

La politique budgétaire

Cours de Politique économique

Raul Sampognaro

raul.sampognaro@sciencespo.fr

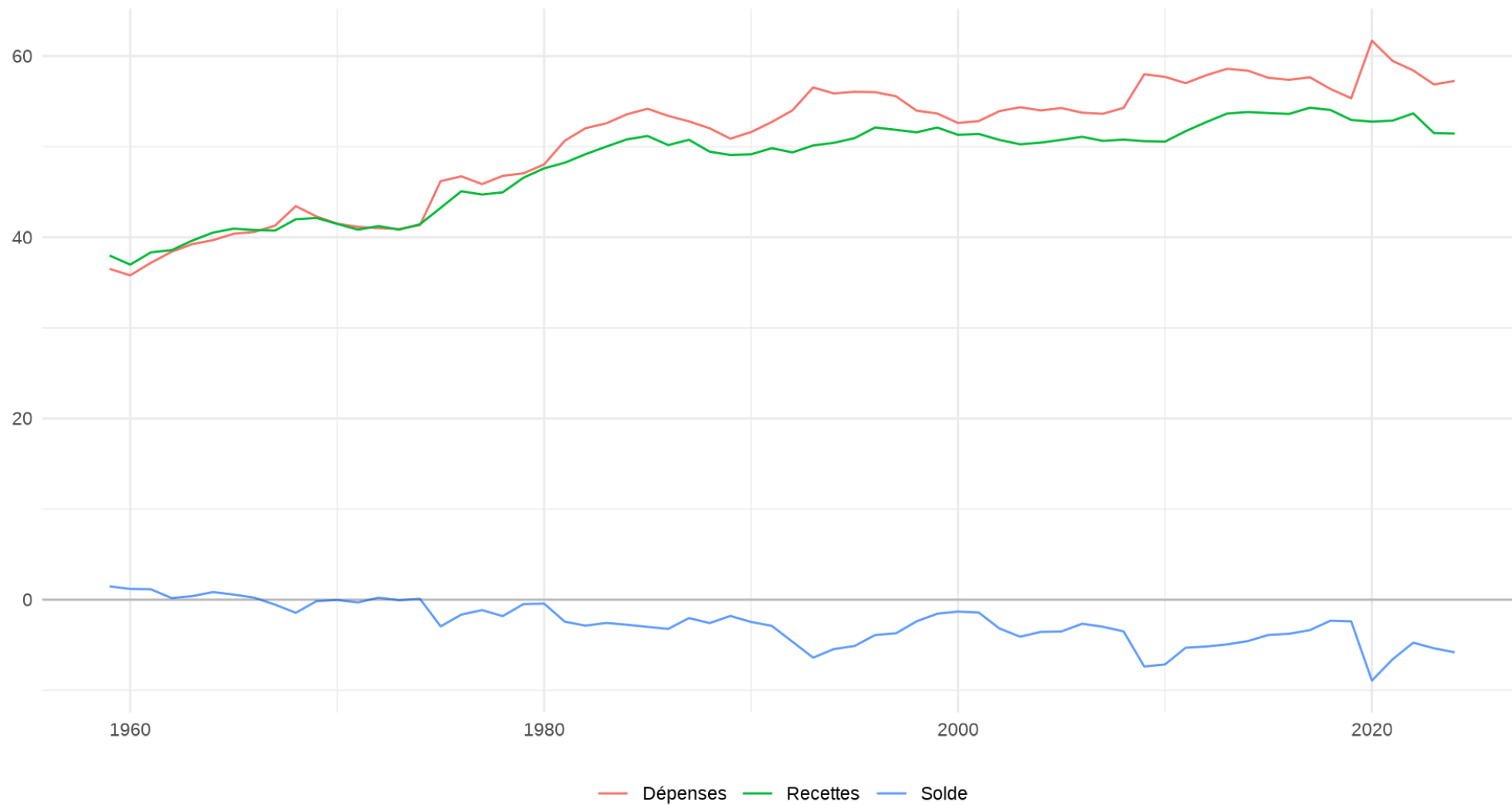
OFCE, Sciences Po Paris

mercredi 17 septembre 2025

» Les 4 étapes de la politique budgétaire en France

Dépenses et recettes publiques totales

En pts. de PIB



Source: Insee

» Quelques définitions

Solde budgétaire

Les gouvernements engagent des **dépenses** et les financent principalement par les **prélèvements obligatoires** (impôts et cotisations sociales). L'écart entre les dépenses et les recettes courantes est le **solde budgétaire**.

$$\text{Solde Public}_t = \text{Recettes}_t - \text{Dépenses}_t$$

Modes de financement du déficit

Un **déficit public** ($\text{Solde} < 0$) peut être financé de 2 façons:

1. l'**emprunt** (un passif du gouvernement)
2. la **création monétaire** (un passif de la banque centrale)

Budget Public

Le **budget** d'une APU est un document prévisionnel qui précise l'origine et le montant de ses revenus ainsi que l'emploi qu'elle compte faire.

» La loi de Finances

A l'initiative du pouvoir exécutif, les lois de Finances (LF) permettent d'approuver et d'amender le travail préparatoires de l'administration. Une LF est à la fois:

1. Un acte de prévision
2. Autorisation de perception des impôts
3. Contrôle de l'exécutif

Loi de finances initiale (LFI)

La LFI est un document obligatoire qui rend possible la continuité de l'action publique.

- Elle autorise à recouvrer l'impôt (vote de la représentation nationale comme symbole du consentement à l'impôt)
- Autorise l'ouverture des crédits (précise le montant l'objet de la dépense) affectant les crédits en fonction d'objectifs pré-déterminés

LFI 2025: a poussé le cadre juridique jusqu'à ses limites

Autres lois de finances: LF rectificative, loi de règlement

Le processus budgétaire

Comment mesurer la position budgétaire?

Pourquoi s'intéresser aux déficits?

Conclusion

» Le processus budgétaire: le PLF

Le budget constitue le document comptable retraçant l'ensemble des **prévisions** de recettes et de dépenses.

La LF est l'acte juridique par lequel **le Parlement autorise la levée de l'impôt et l'exécution des dépenses.**

Sous la V^e République sa préparation, rédaction et dépôt demeurent le monopole du gouvernement.

Détail des étapes de la préparation du PLF 2026

» 1) Phases administratives et politiques de préparation

- Au cours du 1^{er} semestre de l'année le gouvernement et chaque administration évalue ses besoins pour les années à venir en fonction des politiques publiques envisagées.
- Avant l'été le Premier Ministre envoie une lettre plafond qui arrête le montant maximum des crédits par mission.
- Pendant l'été réunions techniques pour distribuer les plafonds par mission entre les différents programmes.
- Le produit de ces échanges aboutit à la finalisation du Projet de Loi de Finances (PLF) début septembre
- Le PLF est envoyé au Conseil d'Etat pendant la 1^{ère} quinzaine de septembre pour analyse juridique.
- Le PLF (et ses documents annexes) doivent être déposés au plus tard le premier mardi d'octobre (*la LOLF n'a pas été reseptée pour le PLF 2025*)

» 2) Le rôle du Parlement

Débat d'orientation pluriannuel

Afin que le Parlement puisse examiner le PLF qui lui sera soumis, un débat d'orientation des finances publiques est prévu en amont au dépôt du PLF.

Ce débat préalable permet de tenir compte de remarques des parlementaires dans la dernière ligne droite de la préparation du PLF en vue du dépôt d'octobre.

Voir le dernier débat d'orientation et de programmation des finances publiques

Le processus parlementaire du PLF est strictement encadré

- L'article 47 de la Constitution accorde 70 jours pour le traitement (ils se déclenchent lors du dépôt du dernier document annexe obligatoire)
 - L'Assemblée Nationale dispose de 40 jours pour un vote en 1^{ère} lecture, puis le Sénat de 20 j. Les dix derniers jours dépendent des navettes parlementaires

Si la LFI n'est pas adoptée dans les délais prévus (*comme en 2025!*) alors le gouvernement doit demander que le Parlement adopte une loi spéciale l'autorisant à percevoir l'impôt et à reconduire les dépenses du budget précédemment voté.

Madec, Plane et Sampognaro (2024), *Après la censure : impact économique et budgétaire de la loi spéciale pour 2025*

» Les finances sociales: le PLFSS

L'implication de l'Etat dans le pilotage de la sécurité sociale s'est renforcé depuis la réforme constitutionnelle de 1996.

- Vote d'une loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) annuelle.

La LFSS détermine les **conditions générales de l'équilibre financier** de la sécurité sociale et compte tenu des prévisions fixe des **objectifs de dépenses**.

Remarque: contrairement à la LF une LFSS ne fixe pas le niveau des dépenses sociales

Une place croissante de l'Etat dans le pilotage de la Sécurité Soc.

Avec la hausse des dépenses sociales, l'universalisation de la protection sociale et la place croissante des ressources fiscales dans le financement de la SS il devenait nécessaire d'augmenter le rôle du Parlement.

