

BUDGET 2003 : LE PÊCHEUR NON REPENTI

Jérôme CREEL, Gaël DUPONT, Jacques LE CACHEUX,
Henri STERDYNIK et Xavier TIMBEAU

Le budget 2003 que le gouvernement a présenté le 25 septembre 2002 était très attendu. Élaborer un budget au creux du cycle est toujours délicat : la croissance, qui a nettement fléchi en 2001 et 2002, n'est pas repartie, le déficit public s'est accru, de sorte qu'une politique budgétaire restrictive peut nuire à la croissance et qu'une politique expansionniste peut être jugée financièrement dangereuse. Le gouvernement est écartelé entre des engagements électoraux (augmenter les dépenses de sécurité, baisser l'impôt direct), des contraintes héritées du précédent gouvernement (réunifier le SMIC) et les exigences du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et des Grandes orientations de politique économique (GOPE) que les responsables français s'étaient encore engagés à respecter en mars 2002, mais qu'ils avaient depuis remises en cause, de sorte que les autorités européennes les attendaient au coin du bois.

Le gouvernement a choisi une voie médiane. À court terme, il s'est refusé à prendre le risque de nuire à l'activité comme celui de creuser encore le déficit public. À moyen terme, il prévoit un lent retour à l'équilibre des finances publiques et renonce aux fortes réductions d'impôts promises. Ce choix a pourtant été immédiatement et nettement critiqué par la Commission européenne. L'organisation actuelle de l'UEM est-elle incompatible avec tout usage de la politique budgétaire pour soutenir l'activité, même le plus prudent ? Les gouvernements nationaux sont-ils à ce point irresponsables que les organes communautaires doivent les surveiller de près ?

Un budget légèrement restrictif

L'année 2002 a été marquée par un net ralentissement économique, qui, compte tenu d'une politique budgétaire finalement expansionniste, a fortement détérioré les comptes publics. La loi de finances pour 2002 prévoyait un déficit public de 1,4 % du PIB ; il serait en fait de 2,6 %. L'essentiel du creusement (0,7 point de PIB) s'explique par une croissance plus faible que prévue : le PIB croîtrait de 1 % en 2002 au lieu des 2,5 % figurant dans la loi de finances. Ont joué aussi le dépassement de l'objectif de dépenses d'assurance maladie

(pour 0,3 point de PIB) et les réductions d'impôts du nouveau gouvernement (pour 0,2 point).

Pour 2003, le gouvernement prévoit une croissance de 2,5 % du PIB et une stabilisation du déficit public à 2,6 % du PIB (tableau 1). Avec une prévision de croissance plus faible, l'OFCE estime que le déficit frôlera la barre de 3 % du PIB.

Globalement, le budget est légèrement restrictif (de 0,2 % du PIB) car le ralentissement des dépenses est plus net que les baisses d'impôts. Pourtant, le solde public ne s'améliore pas, en raison de la faiblesse spontanée des rentrées fiscales et des recettes non fiscales. Le budget est peu innovant : les baisses d'impôts ne représentent que 3,2 milliards d'euros (0,2 % du PIB) ; les dépenses nouvelles sont de 2 milliards d'euros.

TABLEAU 1: LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2003

En points de PIB

	PLF 2003
Variation des prélèvements obligatoires :	- 0,4
— Mesures nouvelles	- 0,2
— Évolution spontanée	- 0,2
Variation des dépenses publiques	- 0,5
Variation des recettes non fiscales	- 0,1
Variation du solde public	0,0

Sources : PLF 2003, OFCE.

Les mesures restrictives concernent exclusivement les dépenses de l'État. Celles-ci augmentent peu, après le net dépassement des enveloppes budgétaires en 2002. Les dépenses prévues pour 2003 sont supérieures de 1,2 % en volume à celles figurant dans la loi de finances initiale de 2002, mais seulement de 0,2 % par rapport à celles réalisées. Deux milliards d'euros sont consacrés aux secteurs prioritaires : sécurité, justice, défense ; 1 090 emplois sont supprimés, soit 3 % des fonctionnaires partant à la retraite en 2003 et 0,1 % des effectifs. Les emplois publics aidés devraient être fortement réduits du fait de la baisse de 6,2 % du budget de l'emploi. Par contre, les prestations sociales augmenteraient de 2,6 % en volume.

