

L'impact conjoncturel des finances publiques

Une accélération de la croissance induit des recettes fiscales et sociales supplémentaires (ce sont les taux et non les masses des prélèvements qui sont prédéterminés) et de moindres dépenses (voir l'encadré). Le partage du besoin de financement des administrations que l'on peut ainsi faire entre sa partie "structurelle" (ou discrétionnaire, qui peut avoir des effets expansifs, neutres ou récessifs) et sa partie "conjoncturelle" (ou subie, qui joue un rôle de stabilisateur automatique) est délicat car il suppose à la fois de mesurer l'impact de la conjoncture sur les finances publiques (nous avons utilisé pour cela le modèle macro-économétrique METRIC 88) et de choisir un rythme tendanciel de la croissance (nous avons retenu 2 % 1/) servant à calculer la partie "structurelle" du besoin de financement. Compte-tenu de ces hypothèses, cet exercice suggère que les finances publiques auraient eu un rôle restrictif en 1987 et neutre en 1988 et pourraient se révéler neutres ou légèrement expansives en 1989.

*
* *

En 1988, d'après le collectif budgétaire de fin d'année, le solde budgétaire, hors FMI et hors FSC, devrait être sensiblement égal au solde budgétaire de la Loi de Finances initiale de 1988, soit 115 Mds de F. Selon le Rapport Economique et Financier (REF), le besoin de financement des APU serait de 1,6 point de PIB en 1988 (soit 1,8 point du PIB, hors FSC) après 2,4 points du PIB en 1987 (soit 2,1 points du PIB, hors FSC).

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques					
	(En % du P.I.B)				
	1985	1986	1987	1988	1989
Ensemble :					
- y compris FSC	-2,8	-2,9	-2,4	-1,6	-1,6
- hors FSC	-2,7	-2,8	-2,1	-1,8	-1,6
dont :					
Etat :					
- y compris FSC	-2,9	-2,3	-2,3	-1,7	-1,6
- hors FSC	-2,8	-2,2	-2,0	-1,9	-1,6
Collectivités locales	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Sécurité sociale	0,4	-0,3	0,2	0,2	0,1

Source : Rapport Economique et Financier

1/ Ainsi retenir 2,5 % au lieu de 2 % aurait conduit à une variation du besoin de financement conjoncturel des APU en 1988 de -0,2 % du PIB au lieu de -0,3 %

Rappels sur le mécanisme de stabilisateur automatique

1. On suppose une économie fermée dans laquelle on ne prend en compte que trois types d'agents : les ménages, les entreprises et l'Etat.

L'équilibre macroéconomique est représenté par le système suivant :

$$Q = C + I + G \quad (1)$$

$$C = a(Q-T) + b \quad (2) \text{ où } 0 < a < 1$$

I investissement autonome
G dépenses de l'Etat, exogènes
Q niveau de la production
T recettes fiscales

On donne également la relation $T = tQ + T_0$ (3) où $t > 0$ (a, b, t et T_0 sont exogènes), avec :

t taux de pression fiscale
 T_0 recettes publiques exogènes

Le surplus budgétaire S est égal à $tQ + T_0 - G$

2. Un surplus (ou déficit) budgétaire peut être, dans ce modèle, considéré comme résultant de deux types d'actions :

- un programme budgétaire proprement dit, caractérisé par les paramètres t, G et T_0 (action discrétionnaire), qui résulte du choix politique "ex-ante" de ces paramètres.
- une évolution budgétaire "automatique".

3. A partir d'un programme budgétaire donné, l'impact d'une modification exogène des dépenses du gouvernement (ΔG) sur la production est atténué par la forme de la fonction de recettes fiscales. En effet dans ce modèle le multiplicateur des dépenses publiques est égal à :

$$\Delta Q = \frac{\Delta G}{1 - a(1 - t)}$$

au lieu de $(\Delta G/1-a)$ lorsque les recettes budgétaires sont totalement exogènes ($T = T_0$).

$$\text{On a : } \frac{\Delta Q}{\Delta G} = \frac{1}{1 - a(1 - t)} < \frac{1}{1 - a}$$

L'augmentation du revenu disponible des ménages impliqué par une relance ΔG est atténué par l'augmentation d'impôt versé aux APU.

