- 25.5
Indicateur ΔS_1	- 39.8	5.6	1.6	- 1.2	3.0	- 13.4	- 19.6	- 22.4
Indicateur ΔS_2	- 19.2	4.0	1.0	- 6.1	- 1.7	- 9.1	- 10.5	- 11.4
ΔS_0 /PIB	- 2.9	0.4	0.3	- 0.2	0.0	- 0.5	- 0.7	- 0.7
ΔS_1 /PIB	- 2.7	0.3	0.1	- 0.1	0.1	- 0.5	- 0.6	- 0.6
ΔS_2 /PIB	- 1.3	0.2	0.0	- 0.3	- 0.1	- 0.3	- 0.3	- 0.3

10. Composante délibérée des dépenses et indicateurs

(milliards de francs)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Rémunérations	1.3	1.6	1.6	0.9	0.5	0.5	1.5	3.4
Consommation intermédiaire .	3.5	- 0.9	- 2.9	2.5	1.9	2.8	3.9	2.2
FBCF	1.3		- 2.2	- 0.3	0.1	- 0.8	0.3	0.4
Intérêts								3.2
Transferts aux ménages	- 0.2			0.8	- 0.3	- 0.2	1.5	- 1.5
Transferts aux EI ⁽¹⁾	1.4	3.6	- 7.1	- 1.0	1.9	1.9	4.0	- 3.1
Transferts aux entreprises ...	1.2	7.8	- 7.0	0.2		0.8	2.9	3.0
Transferts au reste du monde .	- 0.4		- 1.0	- 0.1	0.4	- 0.2	0.4	
Prestations sociales	3.2	1.5	2.5	3.0	1.1	2.3	4.0	8.0
Transferts à la Sécurité sociale	7.0	- 2.0	2.9	2.3	2.2	- 0.2	- 0.1	10.6
Transferts courants aux APUL			2.0					3.6
Transferts courants aux ODAC	1.8	0.5	1.8	2.2	- 0.8	3.9	0.9	2.0
Transferts en capital aux APUL	1.3	- 1.1	0.2	0.6	0.3	0.7	- 0.1	- 0.8
Transferts en capital aux ODAC		- 0.5	- 0.3	- 0.4	- 0.3	0.9	1.1	- 0.8
TOTAL	21.4	10.5	- 15.2	10.8	7.1	12.5	20.3	30.2
Dotations en capital	0.2	0.2	- 0.6	0.4	- 0.4	- 0.4	- 0.1	3.4
Dotations à la CPHLM	0.8	- 0.3	- 0.5	- 1.2	- 0.9	- 0.6	1.6	0.4
TOTAL	22.4	10.5	- 16.3	10.0	5.8	11.6	20.3	34.1

(1) Des primes d'épargne revenant aux ménages n'ont pu être séparées de ce poste. Leur croissance importante en 1981 explique une partie de la forte augmentation délibérée.

Références bibliographiques

- [1] A. BRENOT-OULDALI et D. QUARRE. « Les effectifs des agents de l'Etat de 1975 à 1982 ». *Economie et statistique*, n° 167, juin 1984.
- [2] J.C. CHOURAQUI et R.W. PRICE, « Les déficits du secteur public : problèmes et implications en matière de politique économique ». *Etudes spéciales de l'OCDE*, juin 1983.
- [3] Département des diagnostics, « Chronique de conjoncture », *Observations et Diagnostics Economiques, Revue de l'OFCE* n° 7, avril 1984.
- [4] Département d'économétrie, « Perspectives de l'économie française en 1984 et 1985 », *Observations et Diagnostics Economiques, Revue de l'OFCE* n° 8, juillet 1984

- [5] F. de LEEUW, T. HOLLOWAY, D. JOHNSON, D. Mc CLAIR et Ch. WAITE, « The High-Employment Budget : New Estimates, 1955-1980 », *Survey of Current Business*, novembre 1980.
- [6] F. de LEEUW, T. HOLLOWAY, « The High-Employment Budget : Revised Estimates and Automatic Inflation Effects », *Survey of Current Business*, avril 1982.
- [7] F. de LEEUW et T. HOLLOWAY, « A Response », *Survey of Current Business*, novembre 1982.
- [8] W. FELLNER, « The High-Employment Budget and Potential Output ». *Survey of Current Business*, novembre 1982.
- [9] A. FONTENEAU, « Le modèle OFCE-annuel », *Observations et Diagnostics Economiques, Revue de l'OFCE* n° 5, octobre 1983.
- [10] P. MANTZ, A. RAMOND, M. TABOUILLOT et M. UNGEMUTH, « Le poids des prélèvements obligatoires : portée et limites de la mesure ». *Economie et statistique*, n° 157, juillet/août 1983.
- [11] R. MUSGAVE, « On Measuring Fiscal Performance ». *The Review of Economics and Statistics*, mai 1964.
- [12] OCDE, « Les indicateurs budgétaires ». *Perspectives Economiques, Etudes spéciales*, juillet 1978.
- [13] OCDE, « Note sur les indicateurs de l'orientation de la politique budgétaire ». *Perspectives Economiques*, juillet 1982.