

Cinquante ans de finances publiques

JEAN-MARC DANIEL

Professeur d'économie à ESCP-EAP

On assiste depuis 50 ans à une dérive régulière de la situation des finances publiques françaises. Les phases de redressement n'interviennent que lorsque le déficit budgétaire dégénère en déficit extérieur. De nos jours, la situation a ceci d'alarmant que le déficit extérieur, amplifié par le choc pétrolier, est masqué par les solidarités naturelles nées de l'appartenance à la zone euro. Le mécanisme de l'Union monétaire permet à la France de se faire financer par l'Allemagne. Et pourtant, la rigueur est nécessaire.

Il y a cinquante ans, l'avènement de la Ve République s'est accompagné d'un plan de redressement économique. Tout comme le vote d'une nouvelle Constitution dans le domaine institutionnel, ce plan de redressement a marqué une rupture dans le domaine économique en permettant à la France d'honorer deux engagements très importants : d'une part la mise en œuvre du traité de Rome créant le marché commun, d'autre part l'entrée de plain-pied dans le système monétaire de Bretton Woods avec la fin des mécanismes de compensation de l'Union européenne de paiement¹.

Si donc, à partir de 1958, la construction européenne et les réactions aux turbulences monétaires internationales constituent la toile de fond de la politique économique française, c'est en pratique la contrainte extérieure qui est l'élément déterminant de cette politique économique, notamment dans sa composante budgétaire. En effet, les phases d'inflation ont comme conséquence de faire perdre des parts de marché à l'export tandis que les chocs pétroliers alourdissent les importations. La réponse

1. Rappelons que l'Union européenne de paiement (UEP) était un mécanisme de compensation des déficits extérieurs mis en place en 1950 en Europe et géré par la Banque des règlements internationaux. Elle a disparu en décembre 1958.

naturelle au déficit extérieur est alors budgétaire². Symétriquement, chaque fois que la contrainte extérieure paraît moins pressante, la tendance est à un relâchement dans la gestion des finances publiques.

Quand cette histoire commence, en 1958, la France souffre d'un déficit extérieur important (les exportations ne couvrent que 90 % des importations). Ce déficit menace à court terme la stabilité monétaire et, à moyen terme, la croissance elle-même. Un homme personifie la reprise en main et le retour à l'équilibre : il s'agit de Jacques Rueff. Il défend et impose une politique de lutte contre l'inflation pour garantir la compétitivité, d'insertion dans le marché mondial et de généralisation de la concurrence pour dynamiser la croissance et d'équilibre budgétaire pour assurer un emploi optimal de l'épargne. En face de lui on trouve à la fois Albin Chalandon, qui devient au début de 1959 secrétaire général de l'UNR, et Guy Mollet, le leader de la SFIO³. Ces opposants militent pour une politique budgétaire active soutenant la demande intérieure par le déficit public, une planification contraignante axée sur les crédits d'investissements de l'État et des entreprises publiques, et un strict contrôle des prix.

Cette opposition entre une ligne libérale incarnée par Rueff et une ligne plutôt dirigiste symbolisée par Chalandon et Mollet réapparaît au sein des différentes majorités au pouvoir à chacun des moments délicats où les déficits extérieurs s'accumulent, une correction de la politique économique devient nécessaire. Les héritiers de Jacques Rueff tant par leur détermination que par la politique qu'ils mènent sont Raymond Barre en 1976, Jacques Delors en 1983 et Alain Juppé en 1995. Or, malgré leur action et le redressement qui s'ensuit, sur le long terme, depuis 1958, la situation financière de l'État s'est dégradée, s'accompagnant du retour récurrent d'un déséquilibre de la balance des paiements courants et d'une accumulation de dette publique. Le déficit conjoncturel nécessaire au soutien de l'activité dans les périodes de ralentissement de la croissance s'est doublé progressivement d'un déficit structurel qui a atteint des sommets au milieu des années 1990 et est depuis resté substantiel.

La détérioration tendancielle des comptes publics et extérieurs de la France a été conditionnée par deux événements majeurs. D'abord, elle prend de l'ampleur avec les chocs pétroliers. Ceux-ci (1973, 1980, 2007) déstabilisent la croissance de la France de façon d'autant plus significative qu'ils ne reçoivent pas une réponse de

2. Il faut rappeler à ce propos qu'il y a un lien automatique entre déficit extérieur et déficit budgétaire (les célèbres twin deficits). Ce lien s'exprime dans l'équation suivante : $(S-I) + (T-G) = X-M$, où S désigne l'épargne, I l'investissement, T les impôts, G les dépenses publiques, X les exportations et M les importations. Cette équation constitue ce que les économistes appellent une équation comptable, c'est-à-dire qu'elle s'impose à tout économiste comme à tout décideur politique indépendamment de l'interprétation théorique qu'il peut se faire de la réalité.