4. Un programme budgétaire ne peut donc pas se caractériser par un surplus ou un déficit puisqu'un déficit donné peut aussi bien être "voulu" (action discrétionnaire) que subi (imposé par l'évolution de la production). C'est pour isoler les effets budgétaires automatiques des effets discrétionnaires qu'on définit la notion de "surplus de plein-emploi" ou de surplus structurel (plus adapté à la situation actuelle française de sous-emploi). Pour le calcul du surplus structurel, la production de référence Q^* est supposée connue et évoluerait à un rythme jugé structurel ou tendanciel de 2 % l'an.

5. Le surplus budgétaire peut alors être décomposé entre un surplus structurel (discrétionnaire) et un surplus conjoncturel (automatique).

$$\text{A une période } n, \text{ le surplus est égal à : } S_n = \underbrace{tQ_n + T_0_n - G_n}_{\text{structurel}} = \underbrace{tQ^*_n + T_0_n - G_n}_{\text{structurel}} + \underbrace{t(Q_n - Q^*_n)}_{\text{conjoncturel}}$$

La variation du surplus s'écrit alors :

$$\Delta S_n = \underbrace{-\Delta t_n Q_n^* + \Delta(T_0_n - G_n)}_{\text{variation du surplus structurel (discrétionnaire)}} + \underbrace{t_n(Q_n - Q_n^*) + t_n \Delta(Q_n - Q_n^*) + t_n \Delta Q_n^*}_{\text{variation du surplus conjoncturel (automatique)}}$$

C'est le supplément de croissance observé en 1988 par rapport à la tendance récente qui expliquerait la réduction du besoin de financement des APU de 0,3 point de PIB, hors FSC, entre 1987 et 1988. Aussi, une fois les effets des mécanismes de stabilisation automatique isolés, l'impact de la politique des finances publiques a été plutôt restrictif en 1987 et relativement neutre en 1988. Les allègements fiscaux supplémentaires de 1988 ont été compensés par une progression moindre des dépenses, le besoin de financement structurel restant stable.

En 1989, toujours hors effets des mécanismes de stabilisation automatique, la politique des finances publiques s'avère plutôt expansionniste par rapport à l'année précédente : elle se caractérise par des allègements fiscaux légèrement moindres, mais par des dépenses plus importantes ; elle devrait se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par une augmentation du besoin de financement des APU. Cependant, l'orientation encore favorable de la conjoncture au moins au premier semestre, ainsi que les effets induits de la forte croissance de 1988, permettront encore une réduction automatique du besoin de financement des APU. Au total, ce dernier, exprimé en points du PIB, pourrait rester stable en 1989 (voir se réduire hors FSC, selon le REF).

Besoins de financement structurel et conjoncturel				
	en % du PIB			
	1986	1987	1988	1989
Variation du besoin de financement des APU 1/				
- y compris FSC	0,1	-0,5	-0,8	-0,0
- hors FSC	0,1	-0,7	-0,3	-0,2
Variation du besoin de financement structurel des APU 1/ et 2/				
- y compris FSC		-0,5	-0,5	>0,0
- hors FSC		-0,7	0,0	>0,0
Variation du besoin de financement conjoncturel des APU 2/		0,0	-0,3	<0,0
1/ Calculés à partir de chiffres du REF				
2/ Calculés à l'aide de variantes du modèle METRIC 88				

Le Rapport Economique et Financier prévoit une stabilisation du taux de prélèvements obligatoires en 1988 (après 44,2 % en 1986 et 44,7 % en 1987). Cette stabilité recouvre en fait une diminution automatique de 0,2 point de ce dernier. En effet, le supplément de croissance (par rapport au rythme tendanciel) inclut un supplément de recettes (impôts ; cotisations) surcompensé par l'augmentation du PIB en valeur.

