

## Politiques budgétaires en Europe : l'heure de vérité

Odile Chagny, Gaël Dupont, Paola Veroni

► **To cite this version:**

Odile Chagny, Gaël Dupont, Paola Veroni. Politiques budgétaires en Europe : l'heure de vérité. Lettre de l'OFCE, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques devenu Presses de Sciences-Po, 2003, pp.1-4. <hal-01073263>

**HAL Id: hal-01073263**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01073263>**

Submitted on 9 Oct 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## POLITIQUES BUDGÉTAIRES EN EUROPE : L'HEURE DE VÉRITÉ

Odile CHAGNY, Gaël DUPONT et Paola MONPERRUS-VERONI

Département analyse et prévision

**E**n 2002, le déficit des administrations publiques a nettement dépassé 3 % du PIB en Allemagne et s'est situé juste au-dessus de ce seuil en France et juste en dessous en Italie. Compte tenu du contexte conjoncturel difficile de ce début d'année 2003, la question de la coordination des politiques budgétaires va se poser avec force, tant les positions des différents gouvernements sont hétérogènes. Le ralentissement économique de 2001 a eu pour conséquence une détérioration des comptes publics en Europe, qui s'est poursuivie en 2002. Le déficit des administrations publiques (APU) de la zone euro est passé de 1,1 % du PIB (hors UMTS) en 2000 à 1,6 % en 2001, alors que les comptes publics des pays de l'Union s'amélioraient continûment depuis 1993. Il serait de 2,3 % en 2002 selon les derniers programmes de stabilité cohérents avec les lois de finances pour 2003. Mais compte tenu de la morosité prolongée des économies européennes depuis l'automne 2002 et du dérapage additionnel des finances publiques en fin d'année, le déficit a certainement atteint 2,5 % à 2,7 % du PIB en 2002, malgré des collectifs budgétaires dans plusieurs pays. Le seuil de 3 % a été franchi au Portugal, en Allemagne et en France en 2002. Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil Ecofin<sup>1</sup> a adopté, le 21 janvier 2003, une recommandation pour mettre fin au déficit excessif de l'Allemagne et un avertissement précoce à la France du fait du risque de dépassement du seuil de déficit autorisé. Et début mars, la Commission a annoncé qu'elle engagerait une procédure pour déficit excessif contre la France. Ces décisions surviennent après l'adoption de la même procédure à l'encontre du Portugal en novembre 2002, dont le déficit avait atteint 4,2 points de PIB en 2001.

Le processus de coordination des politiques économiques prévoit qu'à la fin de chaque année, les gouvernements de l'Union européenne présentent à la Commission un programme de finances publiques (PFP) pour les quatre années suivantes, dans le respect du pacte de stabilité et de croissance (PSC), déficit inférieur à 3 % du PIB et solde public proche de l'équilibre à moyen terme. Fin 2002, ont été réalisées les projections pour les années 2003-2006. Les déficits publics annoncés pour 2002 et 2003 sont nettement revus à la hausse par rapport aux programmes remis fin 2001. La conjoncture a été moins favorable

que prévu, et les politiques budgétaires ont été légèrement expansionnistes au lieu d'être modérément restrictives. Dans l'ensemble, les programmes de stabilité sont conformes aux orientations préconisées par la Commission européenne : ils prévoient une politique de rigueur dans les quatre pays les plus déficitaires et une politique budgétaire neutre dans les autres pays. Cela implique une impulsion budgétaire moyenne de la zone euro négative d'un demi point de PIB en 2003 et 2004. Les PFP sont optimistes puisqu'ils prévoient une reprise rapide en 2003 et une croissance à moyen terme légèrement supérieure au potentiel de croissance de la zone euro, malgré la rigueur budgétaire. Le solde public de la zone euro serait presque équilibré en 2006 grâce à une diminution sensible (-2,3 points de PIB) de la part des dépenses primaires dans le PIB. Les dettes publiques diminueraient en points de PIB à partir de 2003.