» Les finances sociales: le PLFSS (2)

Mais le contrôle des finances sociales par le Parlement reste limité

La portée juridique de la LFSS est moindre à celle de la LF:

- Le Parlement évalue les recettes à défaut d'autoriser le prélèvement. Si la LFSS fixe les grands principes des financements sociaux les paramètres principaux (**taux, assiette**) sont fixés par décret (en partie pour pouvoir traduire l'issue de négociations entre partenaires sociaux)
- Le Parlement fixe des objectifs de dépense (notamment en santé) mais ne peut pas limiter les crédits

Ceci ne remet pas en cause la question que ce type de loi facilite le pilotage des comptes sociaux

» Les finances locales

Les collectivités locales bénéficient, constitutionnellement, de la liberté d'administration et de l'autonomie financière.

Toutefois, leur autonomie formelle ne doit pas être surévaluée.

Autonomie financière \neq autonomie fiscale

- La loi peut fixer l'assiette des impôts locaux et/ ou encadrer les taux qui peuvent être appliqués (pour éviter la concurrence fiscale)
- Avec les lois de décentralisation certaines politiques nationales doivent être mises en place par les collectivités locales (ex: RSA)

Une règle d'or à respecter

Le budget d'une APUL est présenté en deux sections:

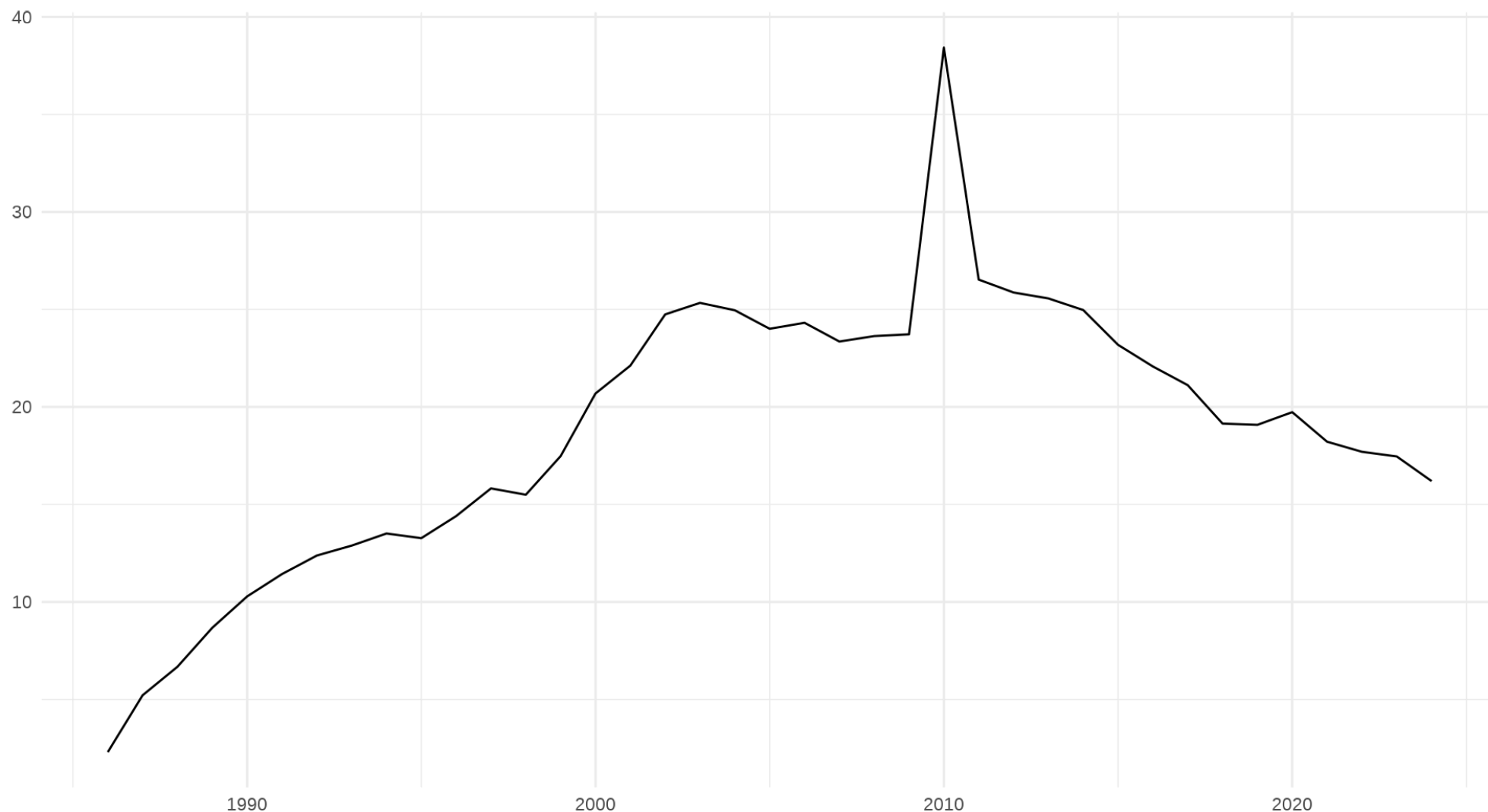
1. Fonctionnement
2. Investissement

La partie *fonctionnement* **ne peut pas** afficher un déficit.

» Quelle autonomie financière des APUL ?

Part des transferts entre APU dans les recettes des APUL

En % des recettes totales des APUL



Source: Insee

Le processus budgétaire

Comment mesurer la position budgétaire?

Pourquoi s'intéresser aux déficits?

Conclusion

» 1. Déficit réel ou nominal ?

L'écart entre les recettes et les dépenses courantes est la mesure la plus usuellement mobilisée dans l'analyse.

Mais est-elle pertinente?

Une première critique qui peut être faite est que les APU sont un agent **endetté** (en règle générale elle dépensent plus qu'elles encaissent).

L'inflation a tendance à **déprécier** la valeur du **stock** des dettes passées. Ce gain n'est pas pris en compte par la mesure traditionnelle du déficit.

Exemple: Imaginez que votre seule taxe est assise sur la consommation. Alors, sans modifier les volumes échangés ni les taux de vos taxes, la seule montée des prix augmente les recettes de l'APU et facilite le paiement des intérêts sur les titres de la dette contractés par le passé.

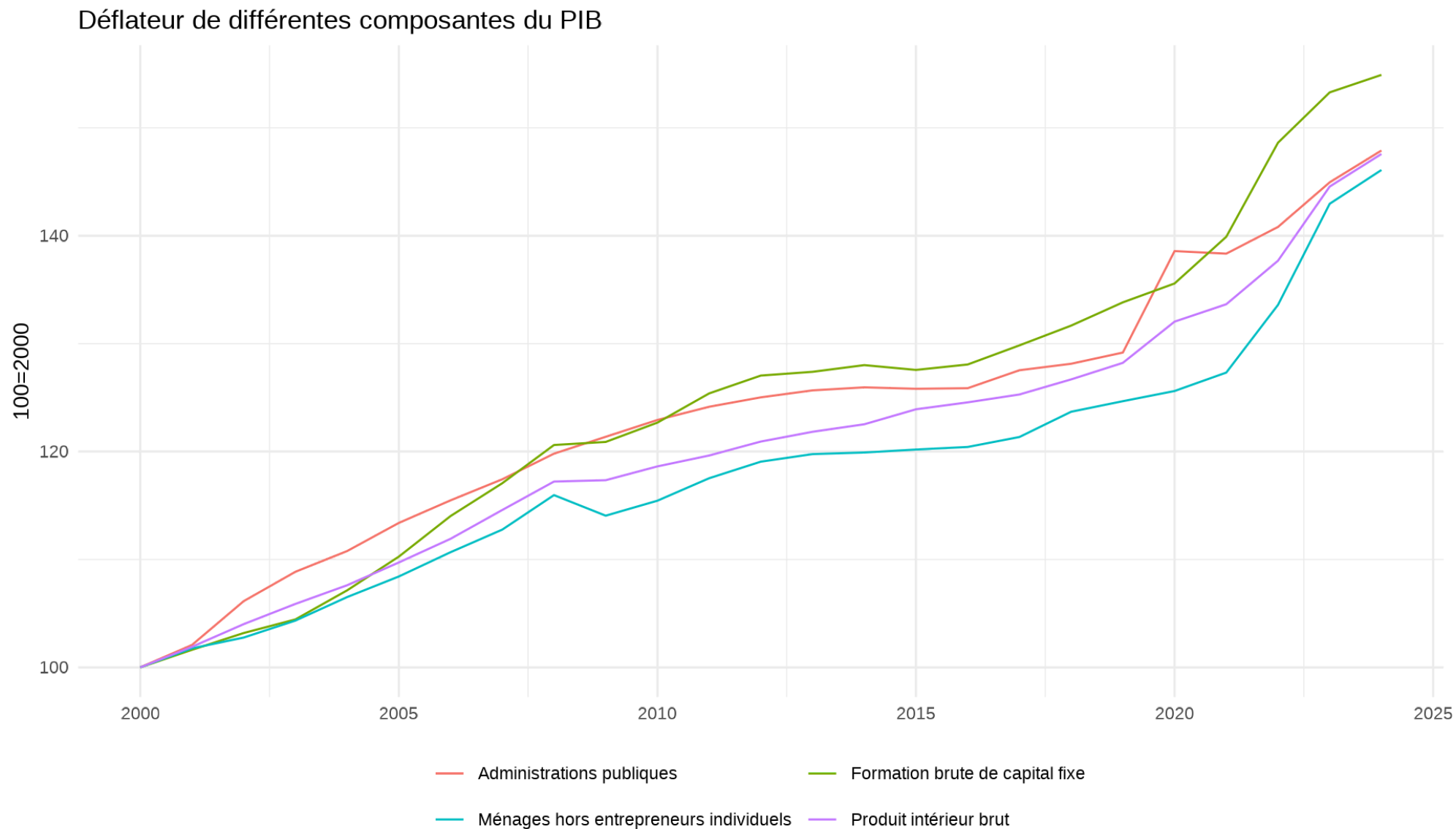
» La taxe inflationniste

En présence d'inflation, en *termes réels* (càd en tenant compte des biens auxquels vous devez renoncer) le remboursement de vos intérêts et emprunts passés nécessitera de renoncer à moins de consommation courante des autres B&S.