3. L'UNR (Union pour la nouvelle République) est le parti gaulliste ; la SFIO est le Parti socialiste de l'époque ; en 1958, la SFIO est membre de la majorité qui soutient le général de Gaulle.

politique économique appropriée. À chaque choc, la baisse des termes de l'échange induite est répercutée sur les entreprises et non sur les ménages. Selon une vision à courte vue, la politique économique ménage la consommation, sacrifiant l'épargne et l'investissement et donc, *in fine*, la croissance à long terme. C'est-à-dire que chaque choc pétrolier provoque une augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée au détriment des profits, déformation qui elle-même conduit à une réduction des moyens dont disposent les entreprises, à une baisse de l'autofinancement, à une diminution du taux d'investissement et, en fin de compte, à une amputation des capacités productives du pays⁴. Un second facteur influe sur le report dans le temps des conséquences des décisions budgétaires, à savoir la désinflation. À partir du milieu des années 80, la stabilité monétaire, dont les avantages macroéconomiques sont incontestables, ne permet plus à l'État de se défaire rapidement de sa dette en spoliant les épargnants. Au lieu d'être gommés en quelques années, les déficits accumulés deviennent une dette publique au poids sans cesse croissant, qui modifie durablement les conditions de la politique économique. Ayant ainsi sacrifié la croissance à long terme et donc ses recettes fiscales potentielles sur l'autel de l'illusion du maintien du pouvoir d'achat au moment des chocs pétroliers, l'État a de moins en moins pu user et abuser des facilités de l'inflation. Il en est résulté l'apparition, la consolidation et l'amplification d'un déficit structurel qui, aujourd'hui, réclame une action de la même nature que celles menées en leur temps par Jacques Rueff, Raymond Barre, Jacques Delors ou Alain Juppé.

1958-1973 : avant le choc pétrolier

En 1958, Jacques Rueff justifie la rigueur par le constat indiscutable d'un important déficit extérieur. Lorsque le général de Gaulle prend la tête du gouvernement, la Banque de France a comme devises en caisse l'équivalent d'un mois d'importations. Des négociations sont en cours avec le FMI pour l'attribution d'un prêt. La situation est d'autant plus grave que l'inflation, artificiellement contenue en 1956 et 1957 par un sévère contrôle des prix, a repris de plus belle, pour atteindre 15 % en 1958. La compétitivité de la France s'amenuise très rapidement, les débouchés extérieurs se dérobent, et tout le monde perçoit que le pays sera bientôt dans l'impossibilité de boucler le financement de sa balance courante.

4. La part des salaires dans la valeur ajoutée était de 62 % avant le premier choc pétrolier. En 1982, après les deux premiers chocs, et eu égard à la politique économique suivie, cette part atteint 70 %. La correction de politique économique de 1983 et le contre-choc pétrolier permettent de revenir en 1988 à 60 %. Aujourd'hui, après le troisième choc pétrolier, nous sommes remontés à 65 %.

Rueff impose un plan en deux volets : une dévaluation du franc d'une part et la disparition du déficit public d'autre part. En 1957, l'État est en déficit de 650 milliards de francs (anciens). En 1959, l'excédent est de 60 milliards de francs (anciens).

Commence alors une longue période qui va jusqu'au premier choc pétrolier, où les finances publiques sont globalement équilibrées, même si parfois le budget de l'État stricto sensu est en léger déficit (tableau 1).

SOUS CONTRÔLE
Tableau 1 • Les finances publiques entre 1959 et 1973

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Excédent ou déficit des administrations publiques en % du PIB	1,6	1,2	1,2	0,2	0,45	1	0,7	0,4	- 0,3	- 1,2	0,1	0,3	0	0,5	0,2
Intérêt sur la dette en % du PIB	1,2	1,1	1,1	1,1	1	0,8	0,9	0,8	1	1	1	0,9	0,8	0,6	0,6
Taux de prélèvement obligatoire	31,3	30,5	31,6	31,7	32,4	33,4	33,6	33,5	33,3	34,1	34,5	33,8	33,3	33,7	33,6
Poids de la Sécurité sociale dans le PIB mesuré par les cotisations perçues	9	8,9	9,8	10,1	10,7	10,9	11,1	11,2	11,5	12,4	12,7	12,7	12,9	13	13

source : Insee

Le tableau numéro 1 permet de constater trois choses.