En 2003, la croissance devrait être inférieure aux 2,1 % prévus par les gouvernements (le *Consensus Forecast* de février 2003 prévoit 1,3 %). L'acquis de croissance est plus faible et la conjoncture économique est morose et pleine d'incertitudes, notamment géopolitiques. Dans ce cadre, les deux premières économies de la zone, représentant plus de 50 % de son PIB, vont devoir engager des politiques d'austérité pour se conformer à leurs engagements

TABLEAU 1 : RÉSUMÉ DES PROGRAMMES DE STABILITÉ : COMPARAISON

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Taux de croissance du PIB</b>						
PFP 2001	1,8	1,8	2,6	2,6	2,6	
PFP 2002	1,5	1,0	2,1	2,6	2,6	2,6
<b>Soldes publics en points de PIB</b>						
PFP 2001	-1,1	-1,1	-0,5	-0,2	-0,1	
PFP 2002	-1,6	-2,3	-1,8	-1,1	-0,7	-0,1
<b>Impulsion budgétaire en points de PIB</b>						
PFP 2001	0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,2	
PFP 2002	0,3	0,3	-0,5	-0,5	-0,2	-0,4
<b>Dettes brutes en points de PIB</b>						
PFP 2001	68,7	67,3	65,5	63,4	60,9	
PFP 2002	68,9	69,2	68,2	66,5	65,3	

PFP signifie « perspectives de finances publiques ». Le nouveau gouvernement autrichien n'a pas encore publié ses PFP, donc les données agrégées des PFP 2002 ne prennent en compte que 11 pays. L'année 2006 est à prendre avec précaution car les chiffres de l'Irlande et les Pays-Bas n'ont pas été transmis. Pour la France, c'est le scénario de croissance à 2,5 % qui est commenté dans cette lettre.

Sources : Programmes de stabilité nationaux 2001 et 2002.

1. Conseil des ministres des finances de l'Union européenne.

européens. Si elles cherchaient à passer en force, la France et l'Allemagne risqueraient d'être sanctionnées par le conseil Ecofin, ce qui conduirait à une crise de l'Union européenne. Il est peu probable en effet qu'ils parviennent à convaincre leurs partenaires de la zone euro de repousser l'ajustement budgétaire. La zone euro s'engage donc dans l'austérité au pire moment...

## Vers des politiques de rigueur dans la zone euro

La Commission européenne distingue explicitement deux groupes de pays selon l'évolution récente de la politique budgétaire. La France, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal ont cessé leur ajustement budgétaire en 1999 et leurs déficits publics sont supérieurs à 2 % du PIB en 2002. Les huit autres pays de la zone ont poursuivi l'effort et ont des soldes structurels quasiment en équilibre en 2001. Mais les soldes publics se sont sensiblement détériorés dans presque tous les pays en 2002.

Tant que la conjoncture favorable permettait de maintenir un déficit faible, les mises en garde de la Commission n'étaient pas vraiment prises au sérieux. Les programmes de réduction des déficits structurels n'étaient pas respectés par les trois plus grands pays de la zone euro (Allemagne, France et Italie, soit 70 % du PIB de la zone euro). Mais dans le contexte conjoncturel dégradé actuel, cette politique conduit au dépassement du seuil de 3 % en Allemagne et en France. Or le pacte de stabilité et de croissance (PSC) prévoit des sanctions financières pour les pays ayant dépassé ce seuil et qui ne mettent pas en œuvre des politiques de redressement. La contrainte européenne devient donc effective.

On constate d'ailleurs que le Portugal et l'Allemagne, qui sont les deux premiers pays à avoir franchi la limite, mettent en place des mesures de redressement, avec des hausses de prélèvements. Le Portugal a par exemple augmenté la TVA de deux points en juillet 2002. Et des restrictions budgétaires très fortes sont prévues d'ici 2006. À l'inverse, l'Italie, qui n'est pour le moment pas menacée d'avoir un « déficit excessif », dit respecter le PSC, mais cherche à le contourner par la comptabilité créative et des mesures exceptionnelles qui ne dupent personne. Ces mesures permettent au gouvernement de s'affranchir provisoirement des contraintes du PSC à un moment où l'activité est très ralentie. Le PFP italien prévoit une politique légèrement restrictive de 2004 à 2006. Le dernier PFP français prévoit une politique de rigueur dans les quatre années qui viennent. Mais dans le même temps, le gouvernement refuse de reconnaître le changement d'orientation budgétaire, et la loi de finances pour 2003, qui a été critiquée par

la Commission européenne, est moins restrictive que le PFP. Le franchissement du seuil de 3 % en 2002 va accroître la pression pesante sur le gouvernement français qui devra effectivement engager une politique d'austérité, à moins de créer une véritable crise institutionnelle ouverte en Europe.