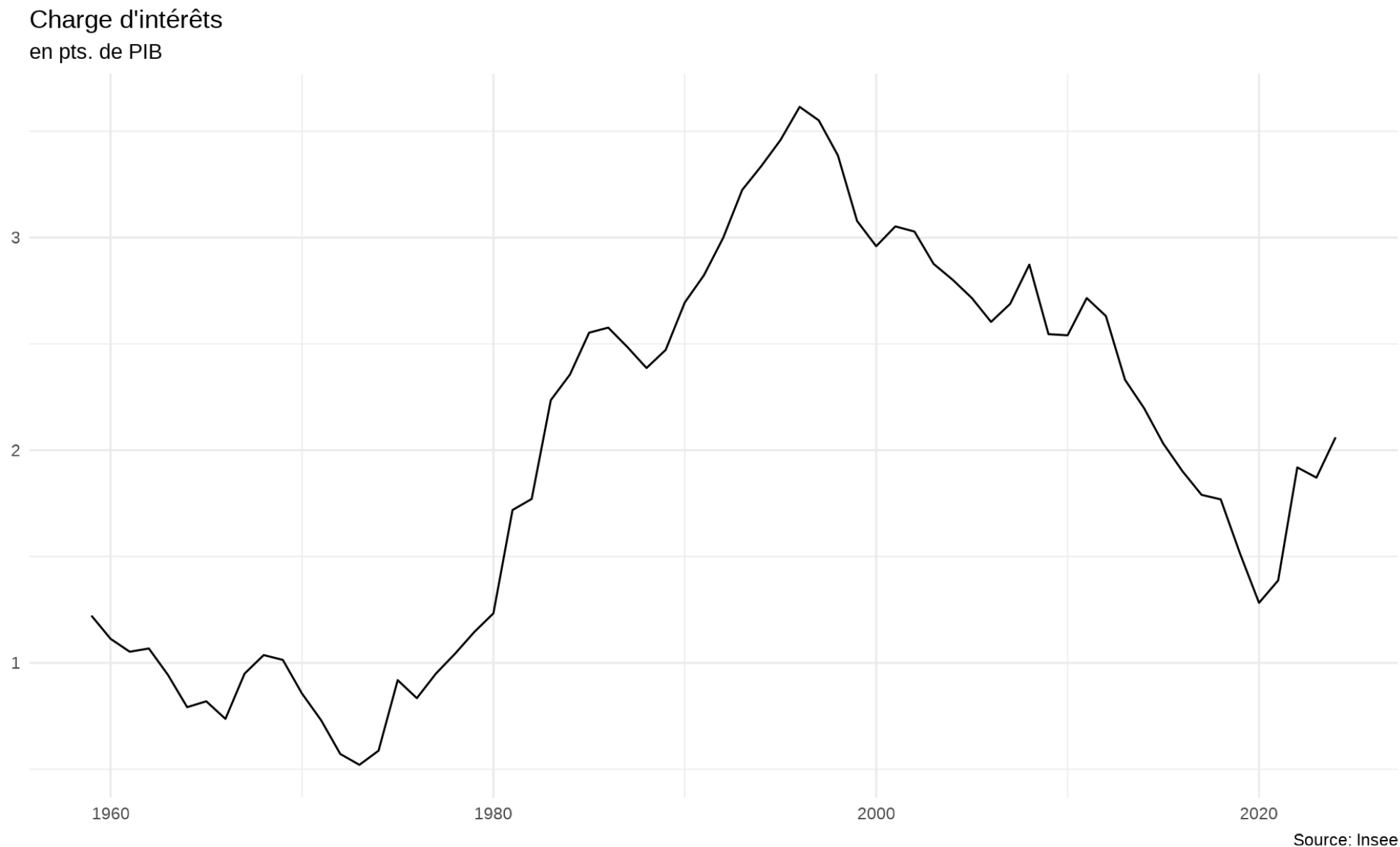
Pour parler de la dépréciation de vos dettes passées en lien avec la hausse générale des prix on parle de **taxe inflationniste**.

⇒ en présence d'inflation les créanciers de l'État reçoivent des intérêts qui leurs permettent d'acheter moins de biens et services.

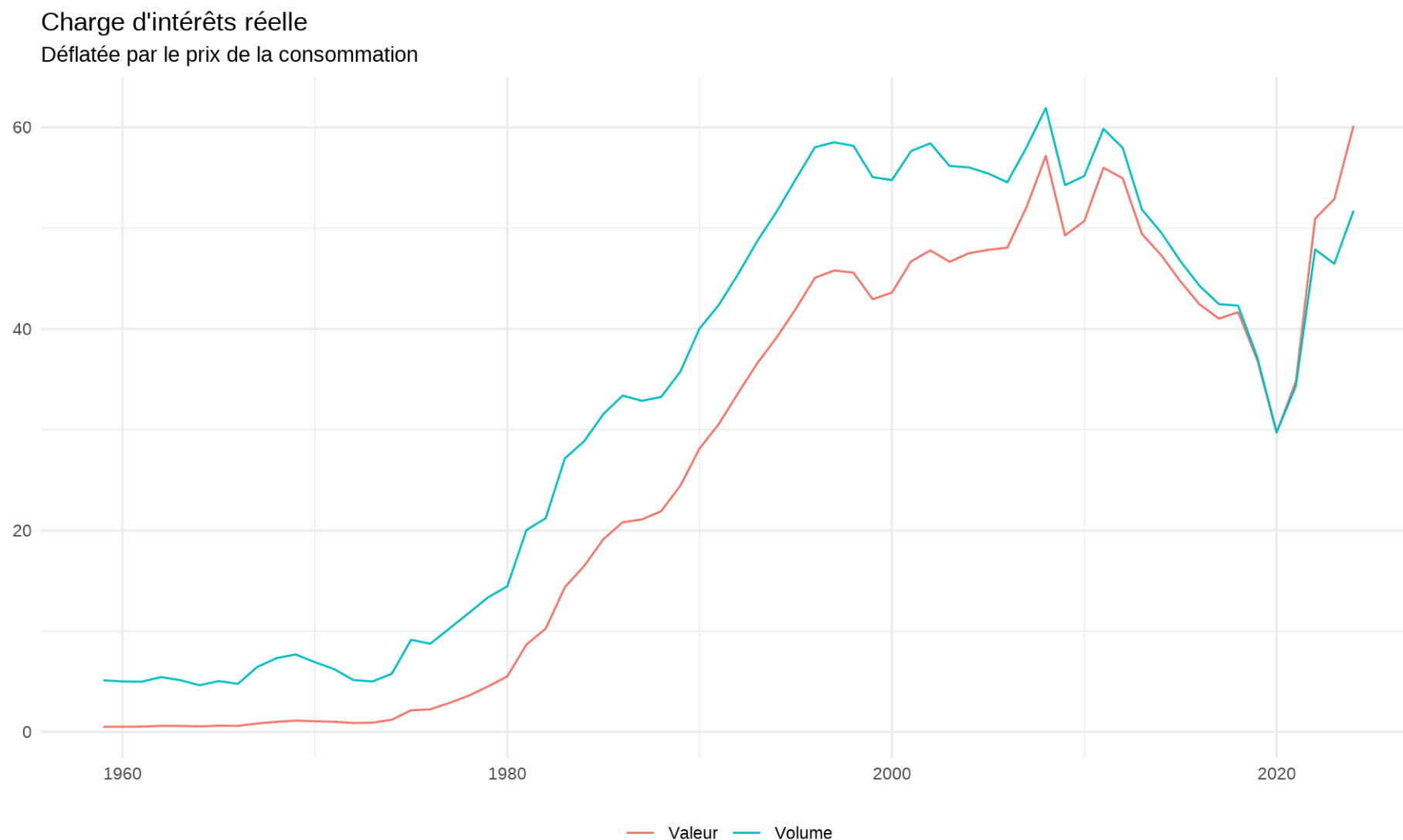
» Un pas de côté: inflation, quelle inflation ?



» 2 points de PIB de charge d'intérêts (en pts. de PIB)



» Charge d'intérêts réelle: en valeur +26 % depuis 2005 mais -7 % en renoncement à la consommation



» Définition du solde primaire

La charge d'intérêts est difficilement pilotable par l'État.