1. L'augmentation du poids du secteur public dans le PIB se nourrit essentiellement de l'augmentation du poids de la Sécurité sociale.
2. Excepté en 1967-1968, les finances publiques sont en excédent plus ou moins marqué. Le déficit de 1967-1968 est dû bien évidemment à la situation politique et sociale très particulière de l'année 1968. Mais on doit souligner que dès 1967 la croissance ralentit. Alors qu'elle atteint 6 % l'an au début des années 60, en 1967, elle perd un point. Après la période de reconstruction, la France retrouve au milieu des années 60 un mode de croissance semblable à celui de l'avant-Première Guerre mondiale, enchaînant les cycles trouvant leur origine dans la confrontation entre l'évolution du crédit et celle de l'investis-

sement. 1967 est la première année de creux cyclique. Elle est suivie de 1975, 1984, 1993 et 2002, soit une durée du cycle d'environ neuf ans ;

3. La charge d'intérêt ne diminue que lentement. Pour placer ses titres, le Trésor donne à ses emprunts des caractéristiques à même de les rendre attractifs en les protégeant de l'inflation. L'indexation est chose courante et, en 1973, est lancé un emprunt indexé sur l'or qui se révélera à l'usage l'un des plus coûteux de l'histoire⁵.

1974-1983 : à la recherche de la bonne politique économique

1973 est l'année du premier choc pétrolier. Face à l'augmentation brutale du prix du baril, la France tergiverse. Elle hésite entre deux types de politiques économiques, qu'elle essaie successivement : la relance de type keynésien (1975, 1981) et la rigueur (1976, 1983). La première relance, celle de 1975, s'effectue dans le cadre des politiques recommandées par l'OCDE. Les États sont supposés emprunter pour recycler les pétrodollars et pour se donner les moyens de compenser la ponction sur la demande due à l'augmentation du prix du pétrole. L'OCDE parle de « stratégie des locomotives », l'ampleur de la relance n'étant *a priori* pas la même dans tous les pays. Ceux qui comme l'Allemagne ou le Japon abordent le choc en situation d'excédent extérieur sont davantage sollicités que la France ou la Grande-Bretagne, dont la balance des paiements courants est fragile. Néanmoins, dès 1976, constatant l'inefficacité de la relance, les pays de l'OCDE, Allemagne en tête, changent de politique. D'autant que cette même année la Grande-Bretagne, empêtrée dans le problème des « balances sterling », doit faire appel au FMI et s'imposer une cure d'austérité. En France, Raymond Barre, nommé Premier ministre au cours de l'été, adopte une politique de retour à l'équilibre budgétaire pour éviter toute dérive des comptes extérieurs. En 1979, à Tokyo, le G7 entérine le principe de l'abandon des politiques de relance. En 1981, le gouvernement Mauroy fraîchement nommé rompt avec la logique du sommet de Tokyo et pratique de nouveau une politique de relance supposée compenser le deuxième choc pétrolier. Le résultat est le même qu'en 1975 : déficit extérieur, déformation de la valeur ajoutée au détriment des entreprises et donc de l'investissement et de la croissance future, forte inflation. 1983 marque la correction et le retour à la logique de 1958 et de 1976. C'est la « désinflation compétitive » et le redressement des finances publiques. Redressement qui, néanmoins, n'a pas

5. Cet emprunt, d'une durée de quinze ans, dont le taux d'intérêt était de 7 % a rapporté initialement 7,5 milliards de francs. Les derniers titres ont été remboursés en 1988. Le Trésor avait alors déboursé 90 milliards de francs.

l'ampleur de ceux de 1959 ou de la période de Raymond Barre. Le déficit structurel s'installe, la dette publique devient une des composantes majeures de la situation économique (tableau 2), d'autant plus nettement que l'inflation disparaît. En outre, les hésitations sur la politique à suivre font naître une certaine propension à laisser se creuser un écart entre le déficit de l'État voté par le Parlement en loi de finances initiale et le déficit constaté (tableau 3).