Si les programmes de stabilité des quatre pays les plus déficitaires de la zone euro prévoient une politique de rigueur, les autres pays de la zone euro annoncent une position budgétaire globalement neutre, le contrôle des dépenses permettant de financer des diminutions de prélèvements. Le solde des APU de l'ensemble constitué par l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande, la Grèce, l'Irlande et le Luxembourg était légèrement positif en 2001 (+ 0,3 point de PIB, hors UMTS). En 2002, des déficits publics sont réapparus du fait de la conjoncture, mais d'ici 2006, un retour à la situation légèrement excédentaire de 2001 est prévu, essentiellement grâce à la poursuite de la diminution des charges de la dette publique.

Aux Pays-Bas, la très faible croissance de 2002 et 2003 a fortement détérioré le solde des APU. Le gouvernement prévoit des mesures de redressement des comptes publics en 2003 et dans une moindre mesure de 2004 à 2006. À l'opposé, l'Irlande et la Finlande, dont les APU étaient largement excédentaires en 2001, ont mis en œuvre, en 2002, une politique expansionniste de soutien à la conjoncture, qui a eu pour conséquence une forte diminution des soldes publics. Dans ces deux pays, les PFP ne prévoient pas d'amélioration du solde des APU les trois années suivantes. À l'intermédiaire entre les mesures de redressement aux Pays-Bas et la stimulation budgétaire en Finlande et en Irlande, la Belgique et l'Espagne, qui ont des comptes publics équilibrés ou presque en 2002, prévoient, à partir de 2004, une politique budgétaire neutre. En Grèce, les investissements réalisés en vue des jeux olympiques ont stimulé l'économie nationale en 2002 et 2003, mais la politique budgétaire deviendrait stricte par la suite, ce qui permettrait de dégager un excédent public en 2006.

Au-delà de la diversité des orientations budgétaires, les PFP expriment un choix commun : faire pression sur les dépenses publiques et réduire les prélèvements. Déjà en 2001 et 2002, de nombreux gouvernements avaient mis en place des diminutions d'impôts (Allemagne, France, Italie, Espagne, Pays-Bas, Belgique, Irlande, Finlande, Grèce...). Entre 2002 et 2006, les recettes des APU de la zone euro doivent se réduire de 0,6 point de PIB. Dans la majorité des pays, la réduction des déficits passe exclusivement par une restriction des dépenses publiques. Le Portugal et l'Allemagne, et dans une moindre mesure les Pays-Bas, qui ont engagé une hausse des prélèvements en 2002 ou 2003, font figure d'exception. Les pays annoncent des politiques de restrictions de dépenses, qui augmenteraient à un rythme très inférieur à la croissance potentielle à partir de 2003 (en moyenne + 1,1 % par an en volume). Cependant, un contrôle très strict des dépenses est difficile à maintenir sur plusieurs années, ce qui oblige à considérer les PFP avec précaution.

## 2003, l'Europe à la croisée des chemins

Le PSC contraint les plus grands pays de la zone euro à des politiques budgétaires très pro-cycliques qui vont peser sur l'activité économique de l'ensemble de la zone. Plus la conjoncture sera dégradée, plus les politiques devront être restrictives pour rester sous le seuil de 3 %. La politique budgétaire européenne est contraire aux orientations choisies aux États-Unis, où le gouvernement prend des mesures très fortes de soutien à la demande et ne craint pas d'avoir un déficit supérieur à 3 % du PIB malgré des excédents importants à la fin de la décennie 1990.