On peut concentrer l'analyse sur la partie du solde pilotable par les APU:

Rappel:

$$\text{Solde Public}_t = \text{Recettes}_t - \text{Dépenses}_t$$

En décomposant la dépense selon son aspect « pilotable »:

$$\text{Solde Public}_t = \text{Recettes}_t - \text{Charge d'intérêts}_t - \text{Dépenses hors CI}_t$$

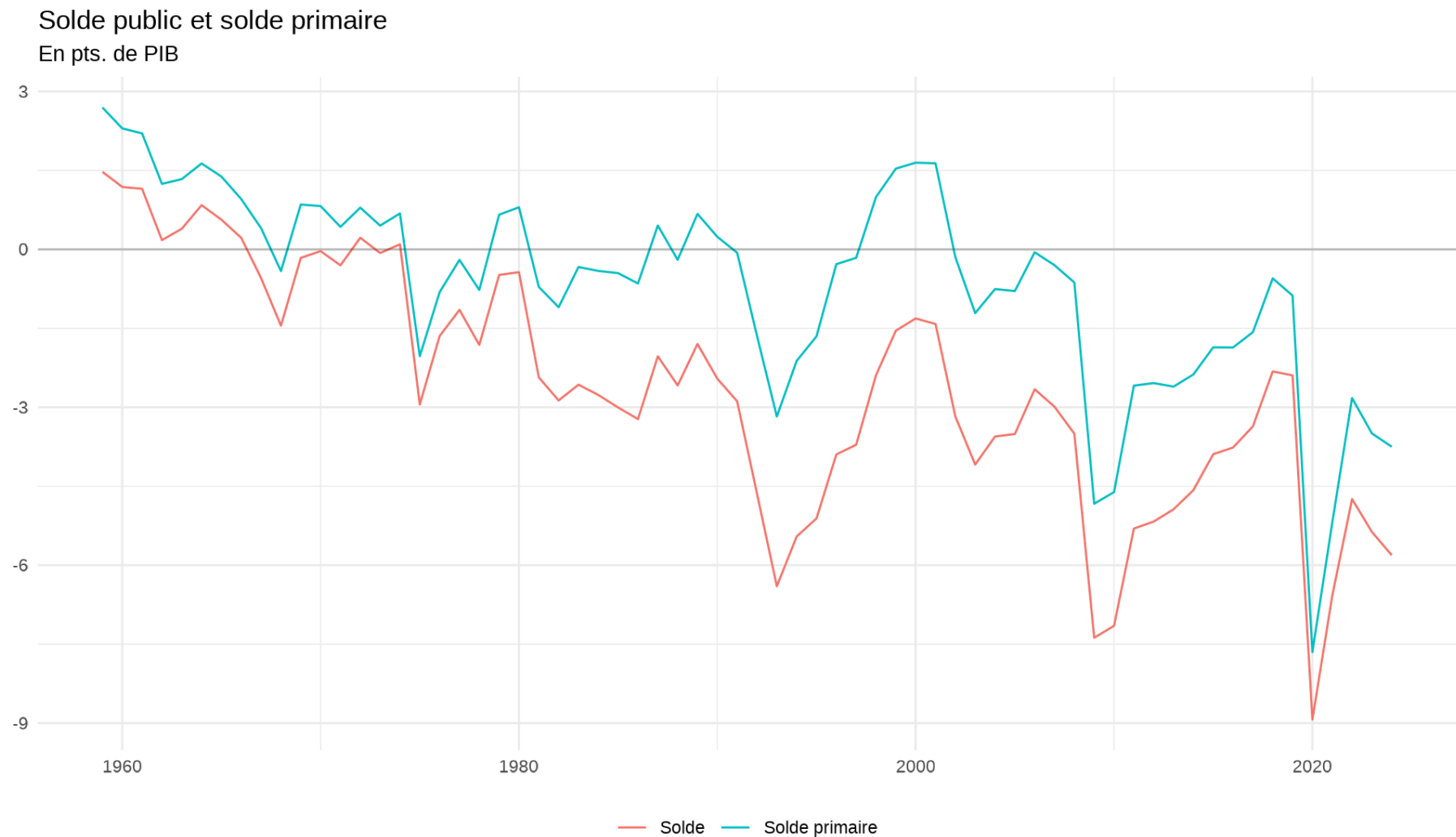
Et on peut définir le solde primaire:

$$\text{Solde Public primaire}_t = \text{Recettes}_t - \text{Dépenses hors CI}_t$$

Et donc:

$$\text{Solde Public}_t = \text{Solde public primaire}_t - \text{Charge d'intérêts}_t$$

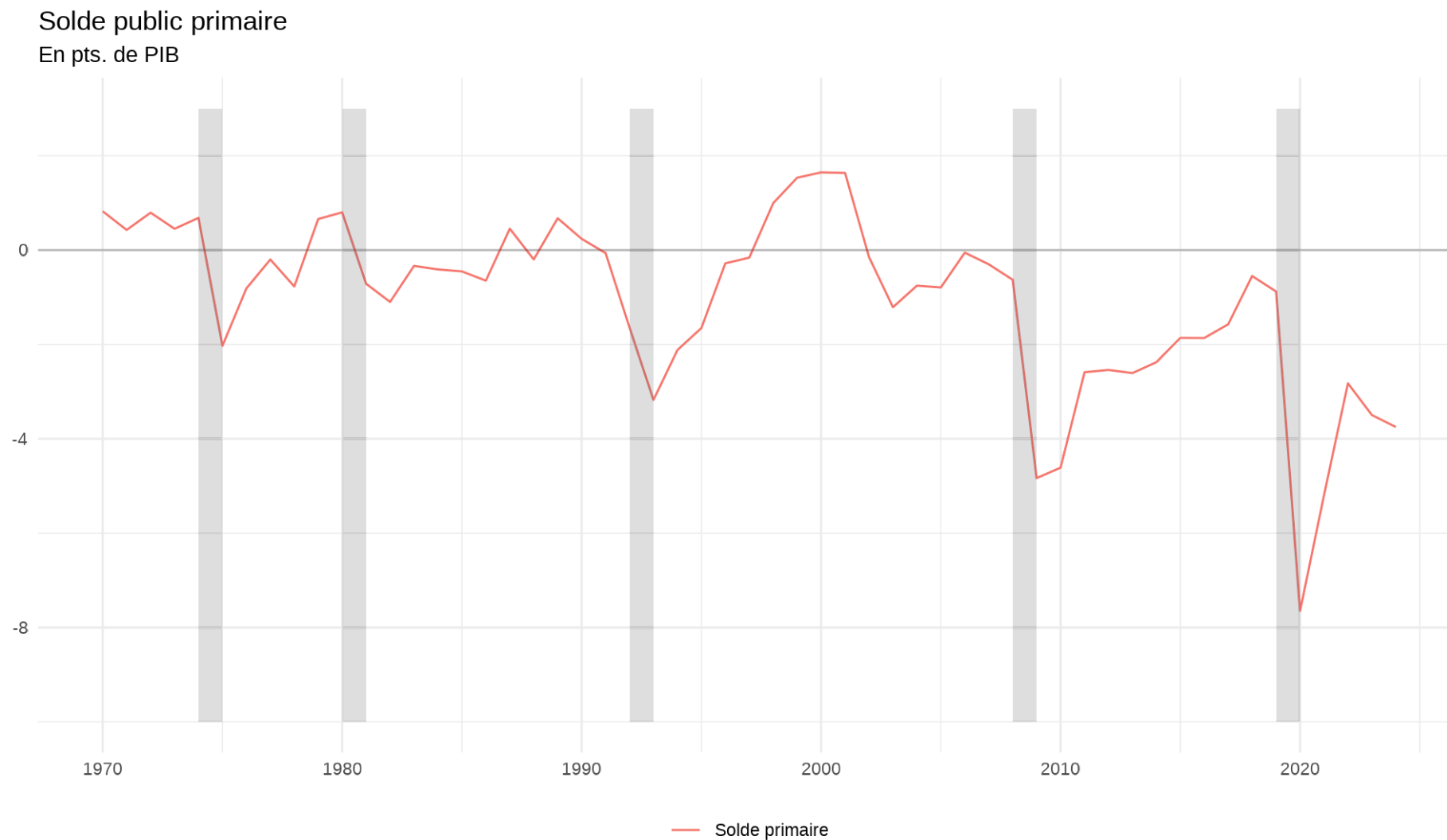
» La France a un déficit primaire depuis 2001



Source: Insee

La semaine prochaine on verra si cela est « grave ».