UNE RELANCE CÔUTEUSE

Tableau 2 • Déficit ou excédent des finances publiques entre 1974 et 1983

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Déficit public en % du PIB	0,3	- 2,7	- 1,4	- 0,9	- 1,6	- 0,2	- 0,1	- 2,2	- 2,8	- 2,5
Déficit de l'État en % du PIB	0,4	- 2,6	- 1,2	- 1	- 1,6	- 1,5	- 1,1	- 2,6	- 2,7	- 3,2
Charge d'intérêt	0,6	0,6	0,9	1	1,1	1,2	1,3	1,8	1,8	2,3
Taux de prélèvement obligatoire	33,6	33,9	35,4	37,3	37,5	39,3	40,1	40,4	41	41,9
Poids de la Sécurité sociale mesuré par le rapport entre les cotisations sociales et le PIB	13	13,4	14,8	15,3	15,9	16,9	17,4	17,3	17,9	18,3
Ratio dette publique/ PIB au 31 décembre de l'année considérée	14,5	16,2	16	18	21	21	21	22	25,3	26,5

source : Insee

UN OPTIMISME CHRONIQUE

**Tableau 3 • Écart entre le déficit budgétaire
(le déficit de l'État) voté en loi de finances initiale
et le déficit final constaté en loi de règlement**

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Déficit voté en LFI (montant exprimé en francs courants)	- 4	- 5	- 6	- 9	- 15	- 31,2	- 29,4	- 95,4	- 118
Déficit réalisé en exécution	-38,2	- 20,2	- 18,3	- 34	- 38	- 30,3	- 81	- 99	- 134
Poids du déficit budgétaire réalisé dans le PIB en %	- 2,6	- 1,2	- 1	- 1,6	- 1,5	- 1,1	- 2,6	- 2,7	- 3,2

source : ministère de l'Économie et des Finances

Le tableau 2 permet de souligner quatre choses :

- la Sécurité sociale continue à prendre de l'importance. Alors que la population est encore jeune et ne connaît donc pas de problèmes majeurs de retraite et de santé, sa part dans le PIB double entre 1960 et 1983 ;
- la relance de 1981 est de la même ampleur que celle de 1975. Et pourtant elle handicape plus fortement l'économie française, et ce pour deux raisons. La première est qu'elle va à contre-courant des politiques économiques pratiquées au même moment par les autres pays européens. La seconde est qu'une fois son échec constaté, le redressement vient plus tard, avec pratiquement un an de retard. En effet, si dès 1982 une correction a lieu, cette « première rigueur » se fonde encore sur un schéma keynésien de lutte contre l'inflation. C'est-à-dire qu'elle repose sur la mise en place d'une version extrême du contrôle des prix, à savoir le blocage des prix et des salaires organisé par la loi du 31 juillet 1982. Ce n'est qu'en 1983 que s'amorce une politique économique de la même nature que celle préconisée par Rueff en 1958. Concrètement, en 1983 la politique économique fonde la lutte contre l'inflation sur la politique monétaire, la lutte contre le déficit extérieur sur le retour à l'équilibre budgétaire et la lutte pour la croissance sur la concurrence et la libéralisation de l'économie. Ce troisième volet conduit à la réforme des marchés financiers, au vote d'une loi dite de « respiration du service public » et à l'acceptation par la France de l'Acte unique européen au sommet de Luxembourg, en février 1986 ;

- derrière l'équilibre global des finances publiques, en 1980, il y a un déficit de l'État et un excédent des comptes sociaux. Raymond Barre a concentré l'effort sur le secteur dont l'évolution, pour les raisons démographiques évoquées plus haut, est celle qui est la plus porteuse de menaces à moyen terme. En 1980, le budget de l'État est en déficit de 30 milliards de francs, soit 1,1 % du PIB ;
- le ratio de la dette publique au PIB au début des années 1980 évolue peu, car malgré le déficit budgétaire, la forte inflation le contient. À partir de 1986, la donne change, l'inflation a disparu.

1984-2002 : cycles et fin de l'inflation

Amorcée pour les mêmes raisons que le plan Rueff, à savoir un déficit extérieur pénalisant y compris sur le plan politique, la rigueur de 1983 atteint ses objectifs dès 1986, année où les comptes extérieurs de la France sont équilibrés⁶. Le contre-choc pétrolier et les résultats bénéfiques de la politique de 1983 favorisent la croissance, au travers de la reprise de l'investissement.