TABLEAU 2 : RÉSUMÉ DES PROGRAMMES DE STABILITÉ PAR PAYS

	Solde des administrations publiques				Croissance du PIB			
	2001	2002	2003	2006	2001	2002	2003	2004-06
Allemagne	-2,8	-3,8	-2,8	0,0	0,6	0,5	1,5	2,3
France	-1,5	-2,8	-2,6	-1,0	1,8	1,2	2,5	2,5
Italie	-2,2	-2,1	-1,5	0,1	1,8	0,6	2,3	3,0
Espagne	-0,1	-0,2	0,0	0,2	2,7	2,2	3,0	3,0
Pays-Bas	0,1	-0,7	-1,0	0,1	1,3	0,3	0,8	2,8
Belgique	0,2	0,0	0,0	0,5	0,8	0,7	2,1	2,5
Finlande	4,9	3,8	2,7	2,8	0,7	1,6	2,8	2,5
Portugal	-4,1	-2,8	-2,4	-0,5	1,7	0,7	1,2	3,1
Grèce	-1,7	-1,1	-0,9	0,6	4,1	3,8	3,8	3,8
Irlande	1,6	-0,3	-0,7	-1,2	5,7	4,5	3,5	4,5
Zone euro	-1,6	-2,3	-1,8	-0,1	1,5	1,0	2,1	2,6

Sources : Programmes de stabilité nationaux 2002.

**TABLEAU 3 : ÉVOLUTION DES COMPTES PUBLICS DE LA ZONE EURO**

En points de PIB

	Niveau 2001	Variation sur la période		
		2002	2003	2004-2006
Solde	- 1,6	- 0,7	0,5	1,7
Charges d'intérêts	3,9	- 0,2	0,0	- 0,2
Solde primaire	2,3	- 0,9	0,4	1,4
Recettes	46,6	- 0,2	- 0,2	- 0,4
Dépenses primaires	41,6	0,7	- 0,4	- 1,9
Effet croissance		0,5	0,1	- 0,4
Effet politique budgétaire		0,2	- 0,5	- 1,5

Sources : Programmes de stabilité nationaux 2002.

La politique monétaire européenne est globalement neutre, mais les taux d'intérêt réels sont beaucoup plus élevés en Allemagne et en France, où le taux d'inflation est faible, que dans nombre de pays de la zone euro. Et la baisse de 25 points de base des taux directeurs de la Banque centrale européenne, effectuée le 6 mars, aura peu d'effet sur la France, l'Allemagne et l'Italie, où le financement de l'économie se fait essentiellement à long terme. En définitive, il est défavorable de réduire les déficits alors que le PIB croît très faiblement, que l'inflation est très basse, que la balance courante est excédentaire et que l'euro est fort. Il faut mettre le Pacte de stabilité en congé sabbatique. Cela suppose que l'ensemble des pays s'accordent, reconnaissant le danger pour l'Union européenne d'un enlisement des deux plus grandes économies de la zone. La Commission s'est déclarée prête à autoriser des déficits supérieurs à 3 % du PIB si la guerre contre l'Irak éclate. L'occurrence d'une telle « circonstance exceptionnelle » permettra-t-elle à la France et à l'Allemagne de refuser une politique d'austérité sans encourir de sanctions européennes ?

## Allemagne : la quadrature du cercle

Le déficit des administrations publiques allemandes a atteint 77,2 milliards d'euros en 2002 (3,7 % du PIB), soit une hausse de 0,9 point de PIB par rapport à 2001. La progression du déficit primaire en 2002 (1,2 point de PIB) s'explique pour 0,8 point par la faiblesse de la croissance et pour 0,4 point par une augmentation du déficit structurel.

Cette forte progression du déficit s'est traduite par un dépassement de 1,2 point de PIB par rapport aux objectifs inscrits dans le programme de stabilité de décembre 2001, imputable pour les deux tiers à des facteurs exceptionnels. Si l'impact des inondations est resté marginal (0,1 point de PIB), celui de la sous-estimation des effets du ralentissement conjoncturel et de la réforme fiscale sur le revenu de l'impôt sur les sociétés l'est beaucoup moins (0,5 point de PIB). La faible croissance en 2002 s'est en effet traduite par une augmentation des reports des pertes des années antérieures, notamment dans le secteur des télécommunications et des banques. Par ailleurs, les entreprises ont continué à distribuer massivement des dividendes en 2002, afin de bénéficier des allègements de fiscalité associés à la baisse du taux d'imposition des bénéfices réinvestis. Cet effet rétroactif de la réforme fiscale s'était déjà soldé par un revenu quasiment nul au titre de l'impôt sur les sociétés en 2001 ; il explique à lui seul la moitié du dérapage des comptes publics par rapport aux prévisions initiales de décembre 2001 et l'essentiel de la dégradation du solde structurel des APU en 2002.