» 2. Les conditions cycliques affectent l'évolution du solde primaire

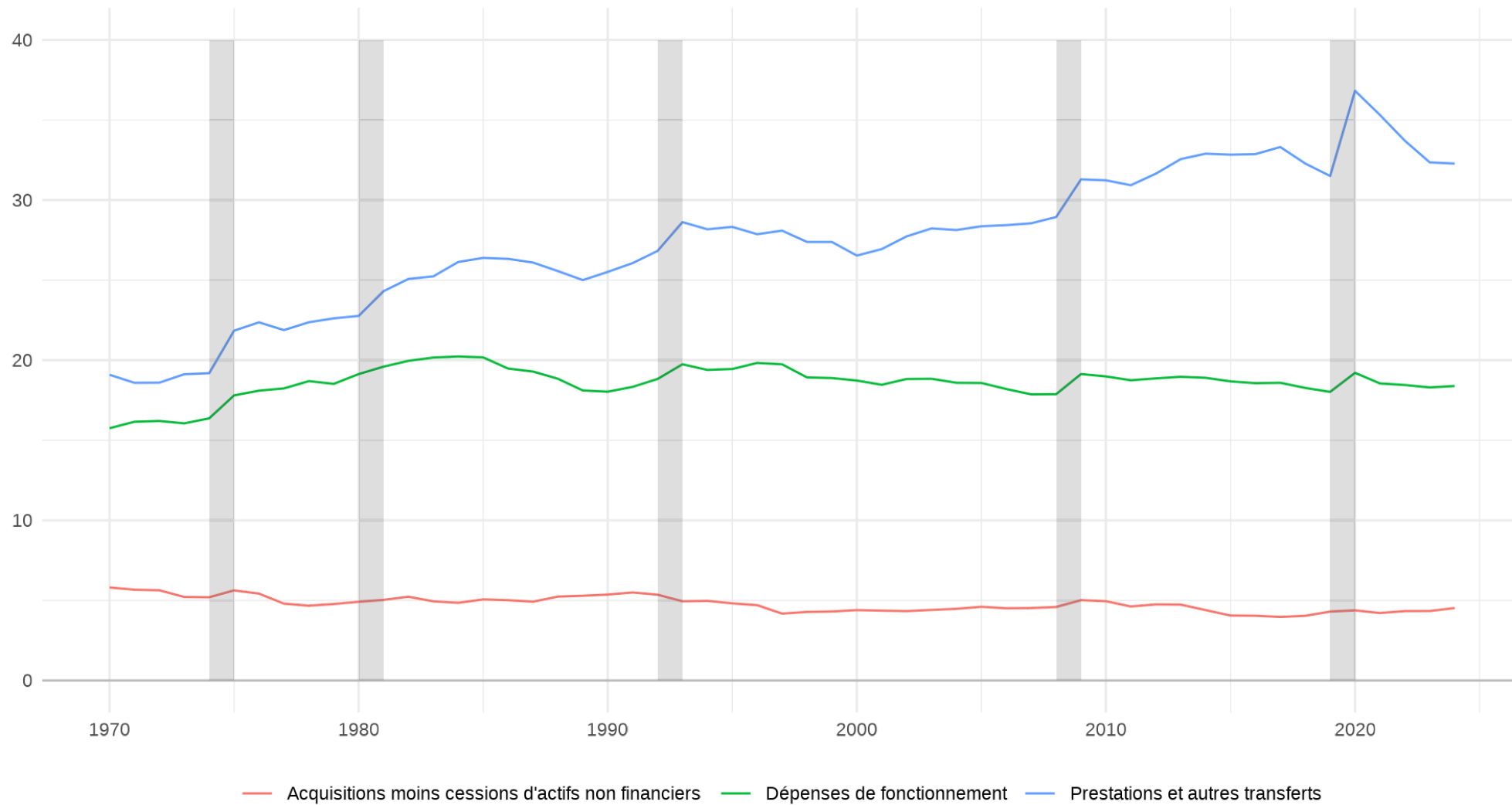


Source: Insee, Comité de datation des cycles économiques (AFSE)

» Dépenses publiques et cycle économique

Dépenses publiques et cycle économique

En pts. de PIB

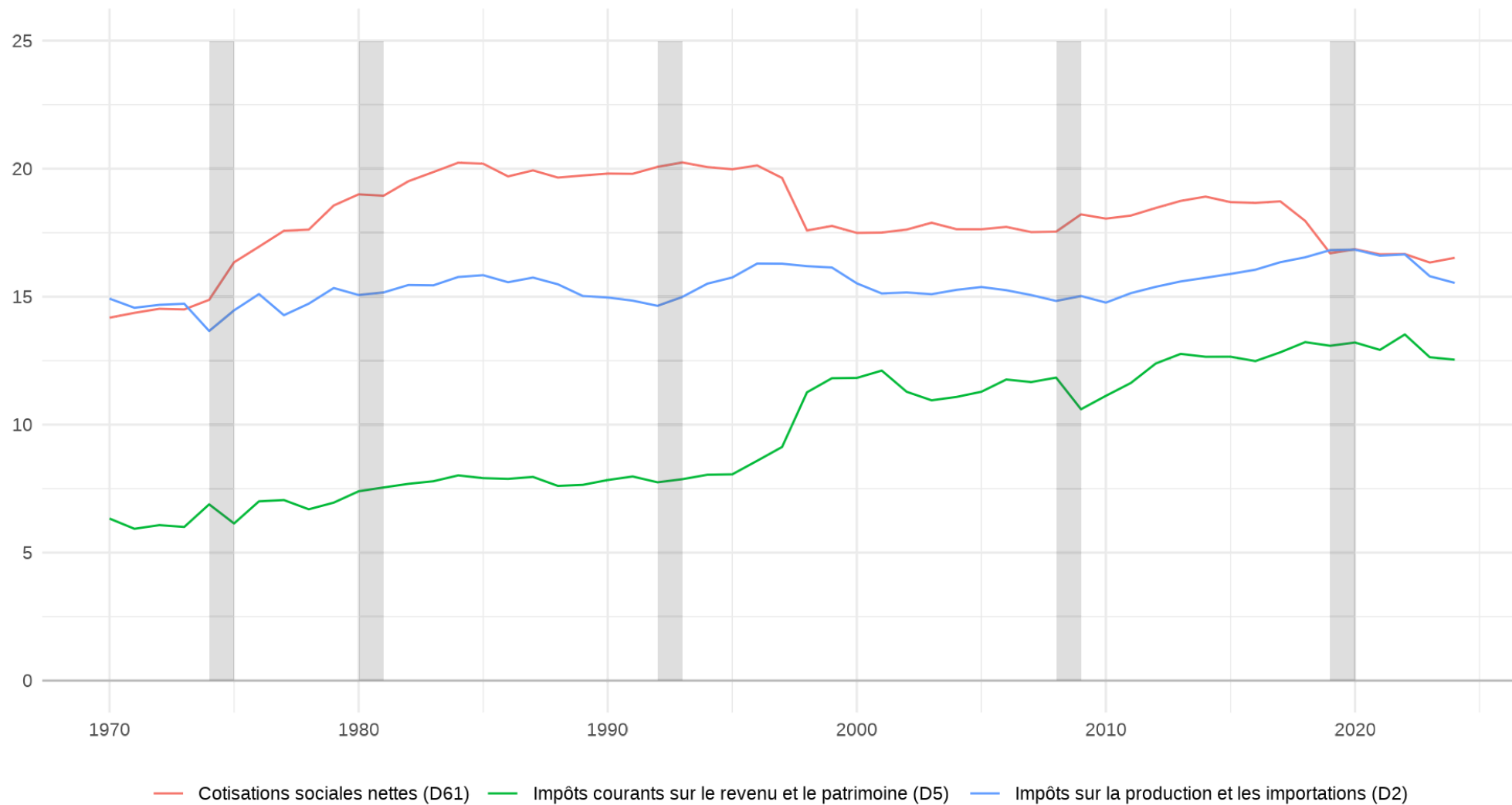


Source: Insee, Comité de datation des cycles économiques (AFSE)

» Recettes publiques et cycle économique

Recettes publiques et cycle économique

En pts. de PIB



Source: Insee, Comité de datation des cycles économiques (AFSE)

» Quelques définitions

Stabilisateurs automatiques

Mécanismes intégrés aux budgets publics qui, sans aucun vote, augmentent les dépenses ou diminuent les impôts lorsque l'économie ralentit.

Exemple, lorsque les revenus d'un ménage diminuent, celui-ci doit généralement moins d'impôts, ce qui contribue à amortir le choc. De plus, un ménage peut devenir éligible à l'assurance chômage.

Mesures discrétionnaires

La politique budgétaire discrétionnaire nécessite une action du Parlement, il peut donc y avoir des délais considérables en raison des débats sur la réponse appropriée, des étapes du processus d'élaboration des lois et des mesures administratives pour que les nouveaux programmes deviennent opérationnels.

» L'importance du PIB potentiel (un cas simple)

Pour réfléchir au cycle économique les économistes ont construit le concept de production potentielle. Elle est déterminée par les facteurs de production mobilisables et tout ce qui affecte l'efficacité de leur utilisation.

La base: une fonction de production

On peut définir la fonction de production de la valeur ajoutée:

$$Y_t = F(A_t, K_t, N_t)$$

où A correspond à la productivité globale des facteurs, K le capital physique et N l'emploi.

Si l'on suppose qu'il existe un taux de chômage frictionnel (\bar{u}) qui ne génère pas de tensions inflationnistes.

\bar{u} dépend en grande mesure des institutions du marché du travail et de la technologie de rencontre entre demandeurs d'emploi et emploi vacants.

Au plein emploi:

$$\bar{N}_t = (1 - \bar{u})L_t$$

où L représente la population active.

» PIB potentiel

Pour simplifier pensons le capital (matériel ou immatériel) comme une variable pré-déterminée

Dans ce cas, à la date t le maximum de capital mobilisable est K_t .