TABLEAU 2 : PRINCIPALES MESURES FISCALES EN 2003

En milliards d'euros

	2003
Ménages	- 0,3
État :	- 0,4
— Impôt sur le revenu	- 0,8
— Prime pour l'emploi	- 0,3
— Taxes sur le tabac	0,7
Cotisations Unedic	0,2
Entreprises	- 2,4
État :	- 2,7
— Impôt sur les sociétés	0,3
— Taxe professionnelle	- 1,9
— Cotisations patronales	- 1,1
Cotisations Unedic	0,3
Total	- 2,7
Total en % du PIB	- 0,2

Sources : Minefi, Unedic.

Du fait de la situation des finances publiques, les réductions d'impôts sont limitées. Les baisses nettes de prélèvements représentent 2,7 milliards d'euros en 2003 (tableau 2) après une baisse record de 10,3 milliards en 2002. À la baisse de 1 % de l'IRPP, s'ajoutent quelques mesures en faveur des familles et l'augmentation de la Prime pour l'emploi pour les temps partiels. La hausse des taxes sur les tabacs et l'effet en année pleine de l'augmentation des cotisations Unedic de juillet 2002 compensent pratiquement les baisses de prélèvements sur les ménages (le gain net est de 0,3 milliard).

Les baisses de prélèvements sur les entreprises sont plus importantes (2,4 milliards). La principale est la suppression totale de l'assiette salariale de la taxe professionnelle, qui concernait encore les grandes entreprises. Le dispositif d'aide à la réduction du temps de travail est remplacé par une augmentation des ristournes pour les bas salaires. Ceci favorise les entreprises à bas salaires qui ne sont pas passées aux 35 heures, au détriment des entreprises passées à 35 heures et à salaires plus élevés. En 2003, cette mesure augmente les ristournes de cotisations patronales de 800 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les exonérations pour embauche de jeunes peu diplômés, évaluées à 250 millions.

Bien sûr, le déficit public se creuserait davantage si, comme il est probable, la croissance en 2003 était nettement inférieure à 2,5 %. Mais dans la phase actuelle d'incertitude conjoncturelle, la pratique volontariste d'élaborer le budget sur la base de la croissance potentielle est préférable à une rigueur qui freinerait encore davantage l'activité, en mettant en œuvre des mesures pro-cycliques de baisse de dépenses ou de hausse des prélèvements.

Le programme de moyen terme

La loi de finances comporte une projection des finances publiques jusqu'en 2006 (tableau 3). Celle-ci repose sur une progression modérée de 1,4 % l'an des dépenses publiques en volume (contre 2,1 % l'an de 1996 à 2001), ce qui suppose un très strict contrôle des dépenses, d'autant plus que le gouvernement reconnaît que les dépenses de santé augmenteront au rythme de 2,5 % par an et qu'il veut accroître les dépenses militaires et de sécurité.

Deux scénarios sont présentés. Dans le premier, la croissance du PIB est de 2,5 % l'an en moyenne en 2004-2006, proche de la croissance potentielle. Le déficit public serait de 1 % en 2006. Chaque année, la réduction du déficit structurel, c'est-à-dire l'impulsion négative provoquée par la politique budgétaire, serait de 0,5 point de PIB. Pour que celle-ci soit compatible avec la croissance prévue, il faudrait que la demande privée soit spontanément très vigoureuse. La marge disponible pour la baisse des impôts serait alors quasiment nulle : 1 milliard d'euros d'ici 2006. Certes, le gouvernement annonce 9 milliards de nouvelles baisses d'impôts, mais ceci suppose qu'il trouve 8 milliards de ressources supplémentaires (hausse de la fiscalité écologique, hausse de la CSG pour financer l'allocation dépendance, plus grand dynamisme des recettes).

Dans le second, la progression du PIB est de 3 % l'an et le déficit public serait de 0,5 point en 2006. La marge disponible de baisse d'impôts serait alors de 0,45 % du PIB (7 milliards). 6 milliards de ressources supplémentaires restent à trouver pour arriver aux 13 milliards de baisses d'impôts annoncées.