Le net dépassement seuil de 3 % de déficit en 2002 a contraint le gouvernement à confirmer la ligne budgétaire très stricte adoptée lors de la réunion du conseil de planification financière de mars 2002. Le programme de stabilité de décembre 2002 affiche une réduction de 1 point de PIB du déficit des administrations publiques pour 2003 (soit un déficit de 2,75 points de PIB en 2003), obtenue

intégralement par une forte impulsion négative (de l'ordre de 1 point de PIB). Il table sur une réduction de 0,5 point de PIB de la part des dépenses primaires dans le PIB, ainsi que sur une progression de 0,5 point de la part des recettes fiscales.

Ces évolutions proviennent de trois éléments. Le projet de budget fédéral pour 2003 prévoit une réduction de 0,9 point de PIB du déficit de l'État fédéral. Il affiche une baisse des dépenses de 1,8 % (dont un tiers au titre de la réforme Hartz du marché du travail, essentiellement par le biais d'un durcissement des conditions d'octroi des allocations chômage). La forte progression attendue des recettes fiscales (+ 6,1 %) vient du relèvement de plusieurs taxes indirectes et de la suppression prévue de certains avantages fiscaux. Les recettes attendues du report de l'étape 2003 de la réforme de l'impôt sur le revenu et de l'augmentation temporaire du taux de l'impôt sur les sociétés se montent à 0,2 point de PIB (0,3 pour l'ensemble des administrations publiques), et seront intégralement affectées au financement du fonds sur les inondations. De leur côté, les administrations locales ont confirmé leur engagement de limiter la hausse de leurs dépenses à 1 % par an. Enfin, le programme de stabilité table sur une réduction de 0,2 point de PIB du déficit des administrations de sécurité sociale, permise notamment par le relèvement des taux de cotisation retraite et maladie ainsi que par la revalorisation du plafond des cotisations à l'assurance retraite.

Il est cependant déjà acquis que l'objectif d'un déficit inférieur à 3 % ne sera pas atteint en 2003. Dès début janvier 2003, la Commission européenne s'est déclarée prête à tolérer un déficit supérieur à 3 % dans la cas où la croissance allemande serait inférieure aux prévisions officielles. Or cette annonce a été suivie de près par une révision des perspectives officielles de croissance pour 2003 (de 1 %, contre 1,5 % initialement), et la plupart des analystes tablent désormais sur une croissance inférieure à 1 % en 2003. Par ailleurs, l'incertitude qui pèse sur le chiffrage de certaines mesures, et le refus probable de l'opposition de voter certaines d'entre elles, pourraient se solder par une impulsion légèrement moins négative que celle qui est affichée à l'heure actuelle.

## France : une cigale en hiver

Le déficit des administrations publiques françaises a beaucoup augmenté en 2002. Il a atteint 3,0 %, soit un niveau nettement supérieur au déficit prévu par l'audit (2,3 à 2,6 points de PIB) en mai 2002. Les dépenses publiques ont augmenté de 3,6 % en volume, soit un rythme sans précédent depuis dix ans, et les prélèvements obligatoires ont baissé de 0,6 point de PIB. Malgré cette impulsion budgétaire, supérieure à 1 point de PIB, la croissance de l'économie française a été faible (1 %). En l'absence de stimulation budgétaire, le PIB français aurait stagné en 2002.

L'objectif d'un déficit de 2,6 % du PIB, prévu pour 2003 par la loi de finances initiale (LFI), ne sera pas atteint. Le déficit 2002 est supérieur de plus de 0,4 point de PIB à ce que prévoyait la LFI pour 2002, et l'hypothèse de croissance (2,5 % en 2003) n'est pas réaliste : le *Consensus forecast* de février 2003 prévoit une croissance de 1,5 %. Face à la dégradation des finances publiques en 2003, le gouvernement prévoit de peser sur les dépenses publiques. La LFI prévoyait que celles-ci augmenteraient de 1,5 % en volume, alors que le programme de stabilité table sur une croissance « proche de 1,2 % en volume », soit un écart de 2,5 milliards en 2003. La croissance des dépenses publiques sera de 1,0 % en volume si les 4 milliards de crédits gelés dès janvier sont finalement annulés.