Enfin, par rapport aux politiques fiscales et budgétaires de partenaires de l'OCDE, celle de la France paraît en phase. Seule la RFA se distingue : l'orientation fiscale y serait restrictive en 1989 (augmentation du prélèvement à la source sur les intérêts et des droits d'accises).

Dépenses et recettes des administrations publiques

. Les dépenses des administrations publiques progresseraient comme le PIB en valeur, soit plus rapidement en 1989 qu'en 1988, du fait d'une accélération des opérations de transfert. D'après le projet de loi de finances rectificative pour l'année 1988, la progression des dépenses définitives du budget général serait de 2,9 % en 1988 1/. Celle des charges totales (qui intègrent les dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale hors versements à la CADEP 2/ et le solde des opérations temporaires 3/) serait encore inférieure. En 1989, les dépenses de l'Etat progresseraient à un rythme proche de celui du PIB en valeur (5,0 % d'après le REF). En effet, d'après le PLF 1989, la croissance des dépenses définitives du budget général serait de 6,5 %. Celle des charges totales serait de 4,7 %.

La période 1981-1989 se décomposerait ainsi en cinq sous-périodes :

- les années 1981-1982 : les charges de l'Etat (au sens de la Comptabilité Publique) ont évolué à un rythme élevé (environ 20 % par an), nettement supérieur à celui du produit intérieur brut en valeur (environ 13 à 15 % par an) ;
- les années 1983-1984 : les charges de l'Etat et le produit intérieur brut en valeur ont progressé à des rythmes proches (environ 10 % par an) ;
- les années 1985-1986 : les charges de l'Etat sont stables en volume, leur progression en valeur respecte celle du prix du produit intérieur brut (entre 4 et 6 % par an) ;
- les années 1987-1988 : les charges de l'Etat ont une évolution inférieure ou égale 4/ à celle du prix du produit intérieur brut (de l'ordre de 3 %) ;
- enfin l'année 1989 : les charges de l'Etat progresseraient comme le produit intérieur brut en valeur.

L'accélération des dépenses des APU provient en majeure partie de l'augmentation du rythme de progression des dépenses de redistribution : prestations sociales et autres transferts. Par contre, les dépenses liées au fonctionnement des services publics (salaires, consommations, investissements) enregistreraient en 1989 une croissance comparable à celle de 1988 (cf analyse des dépenses des APU par ailleurs).

Ceci vient rappeler le poids et la rigidité de certaines dépenses de transferts dont la croissance tendancielle s'avère particulièrement difficile à infléchir. Ceci réduit considérablement les "marges de manoeuvre" budgétaires lorsqu'il est souhaité une stabilisation du poids des opérations des APU dans le PIB.

Progression des dépenses et des recettes des administrations publiques (en %)

	1985	1986	1987	1988	1989
Dépenses consolidées des APU					
- totales	7,9	6,4	5,1	3,3	4,4
- hors FSC	7,6	6,4	5,5	2,2	4,8
Recettes consolidées des APU	7,8	6,2	6,1	5,1	4,2
PIB en valeur	7,6	7,2	5,0	5,9	5,0
Prix du PIB*	5,9	5,2	3,0	2,7	2,4

A partir des données du rapport économique et financier

* : aux prix de l'année précédente

Remarque : D'après les hypothèses du REF, le fonds de stabilisation des changes (FSC), qui retrace les gains ou pertes de changes, pris en charge par le Trésor, après avoir été déficitaire de 17,8 Mds de F en 1987 serait excédentaire de près de 13 Mds de F en 1988.

1/ Les dépenses définitives du budget général seraient de 1 155 Mds de Frs. La différence avec le montant inscrit dans la loi de Finances 1988 (1 082,2 Mds de Frs) s'explique par l'ouverture de crédits financés par fonds de concours (~40 Mds de Frs), par les mesures d'urgence prises en juin 1988 (éducation, emploi, ...), par des dotations en capital (4,1 Mds de Frs), par la revalorisation de dotations sous-évaluées de la loi de finances 1988 (15,5 Mds de Frs), en particulier l'assurance crédit à l'exportation, et par le financement du plan pour l'emploi (PLF 1989), et celui de la politique salariale (accord salarial du 17 novembre 1988).