Les baisses d'impôts prévues par le candidat Jacques Chirac pour son quinquennat atteignaient environ 35 milliards d'euros, 18 milliards pour la baisse d'un tiers de l'impôt sur le revenu, 9 milliards pour la baisse de l'imposition des sociétés, 6 milliards pour l'allègement des cotisations employeurs et 2 milliards pour la baisse de la TVA sur la restauration et les disques. Les baisses déjà réalisées en 2002 ou figurant dans le budget 2003 représentent 6 milliards d'euros. Dans le scénario à 2,5 % de croissance, la baisse nette des prélèvements ne serait que de 7 milliards de 2002 à 2006. Dans le scénario à 3 % de croissance, elle serait de 13 milliards.

La situation financière est donc délicate. Le carcan ne pourrait être desserré que si la croissance était spontanément plus forte que 3 %. Avec une croissance de 3 %, la réalisation de l'ensemble des baisses d'impôts promises supposerait de maintenir un déficit public de l'ordre de 2 % du PIB en 2006. Ceci serait compatible avec la stabilité de la dette, mais supposerait une réécriture du Pacte de stabilité.

TABLEAU 3 : LES PERSPECTIVES PLURIANNUELLES DE FINANCES PUBLIQUES

	Budget 2003	Chirac 2003-2007		Ppfp ¹ 2004-2006		Ppfp ¹ 2004-2006	
		annuel	cumul	annuel	cumul	annuel	cumul
Croissance du PIB	2,5	3,0		2,5		3,0	
Croissance des dépenses	1,5	1,4		1,4		1,4	
Marge disponible ²	0,5	0,8	3,9	0,5	1,6	0,8	2,3
Utilisation des marges :							
— réduction du déficit	0,0	- 0,4	- 1,9	- 0,5	- 1,6	- 0,7	- 2,1
— diminution des recettes	- 0,5	- 0,4	- 2,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2
dont : baisses annoncées	- 0,3	- 0,4	- 2,0	- 0,2	- 0,6	- 0,3	- 0,9
autres recettes	- 0,2	0,0	0,0	0,2	0,6	0,2	0,5
Impulsion budgétaire	- 0,2	- 0,1		- 0,5		- 0,4	
Solde public	2003	2002	2007	2003	2006	2003	2006
	- 2,6	- 1,9 ³	0,0	- 2,6	- 1,0	- 2,6	- 0,5

1. Programme pluriannuel de finances publiques : deux scénarios.

2. En points de PIB.

3. Prévision du printemps 2002.

Sources : PLF 2003, programme de Jacques Chirac « Mon engagement pour la France » le 15 mars 2002, calculs OFCE.

La critique de la Commission

De façon inhabituelle, la Commission, par la voix du Commissaire chargé des Affaires économiques et monétaires Pedro Solbes, a critiqué le budget français dès le lendemain de sa présentation. Le mardi 24 septembre 2002, la Commission avait, enfin, admis officiellement que l'objectif d'un solde équilibré en 2004 « ne semblait plus réalisable, même en termes de solde corrigé de la conjoncture ». Elle proposait d'accepter que l'équilibre budgétaire ne soit rétabli qu'en 2006. En échange, elle demandait que les pays prennent des engagements forts sur l'évolution de leurs soldes publics. Le budget français, présenté le lendemain, ne contenant ni réduction du solde en 2003, ni équilibre en 2006, pouvait apparaître dès lors comme une provocation vis-à-vis de la Commission.

Jugeant ce projet « inquiétant », « manquant d'amélioration claire du solde structurel en 2003 », « non conforme avec les engagements antérieurs des autorités françaises », n'amenant pas « les finances publiques à l'équilibre en 2006 », Pedro Solbes estimait en outre le jeudi 25 septembre que le déficit public prévu en 2003 (2,6 % du PIB) était dangereusement proche du plafond des 3 %.