Du côté des dépenses comme du côté des recettes, la LFI pour 2003 est d'ores et déjà largement caduque. La diminution des PO sera très faible, car les augmentations de cotisations

chômage (+ 2,5 milliards) compensent presque les baisses d'impôts de 3,2 milliards décidées par le gouvernement (baisses de la taxe professionnelle, des cotisations patronales et de l'impôt sur le revenu et hausse des taxes sur le tabac). L'impulsion budgétaire devrait donc être de - 0,5 point de PIB au lieu de - 0,2 point initialement prévu. Malgré cette orientation budgétaire, le déficit public augmentera du fait de recettes d'impôts directs très peu dynamiques et de prestations chômage en forte hausse. Il devrait être supérieur à 3,5 %. Le gouvernement ira-t-il plus loin dans sa politique de rigueur pour revenir vers le seuil de 3 % ? Ce n'est pas ce qui est annoncé pour le moment, et la France risque d'encourir des sanctions financières par le Conseil.

TABLEAU 4 : LES PROGRAMMES DE STABILITÉ FRANÇAIS

En points de PIB

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Troisième programme de finances publiques</b>					
Croissance du PIB	2,5	2,5 / 3,0 <sup>1</sup>	2,5 / 3,0	2,5 / 3,0	
Soldes publics	- 1,4	- 1,3 / - 1,0	- 0,5 / 0,0	0,0 / 0,3	
<b>Quatrième programme de finances publiques</b>					
Croissance du PIB	1,2	2,5	2,5 / 3,0	2,5 / 3,0	2,5 / 3,0
Soldes publics	- 2,8	- 2,6	- 2,1 / - 2,0	- 1,6 / - 1,4	- 1,0 / - 0,5
PO	44,6	44,3	44,3 / 44,2	44,2 / 44,0	44,1 / 43,8
Dépenses publiques	54,0	53,4	52,8 / 52,6	52,2 / 51,7	51,5 / 50,8
Dette publique	58,7	59,1	58,9 / 58,5	58,3 / 57,3	57,0 / 55,4

1. Les PFP proposent deux scénarii de croissance à moyen terme : 2,5 % et 3 % par an.

Sources : Programmes de stabilité.

Le programme de finances publiques (PFP) pour 2004-2006 privilégie la diminution du déficit public, qui doit se réduire de 1,6 point de PIB en trois ans si la croissance économique est de 2,5 % par an et de 2,1 points dans un scénario optimiste (croissance de 3 %). Le déficit structurel serait ainsi réduit de 0,5 point de PIB chaque année. La baisse des prélèvements obligatoires doit se poursuivre à un rythme très ralenti (- 0,2 point de PIB dans le scénario de croissance à 2,5 %). Comme les programmes précédents, le dernier PFP suppose une croissance très faible des dépenses publiques, qui augmenteraient de 1,3 % par an en volume, alors qu'ils ont crû de 2,0 % au cours de la décennie 1991-2001. Les dépenses de l'État seraient quasiment stables en volume, ce qui nécessite de « limiter l'évolution de la masse salariale (de la fonction publique) au niveau de l'inflation » et de réduire en volume les dépenses d'intervention et/ou les investissements. Les dépenses de santé ralentiraient beaucoup par rapport à la période récente. Les dépenses sociales hors maladie et retraites diminueraient en volume. Hors charges de dette, dépenses de santé et pensions de retraite, les dépenses publiques augmenteraient de 0,2 % par an en volume. Compte tenu des perspectives de croissance forte des dépenses sociales dans un contexte de vieillissement de la population, le contrôle strict des dépenses publiques peut se justifier. Mais le respect d'hypothèses aussi restrictives de dépenses publiques suppose des réformes profondes.