- On parle des modèles de *time-to-build* (l'investissement contemporain sera opérationnel dans le futur)

De même, si l'efficiance dépend de investissement immatériel (R&D) alors A_t est fixe.

Au plein emploi (ou sans générer des tensions inflationnistes)

Alors à la date t cette économie peut produire, sans générer des tensions inflationnistes, le PIB potentiel \bar{Y}_t :

$$\bar{Y}_t = F(A_t, K_t, \bar{u}L_t)$$

Output gap: l'écart entre le PIB observé et le PIB potentiel

$$\text{Output gap}_t = \frac{Y_t - \bar{Y}_t}{\bar{Y}_t}$$

» Solde (primaire) corrigé du cycle

En absence de *mesures discrétionnaires*, le solde budgétaire évolue au gré de l'évolution de *l'output gap*.

Pour avoir une évaluation de la position budgétaire qui ne soit pas dépendante du cycle conjoncturel, les institutions et les économistes calculent un solde (primaire) corrigé du cycle:

Pour faire cela, il est nécessaire de purger l'effet du cycle sur les indicateurs de finances publiques. Pour faire cela on calcule:

$$\text{Solde Corrigé du Cycle}_t = \text{Solde Public}_t - \alpha \times \text{Output gap}_t$$

où α est la sensibilité du solde public à la conjoncture. Ce paramètre est en général estimé.

Estimations de α : 0,6 pour la France

Les estimations de la Commission Européenne sont disponibles **Mourre, Poissonnier & Lausegger (2019)**.

- α moyen des pays de l'UE est de 0,5 et va de 0,30 à 0,63.

» Solde (primaire) public structurel

Un concept associé est celui de **solde structurel**.

Le solde structurel est intimement lié au solde corrigé du cycle.

Par delà de corriger du cycle cet indicateur corrige l'état des finances publiques de certaines opérations qui ont un effet ponctuel sur les finances publiques, sans effet permanent.

Exemples:

- Recettes tirées d'une vente de fréquence téléphonique
- Paiement d'amendes suite à un contentieux administratif.

$$\text{Solde Structurel}_t = \text{Solde Corrigé du Cycle}_t - \text{One-off}_t$$

» Solde corrigé du cycle et solde structurel

Solde public, solde corrigé du cycle et solde structurel

En pts de PIB (potentiel)



Source: Ameco

» Attention: on n'observe pas l'OG (ni α)

Si ces indicateurs sont attractifs, il ne sont pas parfaits.

Le PIB potentiel et par conséquent *l'output gap* sont deux grandeurs non observées et qui sont dépendantes des **données** disponibles et du **modèle** sous-jacent qui sert pour construire l'indicateur.

Ainsi, les différentes organisations peuvent avoir une vision divergente sur l'état du cycle à un moment donné:

Evaluation de <i>l'output gap</i> en 2024 selon différentes institutions	
En pts de PIB potentiel	
Organisation	<i>Output Gap</i>
Gouvernement	-0.7
Commission Européenne	0.0
FMI	-0.7
OCDE	-0.5
Sources: <i>World Economic Outlook</i> du FMI (avril 2025), <i>Economic Outlook</i> de l'OCDE (juin 2024), Ameco (mai 2025), RAA 2025 (avril 2025)	

Le processus budgétaire

Comment mesurer la position budgétaire?

Pourquoi s'intéresser aux déficits?

Conclusion

» Court terme vs. long terme

Stabilisation macroéconomique

Vous l'avez déjà vu dans d'autres cours de macroéconomie: la politique budgétaire peut aider à stabiliser le cycle économique.

Cela dépend notamment:

- la propension marginale à consommer
- la propension marginale à importer
- la réaction des taux d'intérêts

Question ouverte: est-ce que pour stabiliser le cycle il est mieux de compter sur les *stabilisateurs automatiques* ou les *décisions discrétionnaires*?

La croissance à long terme

- Rôle sur l'accumulation de capital (matériel ou immatériel)
- Rôle sur la dynamique de la productivité globale des facteurs

» Epargne et investissement

Imaginons une économie fermée.

Relations comptables de base

$$Y = C + I + G$$

En réordonnant les termes:

$$Y - C - G = I$$

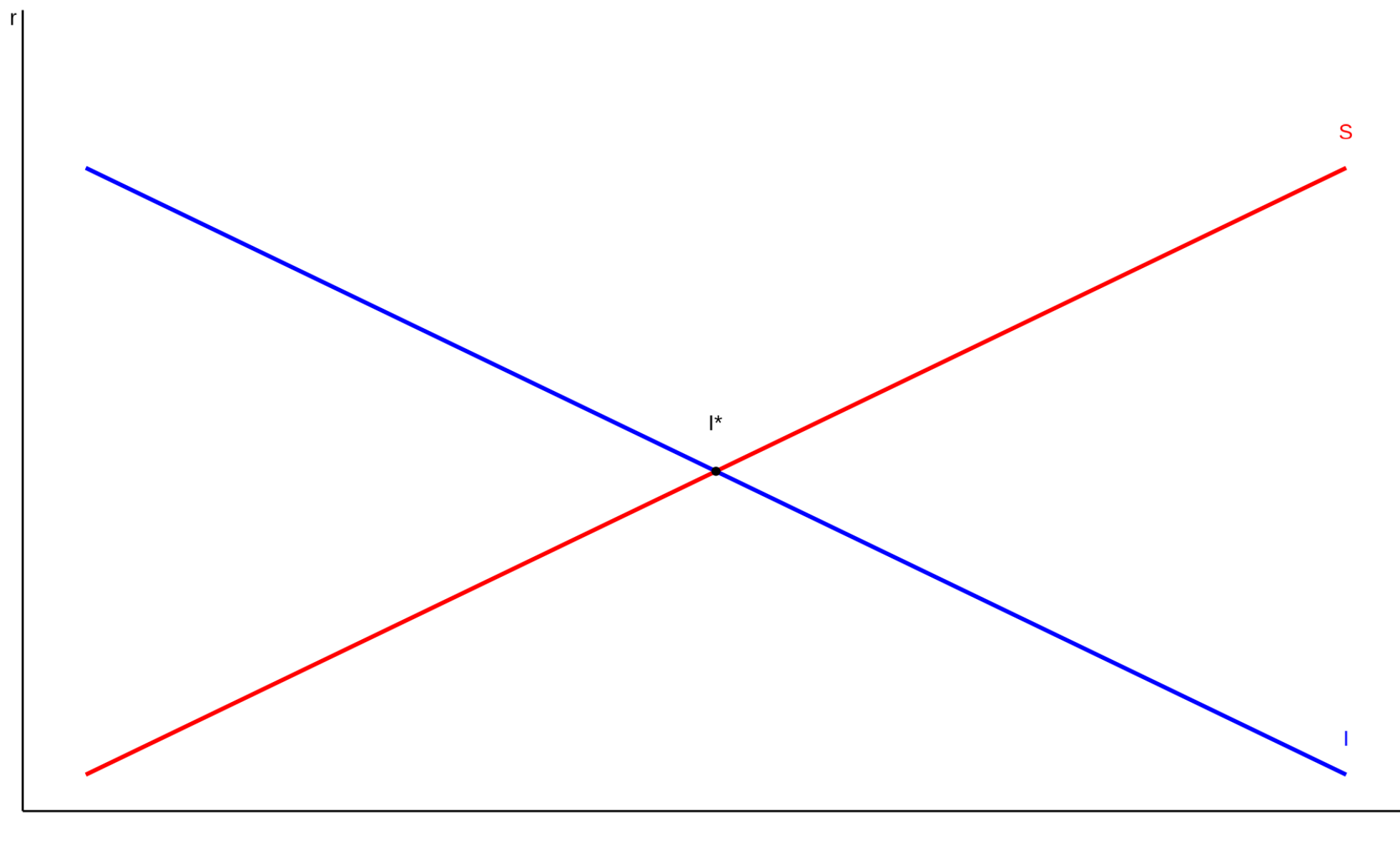
Et en réécrivant cette équation:

$$(Y - T - C) + (T - G) = I$$

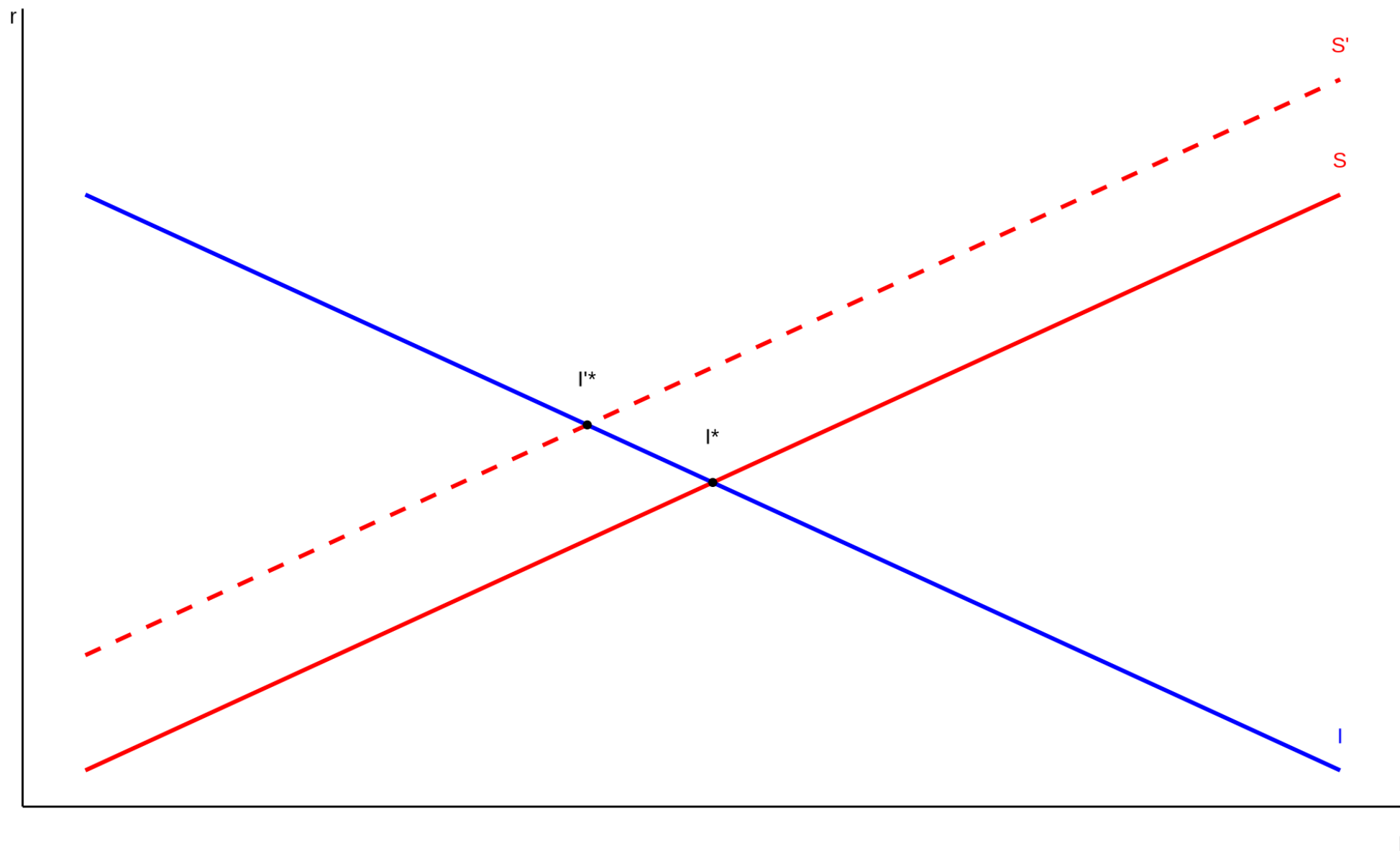
Ce qui implique:

$$\text{Epargne privée} + \text{Epargne Publique} = I$$

» Equilibre du marché de capital



» Choc sur l'épargne publique ($S \rightarrow S'$)



» Et si on a accès à l'épargne mondiale ?

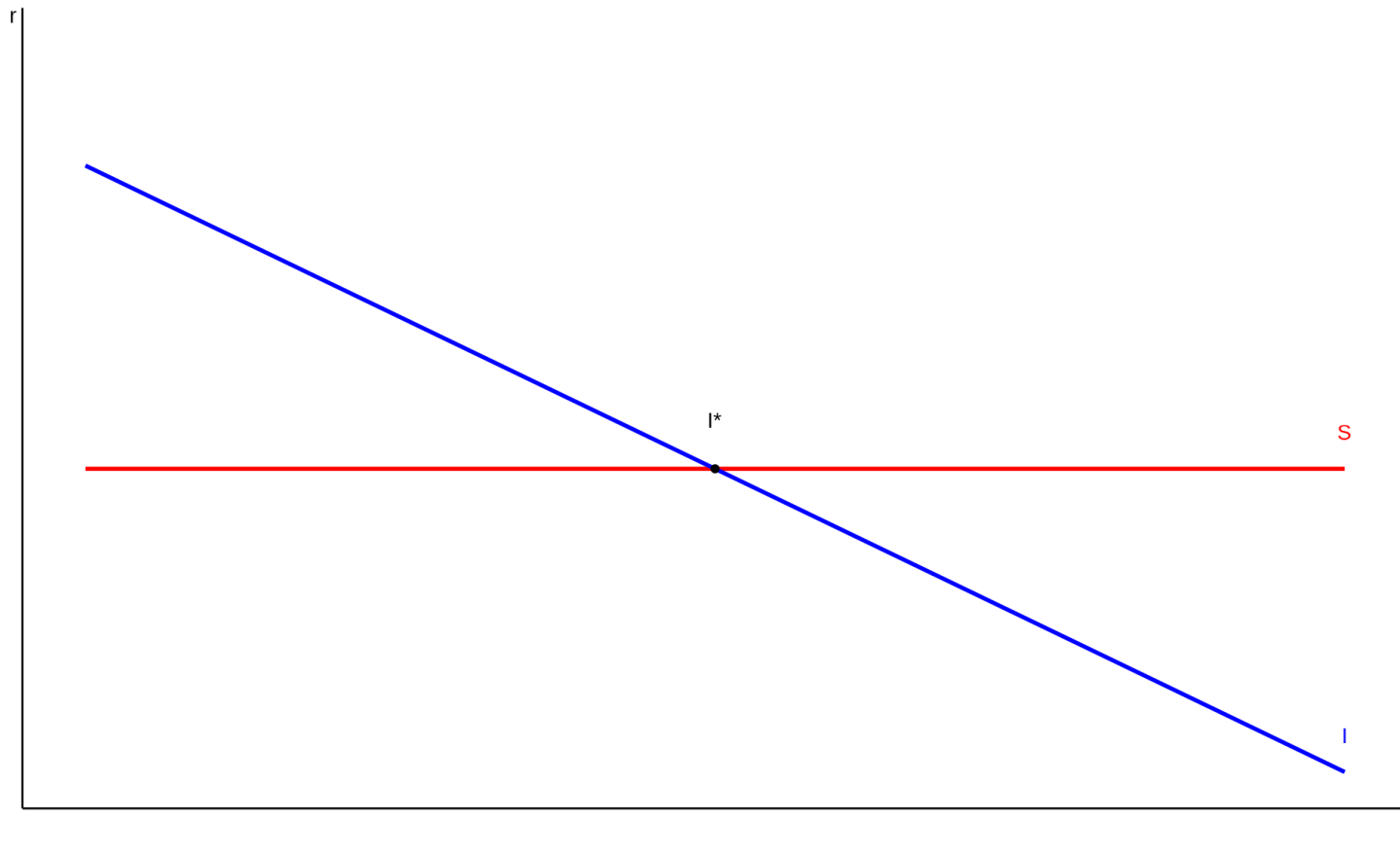
Dans le cas où les flux financiers sont totalement libres, toute différence de rendement génère des mouvements de capitaux massifs qui les font disparaître.

Dans ce cas extrême, l'équilibre du compte courant fixe:

$$r = r^w \quad (\text{CA})$$

Attention: cela suppose que l'économie nationale en question est une petite économie ouverte qui n'a pas d'influence sur le taux d'intérêt mondial!

» Et si on a accès à l'épargne mondiale ?



⇒ Avec intégration parfaite des marchés des capitaux internationaux le niveau d'investissement ne dépend plus des déterminants de l'épargne nationale. Seulement des fondamentaux de la demande de capital et des conditions du marché mondial.

Attention: un choc de demande d'épargne publique augmentera la dette vis-à-vis du reste du monde!

» Politique budgétaire dans une union monétaire

Supposons que l'économie a 2 pays avec une seule union monétaire

Cadre d'analyse simple (très proche d'IS-LM)

L'équilibre du marché des biens dans chaque pays (courbe IS)