La France court ainsi le risque d'être frappée par une recommandation (comme l'Irlande en 2001) ou par un avertissement précoce (dont l'Allemagne et le Portugal avaient été menacés début 2002). En 2001, l'Irlande, qui bénéficiait d'un important excédent budgétaire, avait été mise en cause parce que sa politique budgétaire expansionniste était supposée avoir des effets inflationnistes, dans un pays où le taux d'inflation était déjà largement supérieur à la moyenne de la zone euro. Dans le cas de la France, la Commission se situe dans le cadre de la prévention des déficits publics excessifs. Elle le fait au prix d'un raisonnement contestable : en phase de ralentissement économique, alors que la France connaît un chômage de masse, la Commission refuse qu'elle puisse retarder son ajustement budgétaire. La surveillance mutuelle des politiques budgétaires est justifiée par l'effet défavorable qu'un déficit aurait sur les économies partenaires. Or la France est actuellement en dessous de la moyenne de la zone en matière d'inflation (elle ne fait pas subir une hausse de taux d'intérêt à ses partenaires) et elle a un net excédent courant. Où est l'effet défavorable de la politique française ?

Certes, le budget français n'est pas conforme à la stratégie proposée le 24 septembre par la Commission. Mais celle-ci n'a jamais été approuvée par la France ou par le Conseil européen. Au sommet européen de Barcelone en mars 2002, le président de la République et le Premier ministre d'alors s'étaient engagés à maintenir l'objectif d'un déficit public nul en 2004. Mais ceci aurait supposé que la France pratique une politique budgétaire fortement restrictive en 2003 et 2004, ce qu'elle n'a aucune raison économique de faire. La politique budgétaire et sociale des pays membres doit se décider selon des procédures démocratiques. Dans la pratique actuelle des sommets européens, les chefs de gouvernement signent un long document, élaboré par la Commission et par un technocratique Conseil économique et financier, qui aborde de nombreux sujets et qui ne peut donc être discuté dans le détail. Cette pratique n'est ni démocratique, ni efficiente. On voit mal comment les discussions qui y ont lieu pourraient engager les pays, leurs gouvernements successifs et leur Parlement. Le reproche que

l'on peut faire aux dirigeants européens, c'est celui d'avoir accepté l'instauration de cette procédure.

Pedro Solbes réaffirme la nécessité de renforcer les mécanismes de coordination des politiques budgétaires dans la zone euro, mais en précisant que cela doit se faire dans le cadre du Pacte de stabilité, ce qui ferme d'emblée la discussion. Une coordination efficace suppose que soit prise en compte finement la situation conjoncturelle de la zone et de chacun des pays membres. Elle ne peut consister à ce que les autorités communautaires imposent un objectif *a priori* de déficit public.

Les procédures d'avertissement du PSC

Prévue par le PSC (résolution du Conseil européen, 17 juin 1997), la procédure d'avertissement précoce précède celle de déficit excessif. L'avertissement précoce est proposé par la Commission, qui exerce ainsi le « droit d'initiative que lui confère le traité d'Union européenne de manière à faciliter le déclenchement rapide et l'application rigoureuse de la procédure concernant les déficits excessifs ».

Sur la base d'une évaluation de la Commission, le Conseil contrôle les programmes de stabilité, puis leur réalisation, pour infliger un avertissement à tout pays qui s'écarte de façon « significative » de l'objectif de moyen terme ou du chemin établi pour l'atteindre. Bien que le PSC ne contienne pas de définition de la divergence « significative », la Commission retient trois critères : la taille du dérapage, son origine discrétionnaire et le risque de déficit excessif.

Cependant, la Commission ne formule que des propositions qui doivent être entérinées au Conseil européen par une majorité qualifiée des États. Ainsi, les propositions d'avertissement à l'Allemagne et au Portugal du début 2002 n'ont pas été adoptées, en échange d'engagements de ces pays à réduire rapidement leurs déficits. En fait, l'avertissement donné au Portugal avait été trop tardif, puisque ce n'est qu'en 2002 que ce pays a annoncé avoir atteint un déficit de 4,1 % du PIB en 2001. Malgré son engagement, il est probable que l'Allemagne atteindra les 3,2 % du PIB en 2002.