LE RETOUR DE LA CONFIANCE
Tableau 4 • Évolution de l'investissement

Période de référence	Taux de croissance moyen annuel de l'investissement	Commentaires
Avant le premier choc pétrolier	5,1 %	Forte croissance économique avec une inflation élevée
1973-1980	0,6 %	Choc pétrolier
1981-1983	- 2,6 %	Deuxième choc et relance à contre-courant. Baisse des profits des entreprises
1984-1990	7,5 %	Rigueur et contre-choc pétrolier. Fin de l'inflation

source : Insee

Pourtant, la période faste qui commence au milieu des années 1980 n'est pas mise à profit pour aller jusqu'au bout du redressement budgétaire. Libérés de la contrainte

6. En 1978, à la veille du deuxième choc pétrolier, la situation extérieure est rétablie : la balance courante dégage un excédent de 32 milliards de francs. En 1982, après le deuxième choc pétrolier et la relance de 1981, le déficit se monte à 80 milliards, soit 2,2 % du PIB. En 1986, après la rigueur de 1983, la balance courante dégage un excédent de 13 milliards, soit 0,25 % du PIB.

extérieure, les pouvoirs publics ne jugent pas utile de reconstituer des marges de manœuvre en matière de finances publiques. La France paie cette imprévoyance au moment de la récession de 1993, où le déficit public culmine à 6 % du PIB.

Cette imprévoyance est surprenante à trois titres :

- il est désormais acquis que l'activité économique a pris un tour cyclique et que chaque phase de forte croissance est appelée à être suivie d'un ralentissement qui détériorera les finances publiques ;
- la disparition de l'inflation (le taux moyen annuel d'inflation en glissement est ramené de 9,6 % pour la période 1970-1985 à 3,1 % entre 1985-1990 et 2,1 % en 1992) est perçue par tout le monde comme un élément durable du contexte d'ensemble dans lequel évolue la politique budgétaire ;
- la France fait plutôt cavalier seul dans la mesure où ses partenaires européens adaptent leur politique économique à cette double réalité du cycle et de la désinflation. L'Europe adopte le principe d'une gestion de la politique budgétaire selon la logique des stabilisateurs automatiques. Ce principe trouve sa traduction juridique dans le Pacte de stabilité et de croissance contenu dans le traité d'Amsterdam de 1997⁷. Respecter l'idée des stabilisateurs automatiques revient à laisser le déficit public se creuser pendant les phases de stagnation pour dégager des excédents au sommet du cycle. Or ce type de politique n'a jamais été parfaitement mené par les différents gouvernements français.

Finalement, la France accumule déficits et dette publics et se trouve en porte-à-faux par rapport au autres membres de l'Union européenne.

7. Ce traité reprend sous forme de Pacte de stabilité et de croissance les critères sur la gestion des finances publiques qui avaient été retenus pour mesurer la convergence des économies candidates à la monnaie unique par la traité de Maastricht. Même si souvent les commentateurs pour parler des remarques multiples que font les autorités européennes aux pays en déficit budgétaire évoquent les critères de Maastricht, ceux-ci ne sont plus d'actualité : il faut parler du Pacte de stabilité et de croissance et du traité d'Amsterdam.

MAUVAIS PLI

Tableau 5 • Déficit public entre 1984 et 2002

	Déficit public en % du PIB	Charge d'intérêt	Taux de prélèvements obligatoires	Poids de la Sécurité sociale	Poids de la dette publique dans le PIB
1984	- 2,8	2,4	42,5	18,7	28,8
1985	- 3,0	2,6	42,5	18,6	30,3
1986	- 3,2	2,6	41,8	18,1	30,9
1987	- 2,0	2,5	42,5	18,3	33,1
1988	- 2,6	2,4	41,7	18,1	33,1
1989	- 1,8	2,5	41,5	18,4	34
1990	- 2,4	2,7	41,6	18,5	35,3
1991	- 2,9	2,9	41,9	18,5	36,2
1992	- 4,5	3	41,4	18,7	39,7
1993	- 5,9	3,3	42,2	18,9	46,2
1994	- 5,4	3,4	42,6	18,7	49,4
1995	- 5,5	3,5	42,7	18,6	55,7
1996	- 4,1	3,7	43,9	18,1	58
1997	- 3	3,5	44,1	16,1	59,3
1998	- 2,6	3,4	44	16,3	59,4
1999	- 1,7	3,1	44,9	16,1	58,8
2000	- 1,5	3	44,1	16,1	57,3
2001	- 3,2	3,1	43,8	16,2	56,9
2002	- 4,1	3	43,1	16,2	58,8

source : Insee

Le tableau 5 appelle les quatre remarques suivantes :

