Les étranges prévisions de la Commission pour 2014

par Mathieu Plane

Les chiffres de la croissance française pour 2014 publiés par la Commission européenne (CE), dans son dernier rapport de mai 2013, semblent en apparence relativement consensuels. En effet, la Commission table sur une croissance du PIB de 1,1 % en 2014, relativement proche de la prévision réalisée par l'OCDE (1,3 %) ou par le FMI (0,9 %) (tableau 1). Cependant, ces prévisions de croissance relativement similaires masquent des différences profondes. Tout d'abord, pour définir la politique budgétaire à venir, contrairement aux autres instituts, la Commission ne prend en compte que les mesures votées. Si les prévisions de croissance de la Commission pour l'année 2013 intègrent bien les mesures de la Loi de finances pour 2013 (et donc la politique de grande rigueur), les prévisions pour 2014 n'intègrent aucune mesure budgétaire à venir, alors même que le gouvernement prévoit, d'après le programme de stabilité transmis à Bruxelles en avril 2013, une austérité de 20 milliards d'euros en 2014 (soit une impulsion budgétaire de -1 point de PIB). Pour 2014, l'exercice réalisé par la Commission ressemble donc plus un cadrage économique qu'à une prévision car il n'intègre pas la politique budgétaire la plus probable pour 2014. Du coup, le gouvernement n'a aucune raison de se caler sur la prévision de croissance de la Commission pour 2014 car les hypothèses sur la politique budgétaire sont radicalement opposées. Mais au-delà de cette différence, se pose également le problème de cohérence globale du cadre économique réalisé par la Commission pour 2014. Il est en effet difficilement compréhensible que Commission puisse prévoir pour 2014 une hausse du taux de chômage avec un *output gap* très dégradé et une impulsion budgétaire positive.

Globalement, tous les instituts partagent l'idée que *l'output gap* de la France est actuellement très creusé, compris en 2013 entre -3,4 points de PIB (pour la CE) et -4,3 (pour l'OCDE) (tableau 1). Tous considèrent donc que le PIB actuel est très éloigné de sa trajectoire de long terme et ce déficit d'activité devrait donc conduire, en dehors de tout choc extérieur et de toute contrainte sur la politique budgétaire et monétaire, à un rattrapage spontané de croissance dans les années à venir. Cela devrait donc se traduire par un taux de croissance du PIB supérieur à celui du potentiel, quelle que soit la valeur de ce dernier. Assez logiquement, si l'impulsion budgétaire est neutre ou positive, la croissance du PIB devrait être donc largement supérieure à son potentiel. Pour le FMI, l'impulsion budgétaire négative (-0,2 point de PIB) est plus que compensée par le rattrapage spontané de l'économie, se traduisant par une légère fermeture de l'*output gap* (0,2) en 2014. Pour l'OCDE, l'impulsion budgétaire fortement négative (-0,7 point de PIB) ne permet pas de fermeture de l'*ouput gap*, celui-ci continuant à se creuser (-0,3), mais moins que l'impact négatif de l'impulsion en raison de la dynamique spontanée de rattrapage. Dans les deux cas (OCDE et FMI), cette politique budgétaire restrictive pèse sur la croissance mais permet d'améliorer le solde public en 2014 (0,5 point de PIB pour l'OCDE et 0,3 pour le FMI).

La Commission, quant à elle, intègre dans ses prévisions une impulsion budgétaire positive pour la France pour 2014 (+0,4 point de PIB). Comme nous l'avons vu précédemment, la Commission ne prend en compte que les mesures budgétaires votées ayant un impact en 2014. Or, pour 2014, si aucune nouvelle décision budgétaire n'est prise, les taux de prélèvements obligatoires devraient spontanément diminuer en raison de la baisse entre 2013 et 2014 du rendement de certaines mesures fiscales ou du financement partiel d'autres mesures (comme le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et

l'Emploi). Naturellement, cela pourrait se traduire par une impulsion budgétaire positive pour 2014. Mais, malgré cet effet, qui s'apparente à une politique de relance (de faible ampleur), la fermeture de l'*output gap* est inférieure (0,1 point de PIB) à l'impulsion budgétaire. Cela laisse implicitement penser que la politique budgétaire n'a pas d'effet sur l'activité et surtout qu'il n'y a pas de rattrapage spontané possible pour l'économie française malgré un *output gap* très dégradé. Mais on ne comprend pas pourquoi. Du coup, le solde public se dégrade en 2014 (-0,3 point de PIB) et le taux de chômage augmente de 0,3 point (ce qui peut paraître paradoxal avec un *output gap* qui ne se dégrade pas). L'économie française est donc perdante sur tous les tableaux d'après des grands indicateurs macroéconomiques.

Au regard de la croissance potentielle, des *output gap* et des impulsions budgétaires retenus par la Commission (l'OCDE et le FMI), et en intégrant des hypothèses relativement standards (multiplicateur budgétaire à court terme à 1 et fermeture spontanée de l'*output gap* en 5 ans), on aurait pu attendre de la Commission une croissance pour la France en 2014 de 2,1 % (1,7 % pour l'OCDE et 1,2 % pour le FMI), et donc une forte baisse du taux de chômage.

Assez paradoxalement, on ne retrouve pas la même logique de la Commission en ce qui concerne la prévision pour l'Allemagne ou la zone euro dans son ensemble (tableau 2). Dans le cas de l'Allemagne, malgré un *output gap* peu dégradé en 2013 (-1 point de PIB), laissant normalement augurer un faible rattrapage spontané de l'économie allemande en 2014 et une impulsion budgétaire quasiment neutre (0,1 point de PIB), la croissance de l'Allemagne en 2014 serait attendue à 1,8 %, permettant une fermeture de l'*output gap* de 0,5 point de PIB. Avec pour conséquence une baisse du taux de chômage et une réduction du déficit public en Allemagne pour 2014.

Dans le cas de la zone euro, on retrouve le même scénario : une impulsion budgétaire très légèrement positive (0,2 point

de PIB) et une réduction rapide de l'*output gap* (0,7 point de PIB), ce qui se traduit à la fois par une amélioration des comptes publics malgré une impulsion budgétaire positive et une baisse du taux de chômage (même si on aurait pu s'attendre à une plus forte réduction de ce dernier au regard de l'amélioration de l'*output gap*).

Au regard de la croissance potentielle, des *output gap* et des impulsions budgétaires retenus pour chaque pays par la Commission, la prévision pour 2014 aurait pu conduire à une croissance de 2,1 % pour la France, 1,6 % pour l'Allemagne et 1,3 % pour la zone euro.

Finalement, pourquoi la France, malgré un *output gap* plus dégradé que l'Allemagne et la zone euro et une impulsion budgétaire positive plus forte, connaît-elle une augmentation de son taux de chômage en 2014 quand les autres pays voient le leur baisser ? Doit-on y voir une difficulté, voire une impossibilité pour la Commission d'inscrire en prévision qu'une politique sans consolidation budgétaire puisse faire de la croissance et baisser le chômage spontanément en France ?