Par ailleurs, la Commission peut proposer au Conseil qu'une recommandation soit adressée à un pays qui ne respecte pas les engagements pris dans le cadre des GOPE. C'est ce type de recommandation qui avait été adressée à l'Irlande en février 2001. Aussi la France est-elle susceptible de recevoir à la fois un avertissement précoce (lié à ses déficits de 2002 et 2003), un avertissement (si les autorités communautaires jugent que le programme quinquennal ne s'inscrit pas dans l'objectif de moyen terme) et une recommandation si le gouvernement français revient sur les engagements pris dans le cadre des GOPE. Toutefois, tant que le déficit ne dépasse pas 3 %, la France n'encourt aucune sanction automatique. En 2001, l'Irlande avait refusé de prendre les mesures correctrices demandées ; en novembre 2002, le Conseil avait reconnu que l'évolution économique rendait caduque sa recommandation.

Pacte de stabilité et *policy mix*

La surveillance des politiques budgétaires, organisée par le traité d'Amsterdam, repose sur deux principes : une limite à 3 % du PIB du déficit public à ne pas dépasser sous peine de sanctions ; des programmes de stabilité qui doivent viser un solde public équilibré à moyen terme. En 2000, grâce à la forte croissance et à la baisse des charges d'intérêt, l'objectif de solde équilibré en 2004 semblait réaliste pour tous les pays. À la suite du ralentissement de 2001-2002, la Commission a dû y renoncer (dans son document du 24 septembre 2002 : *Budgetary challenges in the euro area*). Elle reconnaît que le déficit public de la zone euro sera de 2 % du PIB en 2002 (au lieu de 0,9 % prévu fin 2001). Quatre pays

sont sur la sellette : l'Allemagne, la France, l'Italie et le Portugal, accusés d'avoir pratiqué des politiques trop expansionnistes en période de croissance. La Commission propose de modifier les règles du jeu pour éviter de telles dérives à l'avenir.

La Commission refuse la remise en cause de ses principes de politique budgétaire : « L'expérience des premières années montre qu'aucune interrogation ne porte sur le cadre du PSC lui-même, mais sur les meilleurs moyens pour que les règles soient respectées. La limite de 3 % du PIB pour le déficit est la pierre angulaire de notre programme de stabilité ». L'objectif reste un solde public nul en moyenne sur le cycle : il ne peut être reculé en permanence, au risque de perdre toute crédibilité. Par contre, la Commission accepte de raisonner dorénavant en termes de solde structurel, c'est-à-dire corrigé de l'influence de la conjoncture. En échange du report de l'équilibre, elle réclame que les quatre pays diminuent de 0,5 % par an au moins leur déficit structurel, de sorte qu'en 2006, tous les pays soient proches de l'équilibre structurel. Celui-ci atteint, elle refuse que les pays s'en écartent. Certes, l'aménagement proposé donne quelques marges de manœuvre aux pays actuellement en difficulté. Mais il ne résout pas au fond les problèmes posés.

Raisonnement en terme de déficit structurel autorise à laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Mais pourquoi la stabilisation macroéconomique devrait-elle se limiter à ceux-ci ? Par ailleurs, le déficit structurel correspond à celui qui serait observé si la production était à son niveau potentiel, niveau difficile à estimer. Quel est le déficit de production de la France en 2002 : 1 %, comme l'écrit la Commission, ou 3 % (pour un niveau de taux de chômage d'équilibre de 6 %) ?

Qui peut dire aujourd'hui, dans une conjoncture incertaine, si l'équilibre macroéconomique est compatible avec une réduction de 0,5 point de PIB par an du déficit structurel ? Cette contrainte priverait les pays de toute liberté en matière budgétaire, alors que la demande privée n'est pas répartie et qu'une politique budgétaire de soutien reste nécessaire. En 2002, par exemple, la France aurait eu *droit* à un déficit de 1,75 % (les 1,4 % de 2001 plus 0,75 % de hausse du déficit conjoncturel moins 0,5 % de baisse du déficit structurel). Elle aurait été contrainte d'augmenter ses impôts ou de réduire ses dépenses de 11 milliards. Pour 2003, elle *devrait* augmenter ses impôts de 7,5 milliards d'euros.