2/ Les recettes de privatisation sont affectées pour plus de la moitié à la caisse d'amortissement de la dette publique et pour le reste à des dotations en capital ainsi qu'au paiement des intérêts et des amortissements des emprunts contractés pour financer les nationalisations.

3/ D'après le projet de loi de finances rectificative, le solde des opérations temporaires est déficitaire de 5,3 Mds de Frs.

4/ Pour l'année 1987, au sens de la Comptabilité Publique, les charges de l'Etat ont progressé à un rythme inférieur à celui du prix du PIB ; au sens de la comptabilité nationale, mais hors FSC, elles ont progressé à un rythme un peu supérieur à celui du prix du PIB ; enfin, y compris FSC, elles ont progressé à un rythme égal à celui du PIB en valeur.

. La dette publique rapportée au PIB

Pour l'Etat, il en va ainsi des intérêts de la dette. Alors que le taux d'intérêt apparent de la dette (de l'ordre de 8 %) est supérieur au taux de croissance du PIB (de l'ordre de 6 %), on ne peut stabiliser le ratio dette publique sur PIB qu'en dégageant un excédent non négligeable des opérations budgétaires hors intérêts. Celui-ci devrait actuellement s'élever à quelque 30 Mds de Frs, ce qui correspondrait à un déficit global de 80 Mds, les intérêts programmés étant de 110 Mds.

Confronté au niveau élevé des taux d'intérêt réels, l'Etat est amené selon ses préférences à arbitrer entre différents ajustements possibles :

- laisser croître la dette, en laissant s'ouvrir le déficit budgétaire du fait des intérêts, ce qui peut être pro-cyclique lorsque la hausse des taux est liée à un haut niveau d'activité ;
- neutraliser les dépenses d'intérêt en stabilisant les autres transferts ou en laissant croître les impôts, ce qui entraîne des effets redistributifs ;
- compenser la hausse des charges d'intérêt en stabilisant les dépenses liées au fonctionnement du service public, ce qui conduit à exiger une rigueur accrue de gestion.

En 1989, l'Etat renonce encore un peu plus à la première solution et renouvelle sa volonté de recourir à la dernière.

. Les ressources des APU

L'évolution des ressources des administrations publiques en 1988 et 1989 résulte :

- du dynamisme automatique des rentrées fiscales, impliqué par le supplément de croissance de la France, par rapport à son rythme tendanciel. En particulier pour l'année 1988, il contribuerait, d'après nos estimations pour environ 0,6 point à la croissance des ressources des administrations publiques.
- des relèvements de prélèvements opérés au profit de la Sécurité Sociale (le prélèvement de 0,4 % sur le revenu imposable est prolongé en 1989 ; le taux de cotisations vieillesse est augmenté de 1 point à partir du 1er janvier 1989) ;
- enfin des allègements d'impôts, consentis en 1988 et, dans une moindre mesure, en 1989.

- Les allègements fiscaux supplémentaires de 1989 sont de l'ordre de 23 Mds de Frs après 35,7 Mds en 1987 et 33,4 Mds en 1988.

1. Pour les ménages (hors allègements de la TVA) : des allègements de 2,4 Mds de Frs

. Impôt sur le revenu (R612)

- diverses mesures familiales, dont la réduction d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants et pour l'emploi d'aide à domicile
- réduction d'impôt pour dons consentis aux associations d'aides alimentaires (coût par l'Etat 0,1 Md de Frs)

. Institution d'un impôt de solidarité sur la fortune (R613) (coût pour les ménages de 4,2 Mds de Frs)

. Allègement des droits de mutation à titre onéreux applicable aux ventes aux enchères de meubles (R72) (coût pour l'Etat de 0,19 Md de Frs et pour les collectivités locales de 0,117 Md de Frs)

. Allègement de la taxe d'habitation (R613) (1,3 Md de Frs)

. Incidence des allègements décidés par le précédent gouvernement (5,5 Mds de Frs), dont :

- institution du plan d'épargne retraite et relèvement de ses limites (R613)
- prorogation d'un an du compte d'épargne en actions (R613)
- modification du montant des abattements sur les revenus mobiliers (R613)

