Conférence

Modèles économiques et politiques budgétaires. *L'output gap* en débat

Louvain-la-Neuve, vendredi 11 mars 2021

Les critiques et propositions du Dr. Heimberger par rapport au modèle d'« output gap »

Les critiques du Dr. Heimberger ciblent certaines anomalies de la gouvernance économique européenne et particulièrement des modèles budgétaires qui sous-tendent celle-ci.

Le biais restrictif de la gouvernance budgétaire européenne

La gouvernance économique européenne a été responsable d'une politique budgétaire trop restrictive, qui amplifie les crises économiques au lieu de les réduire. Le cas d'école est la récession « en double creux » de 2011-2013, lorsqu'une politique discrétionnaire de consolidation budgétaire provoqua une seconde récession après celle induite par le choc financier de 2008-2009[1].

Le lien avec le modèle d'output gap

Le Dr. Heimberger montre que le modèle d'output gap de la Commission européenne (celui également utilisé par les Etats membres) porte une lourde responsabilité dans ces erreurs de politique budgétaire. Ce modèle sert à estimer l' « output gap » (donc la position dans le cycle économique) et le solde budgétaire structurel (donc les efforts budgétaires à réaliser pour revenir à l'équilibre). Plusieurs critiques sont adressées :

-Durant la crise de la zone euro, des révisions à la baisse périodiques du PIB potentiel induites par le modèle ont envoyé un mauvais signal aux autorités publiques (réduire le déficit structurel « excessif », mener une politique procyclique).

-Certaines caractéristiques du modèle (filtre de Kalman…) renforcent la tendance à la sous-estimation du PIB potentiel et donc à une politique procyclique ;

-Ces erreurs d'estimations peuvent avoir des effets économiques à long terme (hystérésis) avec pour résultat paradoxal d'augmenter le ratio dette/PIB[2].

-Malgré les ajustements techniques récents du modèle par la Commission, le modèle continue à produire une sous-estimation de l'output gap et une surestimation du déficit structurel, comme le montre les estimations de déficit structurel de la Commission pour 2022-2023.

[1] Ph. Heimberger (2017), "Did fiscal consolidation cause the double-dip recession in the euro area?", *Review of Keynesian Economics*.

[2] Ph. Heimberger et J. Kapeller (2017), "The performativity of potential output: pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies", *Review of International Political Economy*.

-Dans le cadre de ses recherches, le Dr. Heimberger et ses collègues ont interviewé des économistes d'institutions européennes (Commission, EPC, « Output gap working group »), qui pour certains critiquent virulemment le modèle actuel[3].

Un problème de transparence démocratique

Le NAWRU, le PIB potentiel, l'output gap, le déficit structurel sont des variables inobservables et mal définies, comme le constate un des économistes interviewés par le Dr. Heimberger. D'un point de vue politique, deux grands reproches sont à adresser au modèle actuel :

-Il n'est pas idéologiquement neutre, ce manque de neutralité étant cependant occulté par les détails techniques opaques du modèle d'output gap ;

-Il confère un grand pouvoir aux experts qui déterminent en vase clôt la hauteur du déficit structurel et d'autres variables déterminantes dans les décisions budgétaires des gouvernements. Ce point est reconnu aussi par un membre de l'OGWG interviewé par le Dr. Heimberger : *« The fiscal framework assigns a lot of power to the people that estimate potential output »*[4].

Le Dr. Heimberger pose la question : *"Should democratic economic policy-making depend heavily on such highly revision-prone, opaque model estimates?"*[5].

Propositions pour améliorer le pilotage budgétaire

Le Dr. Heimberger propose une stratégie pragmatique d'améliorations des estimations, au cas où les conditions politiques ne seraient pas réunies pour développer un nouveau cadre en matière budgétaire au niveau européen :

1. **Promouvoir un débat plus ouvert** sur ces modèles, dans la société et les parlements.

2. **Modifier le modèle d'output gap actuel**. Le Dr. Heimberger défend une approche pragmatique selon laquelle des améliorations substantielles des estimations peuvent être produites même en maintenant le modèle actuel basé sur celle du PIB potentiel. Des ajustements techniques pourraient être introduits qui réduiraient la taille estimée du déficit structurel et fournirait aux gouvernements plus d'espace budgétaire. Par exemple, le think tank allemand *Dezernat Zukunft* a récemment proposé de modifier la méthode d'estimation du PIB potentiel en remplaçant le NAWRU par un taux de plein emploi et en corrigeant d'autres composants du modèle pour tenir compte du sous-emploi involontaire[6].

3. **Combiner ces réformes avec d'autres propositions** (modification de la clause d'investissement, remplacement de la règle de 1/20e de réduction du ratio dette/PIB…).

[3] Cf. Heimberger Belgium debate November 2021 (ccecrb-debat.com). L'un d'eux dit ceci : *"For economists, the structural deficit is understandable. In their models, it's defined. But in the real world it is not only unmeasurable but also undefined. We are not sure what we mean by the concept"*.

[4] Ph. Heimberger, J. Huber et J. Kapeller (2019), "The power of economic models: the case of the EU's fiscal regulation framework", *Socio-Economic Review*, 2019.

[5] Exposé au CCE-CRB, *op. cit*.

[6] F. Schuster, M. Krahe, P. Sigl-Glöckner, D. Leusder (2021), "The cyclical component of the debt brake: analysis and a reform proposal", Dezernat Zukunft Policy Brief, https://www.dezernatzukunft.org/the-cyclical-component-of-the-debt-brake-analysis-and-a-reform-proposal/