L'objectif de déficit nul est posé comme un absolu, indépendamment de toute considération économique. Imposé de manière permanente, il impliquerait une dette publique stable, c'est-à-dire sans cesse décroissante par rapport au PIB. Or il n'est pas démontré que des pays différents, ayant le même taux d'intérêt, puissent et doivent pratiquer à moyen terme la même politique budgétaire et doivent viser à long terme une dette publique nulle. *Quid* si les épargnants ont besoin d'actifs publics, seuls actifs de long terme liquides et sans risque ? Si l'objectif était la stabilité de la dette publique par rapport au PIB, il nécessiterait que les pays de la zone euro dégagent un déficit public inférieur à 2 %, soit un effort nettement moindre.

La Commission se refuse à organiser une politique économique de croissance et de stabilisation de l'activité. Elle considère que les politiques budgétaires doivent être

subordonnées à la politique monétaire, car l'indépendance de celle-ci permet d'éviter les politiques trop expansionnistes que les gouvernements voudraient mettre en œuvre en raison de leur dépendance envers leurs électeurs. Bien qu'une telle vision soit celle du traité de Maastricht, il n'y a aucune raison logique pour considérer qu'une politique budgétaire discrétionnaire mette obligatoirement en danger la stabilité des prix. Elle peut contribuer à éviter une déflation en cas de récession ; elle peut participer à assurer cette stabilité en permettant un dosage habile des instruments de la politique économique.

En UEM, la règle devrait être que chaque pays puisse choisir sa politique budgétaire, tant que celle-ci ne met pas en cause l'équilibre macroéconomique de la zone, que son taux d'inflation reste en ligne avec l'objectif et qu'il ne contribue pas de manière excessive au déficit extérieur de l'Union.

Il est sans doute nécessaire de fixer un objectif de moyen terme pour l'équilibre macroéconomique global de la zone. Une première règle concevable serait que les politiques monétaire et budgétaire doivent se coordonner pour faire converger le taux d'intérêt réel vers le taux de croissance potentiel. Un taux d'intérêt plus élevé fait courir le risque que l'investissement soit trop faible. Dans ce cas, des politiques budgétaires restrictives sont nécessaires, mais elles doivent être accompagnées effectivement d'une baisse des taux d'intérêt.

Une deuxième règle pourrait être que la norme de finances publiques porte sur un solde structurel hors investissement public net, équilibré à moyen terme. Il est en effet justifié que les dépenses publiques productives, dont le rendement s'étend sur plusieurs années, soient financées sur une période correspondant à leur durée de vie. En sens inverse, toute norme indifférenciée de déficit est dangereuse si elle ne tient pas compte de la qualité des dépenses publiques et si elle incite à réduire les programmes d'investissement public (c'est d'ailleurs ce qu'envisage de faire le gouvernement portugais pour éviter les sanctions du PSC).

En ce qui concerne la politique monétaire, on ne peut qu'être étonné de l'inertie actuelle de la BCE. Rien ne justifie que le taux d'intérêt soit aujourd'hui plus élevé de 1,5 point en Europe qu'aux États-Unis. Le gouvernement américain a entrepris une politique budgétaire discrétionnaire quand les gouvernements des pays de la zone euro hésitent à laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Compte tenu du krach boursier et de l'incertitude conjoncturelle, la question de l'équilibre des finances publiques à moyen terme n'est pas la question essentielle en Europe aujourd'hui.

Le danger est pourtant celui de l'isolement de la France qui est le seul pécheur non repent, le seul qui se refuse à annoncer une politique budgétaire restrictive, alors que l'Italie et l'Allemagne se plient, en apparence du moins, aux avertissements budgétaires, et que les pays, comme l'Espagne, qui ont engagé des réformes douloureuses au nom de la contrainte européenne, refusent toute remise en cause. Pourtant, la récession actuelle montre bien que la politique économique ne peut être automatique en Europe. Un processus ouvert de négociation et de coordination est nécessaire. En ne l'organisant pas, la Commission et la BCE privent l'Europe d'un facteur de stabilité et de croissance ■