2. Pour les entreprises : des allègements de 10 Mds de Frs dont :

. Baisse de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices réinvestis (le taux passe de 42 % à 39 %) (R611) (coût de cette mesure : 3,9 Mds de Frs dont 0,3 Md de Frs sur l'année 1989)

. Exonération du droit d'enregistrement en cas d'incorporation des réserves au capital (coût pour l'Etat, 0,37 Md de frs)

. Allègement des droits de mutation sur la cession des fonds de commerce (R221) (mise en place dès le 1er octobre 1988 ; coût pour l'Etat : 0,77 Md de Frs)

. Réduction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (R221)
(coût pour l'Etat : 0,8 Md de frs)

. Suppression de la taxe sur les encours de crédits (R613) (coût pour l'Etat : 1,5 Md de frs)

. Réduction des taxes assises sur les salaires (R221) (coût pour l'Etat : 0,45 Md de Frs)

. Incidence des allègements décidés par le précédent gouvernement : 2,5 Mds de Frs dont :

- suppression de l'étalement de l'imposition des plus values à court terme
- fiscalité adaptée aux groupes de sociétés

3. Une réduction de la taxe à la valeur ajoutée (R211) de 8,78 Mds de Frs à laquelle s'ajoutent 2,07 Mds de Frs au titre de l'allègement de la TVA sur les boissons non alcoolisées (juin 1988), soit un total de 10,85 Mds de Frs

. Unification des taux réduits 7 % et super réduits 5,5 % au niveau de 5,5 %
(coût par an : 2,4 Mds de Frs)

. Application du taux de 5,5 % au lieu de 18,6 % sur les abonnements d'électricité et de gaz à partir du 10 octobre 1988 (coût : 2,375 Mds de Frs)

. Application du taux de 5,5 % au lieu de 18,6 % aux appareillages pour handicapés
(coût : 0,2 Md de Frs)

. Application du taux de 28 % au lieu de 33,3 % aux supports de son et de l'image
(coût : 0,33 Md de Frs)

. Le taux majoré de TVA passe de 33,3 à 28 % à partir du 1er décembre 1988 (coût : 3,5 Mds de Frs)

Rappel : Les allègements fiscaux supplémentaires des années 1987-1988

L'année 1987 : des allègements fiscaux de 35,7 Mds de Frs

1. Pour les ménages : des allègements de 16,8 Mds de Frs dont :

- . Impôt sur le revenu (R612) : -13 Mds de Frs
- . Suppression de l'IGF (R613) : -4 Mds de Frs

2. Pour les entreprises : des allègements de 19,3 Mds de Frs dont :

- . Impôt sur les sociétés (R611) (baisse du taux d'imposition de 50 % à 45 % sur les bénéfices distribués et avance de trésorerie correspondant à la baisse du taux d'imposition de 45 % à 42 % sur les bénéfices) : -9,8 Mds de Frs
- . Allègement de la taxe professionnelle R2222 : -5 Mds de Frs

L'année 1988 : des allègements fiscaux supplémentaires de 33,4 Mds de Frs

1. Pour les ménages (hors allègements de TVA) : des allègements supplémentaires de 10,3 Mds de Frs dont :

- . Impôt sur le revenu (R612) : -8 Mds de Frs

2. Pour les entreprises non financières hors PTT : des allègements supplémentaires de 14,9 Mds de Frs dont :

- . 6,1 Mds de frs grâce à l'assujettissement des télécommunications à la TVA
- . 8,5 Mds de Frs (allègements de la TIPP, taxe professionnelle,...)

3. Une réduction de la taxe à la valeur ajoutée de 9 Mds de Frs, dont :

- . réduction de la TVA sur les supports de sons préenregistrés de 0,7 Md de Frs
- . réduction de la TVA sur l'automobile de 6,2 Mds de Frs (à partir de septembre 1987)
- . réduction de la TVA sur les attractions foraines
- . exonération de la TVA sur les prestations de soins délivrées par l'ensemble des établissements hospitaliers.