## Italie : fausse rigueur et inefficacité

Dans le programme pluriannuel de finances publiques (PFP) de décembre 2002, le déficit italien passait de 2,2 % du PIB en 2001 à 2,1 % en 2002, contre 0,5 % dans la précédente version. La première estimation montre une amélioration du solde en 2002

(- 2,3 % du PIB) par rapport à un déficit en 2001 fortement révisé à la hausse (- 2,6 %). La loi de finances pour 2002, prévoyait une réduction du déficit de 0,7 point, reposant pour 0,6 point sur les recettes exceptionnelles du deuxième programme de titrisations d'immeubles publics. Mais l'augmentation spontanée du déficit a été beaucoup plus rapide que prévue. La détérioration du solde en cours d'année, due surtout à la forte baisse des recettes fiscales, a poussé le gouvernement à adopter quatre lois de finances rectificatives censées réduire le déficit des APU d'au moins 0,5 point de PIB : baisse du remboursement par l'État des dépenses pharmaceutiques, gel des crédits d'impôt pour les créations d'emplois et l'investissement dans le Sud, gel des dépenses courantes non obligatoires des administrations centrales et hausse de la fiscalité d'entreprise. La baisse de la charge d'intérêt a presque compensé l'impact négatif de la conjoncture et aucune amélioration du solde structurel n'a eu lieu. Ce dernier a continué à se dégrader et l'impulsion budgétaire serait positive de 0,5 point de PIB et non pas négative de 0,4 point, comme prévu par le PFP. Les recettes extraordinaires des ventes des actifs patrimoniaux ne peuvent pas s'inscrire en réduction du déficit structurel. L'Italie n'a donc pas respecté la nouvelle règle proposée par la Commission, exigeant une réduction de 0,5 point du déficit structurel par an jusqu'à l'équilibre. La prévision de l'OFCE situe le déficit à - 2,9 % en 2002, comptabilisant seulement partiellement les opérations de titrisation, dont l'acceptation par Eurostat pourrait être mise en cause par l'existence d'une garantie d'État sur la bonne fin de l'opération. Malgré la dégradation du solde structurel, la croissance a été très faible (0,4 %). Le financement de la réforme fiscale en 2003 par l'amnistie fiscale contribue à expliquer le faible impact de la politique budgétaire sur la croissance. D'un côté, cette mesure a alimenté l'anticipation d'amnisties futures engendrant une chute des recettes fiscales déjà en 2002. De l'autre, elle a nourri l'incertitude sur l'évolution des finances publiques provoquant des comportements de consommation très prudents et déprimant une croissance déjà atone.

La loi de finances 2003, qui se propose d'apporter une rectification à l'évolution spontanée du déficit de 1 point de PIB, est cohérente avec l'objectif de 1,5 % du PIB contenu dans le PFP et avec le cadre macroéconomique, à ce jour déjà obsolète, d'une croissance du PIB à 2,3 %. De moindres dépenses pour 0,6 point financeraient les 0,5 point d'engagements du pacte pour l'Italie de juillet 2002, qui couple la baisse permanente des recettes de la première phase de la réforme de l'IRPP (0,4 point de PIB) et des engagements de dépenses structurelles (0,1 point de PIB). Les recettes supplémentaires de 0,9 point de PIB, résultent encore de mesures temporaires (recettes « extraordinaires » de titrisations pour 0,2 point et de l'amnistie fiscale pour 0,7 point), n'ayant aucun effet sur l'évolution structurelle du solde. Notre estimation, qui situe le déficit à 2,7 % en 2003, se fonde sur une évolution spontanée du déficit plus rapide. Elle suppose un effet presque nul de l'amnistie fiscale sur les recettes et du contrôle des dépenses des communautés locales. L'amélioration du solde structurel serait encore inférieure à celle requise par la Commission et l'impulsion budgétaire ne serait que faiblement négative : 0,3 point de PIB au lieu de 0,7 point prévu par le gouvernement. Ce dernier prend l'engagement, peu coûteux, de rééquilibrer les comptes publics en 2006, grâce à une croissance proche de 3 %, supérieure au rythme potentiel. L'impulsion budgétaire serait faiblement négative en 2004 et positive ensuite ■