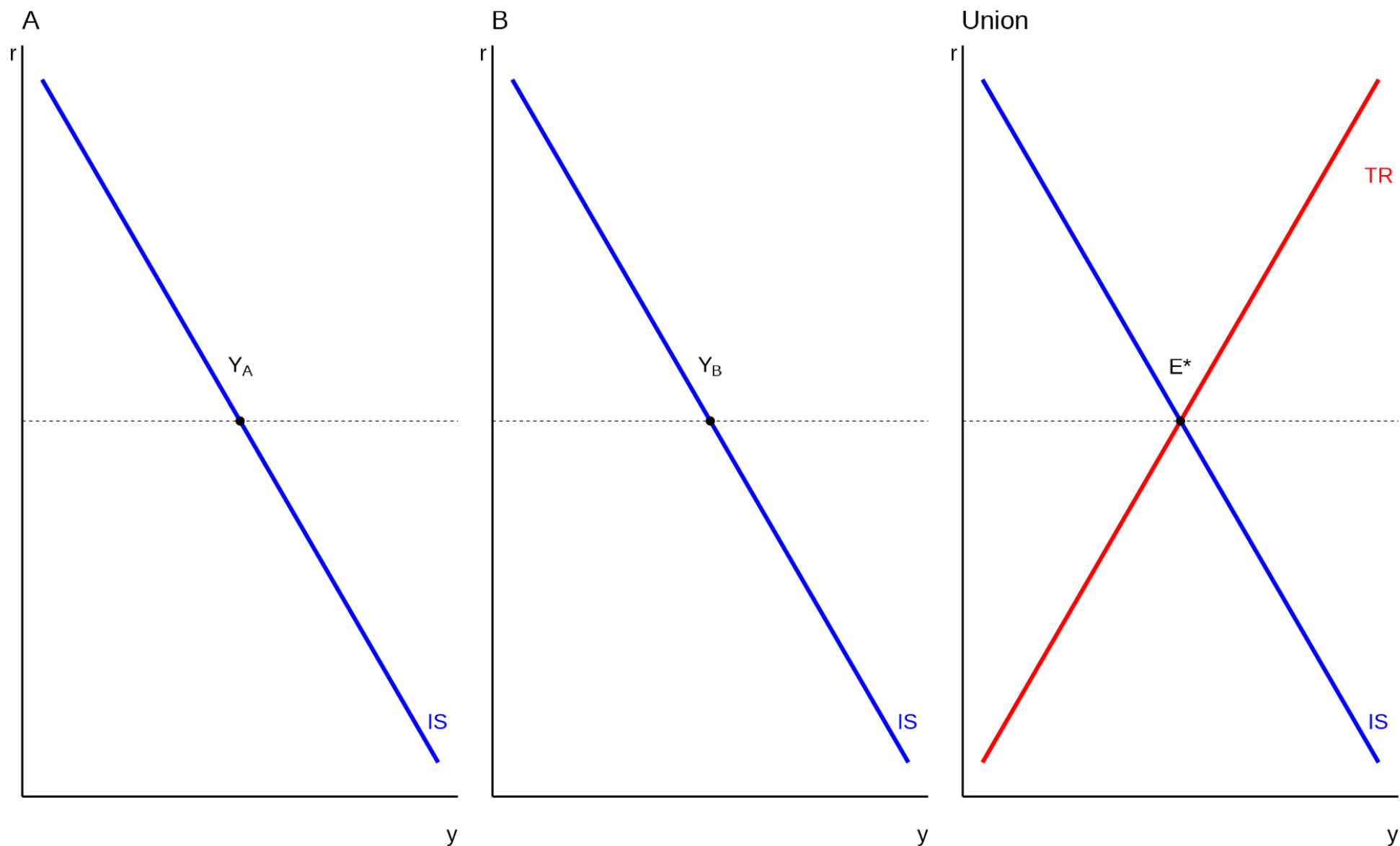
$$y_A = g_A - b \times r \quad (\text{IS A})$$

$$y_B = g_B - b \times r \quad (\text{IS B})$$

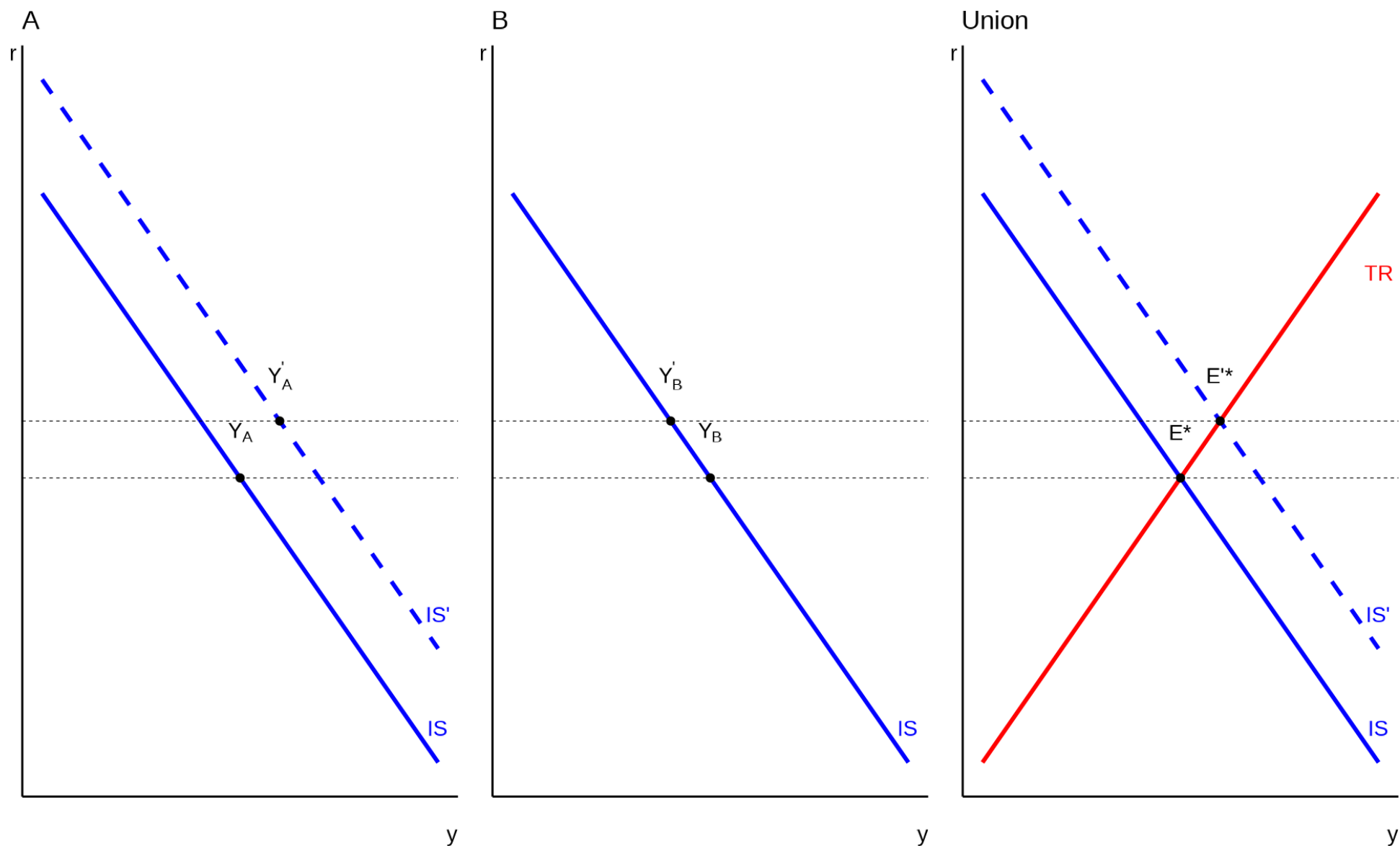
Règle de Taylor de la banque centrale unique (TR)

$$r = r^* + \gamma \times (y_A + y_B) \quad (\text{TR})$$

» Politique budgétaire dans une union monétaire



» Choc de politique budgétaire dans un seul pays



» Politique budgétaire dans une union monétaire: besoin de coordination

Dans une union monétaire la politique budgétaire dans un pays génère des **externalités** dans les autres pays.

Comme une partie du coût de la relance est payée par le reste de l'union on peut avoir des incitations à avoir des déficits plus importants.

⇒ ceci a amené aux pays de la zone euro à créer un ensemble de règles pour limiter la capacité des Etats membres de mener de politiques non coopératives.

Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC)

Le PSC a été adopté en 1997 au Conseil européen d'Amsterdam.

2 règles originales:

1. Tout **déficit** supérieur à **3% du PIB** peut amener à des procédures de déficit excessif.
2. **Dette publique** inférieure à **60% du PIB**

Avec la succession de crises les règles de la gouvernance se sont étoffées.

» Une gouvernance européenne en pleine évolution

Crise des dettes souveraines de la zone euro (2010-2012)

Cette crise a identifié des problèmes majeurs de la gestion des finances publiques en zone euro:

1. le respect des règles d'origine n'était pas signe d'une gestion saine des finances publiques (*Espagne, Irlande*)
2. la prise en compte **stricte** des règles pendant une dépression générait des politiques budgétaires trop contraignantes
3. asymétrie dans les règles et peu de prise en compte de l'aggrégation de l'application des règles pays par pays (*aggregate fiscal stance*)

Des nouvelles flexibilités

1. Réformes structurelles
2. Investissement
3. Exigences dépendantes de *l'output gap*

Des nouvelles cibles

1. solde structurel
2. variation du solde structurel
3. évolution des dépenses publiques nettes:::

» La modernisation du PSC en 2022

Nouvelle réforme en 2022:

- plus de place à l'analyse prospective avec une méthodologie commune qui génère des scénarios de dette à long terme (*Debt Sustainability Analyses*)
- les trajectoires correctives émanent des pays membres qui devraient mieux s'approprier des objectifs communs (moins d'imposition extérieure)
- la principale cible opérationnelle est un concept d'évolution de la dépense publique pilotable par l'Etat Membre (et qui exclue l'effet des stabilisateurs automatiques)

⇒ plus d'importance des institutions et moins des règles

Le processus budgétaire

Comment mesurer la position budgétaire?

Pourquoi s'intéresser aux déficits?

Conclusion

» Points clés à retenir

Solde public; Solde primaire; Charge d'intérêts; Solde structurel; Output Gap; Effets du déficit.

» La semaine prochaine

Thème: la dynamique de la dette publique française

- Heyer, Plane, Ragot et Sampognaro (2025), Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France?, PB 146 OFCE
- Heyer, Plane, Ragot et Sampognaro (2025), Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France?, PB 146 OFCE
- Ragot (2021), Plus ou moins de dette publique en France?, PB 84 OFCE