- malgré la rigueur de 1983, la situation budgétaire ne se rétablit pas vraiment. Les années de forte croissance de la fin de la décennie 90 améliorent la situation mais ne permettent pas un retour à l'équilibre ;
- la part des cotisations sociales baisse dans le PIB. Pour ne pas pénaliser les entreprises, les gouvernements successifs mettent de plus en plus la charge du financement de la Sécurité sociale sur l'impôt qui touche l'ensemble de la population. La création de la CSG constitue un événement de première importance dans l'organisation de ce transfert ;
- dans le partage des recettes et des dépenses entre les différentes entités publiques, l'État est le grand perdant de la redéfinition de la répartition des prélèvements obligatoires. Entre 1983 et 1993, les prélèvements obligatoires en

sa faveur passent de 17,7 % du PIB à 14,3 %. Une partie de cette baisse correspond à un transfert au profit des collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation (1,5 point). Le reste représente des baisses d'impôts. Comme la dépense ne se réduit pas, l'État se procure les ressources manquantes en partie en privatisant, et surtout en empruntant. Le déficit structurel s'installe (voir tableau 6). En 1989, année la plus favorable d'un des plus récents cycles, le déficit est de 1,84 % du PIB. En 1990, il est même de 2,44 % alors que, selon l'OCDE, cette année-là, la France dépasse son PIB potentiel de 2,6 %. Ce qui signifie qu'elle devrait disposer d'un excédent de 1,5 %. Ce qui signifie encore que les finances publiques françaises connaissent un déficit structurel de près de 4 % du PIB. Dans le cycle suivant, l'année la plus favorable est 2000, avec un dépassement du PIB potentiel de 2 %. Compte tenu d'un déficit public de 1,5 %, le déficit structurel est toujours là, bien que ramené à 2,5 % du PIB⁸. La disparition du déficit structurel exigerait soit une baisse des dépenses soit une hausse de la fiscalité, mesures devant lesquelles on ne cesse de reculer. Pourtant, la nécessité de cette disparition a été illustrée par l'expérience. Au moment du choc de la réunification allemande, la période favorable du cycle de la fin des années 1980 n'ayant pas été mise à profit pour réduire le déficit structurel, le déficit total atteint 6 %, soit deux fois plus que dans les périodes de relance volontariste de 1975 et de 1981 ;

- la charge de la dette se stabilise à partir de 1993 car la désinflation s'accompagne d'une baisse des taux d'intérêt. Cette dynamique positive atteint sa limite naturelle à partir de 2003.

BEL ET BIEN LÀ

Tableau 6 • Evolution des déficits structurel et conjoncturel entre le deuxième et le troisième choc pétrolier

Déficits en % du PIB	Déficit structurel	Déficit conjoncturel	Déficit total
1980	- 0,5	+ 0,4	- 0,1
1981	- 2	-0,2	- 2,2
1982	- 1,1	- 1,7	- 2,8
1983	- 0,8	- 1,7	- 2,5
1984	- 1,6	- 1,2	- 2,8
1985	- 2	- 1	- 3
1986	- 2,5	- 0,7	- 3,2
1987	- 1,4	- 0,7	- 2,1

8. Cette réduction du déficit structurel a été obtenue grâce au plan Juppé de 1995.

1988	- 2,3	- 0,3	- 2,6
1989	- 1,9	0,1	- 1,8
1990	- 3,8	1,4	- 2,4
1991	- 3,7	0,8	- 2,9
1992	- 4,8	0,3	- 4,5
1993	- 4,7	- 1,2	- 5,9
1994	- 4,9	- 0,6	- 5,5
1995	- 5,1	- 0,4	- 5,5
1996	- 3,3	- 0,8	- 4,1
1997	- 2,2	- 0,8	- 3
1998	- 2,5	- 0,1	- 2,6
1999	- 2	0,3	- 1,7
2000	- 2,5	1	- 1,5
2001	- 2,2	0,7	- 1,5
2002	- 3,3	0,1	- 3,2

sources : OCDE ; calcul de l'auteur. Dans la logique de la gestion de la politique budgétaire en stabilisateurs automatiques, le déficit devrait se monter au seul déficit conjoncturel, le déficit structurel étant nul. Le Pacte de stabilité et de croissance autorise en pratique un déficit conjoncturel de 3 % du PIB, qui correspond à l'acceptation d'un écart de 6 % entre le PIB potentiel et le PIB réel⁹.

2003-2008 : nouveau choc pétrolier

La France aborde la phase descendante du cycle en 2002-2003, avec un déficit structurel de nouveau accru. La reprise qui suit ne permet pas de redresser la situation (tableau 7). En effet, la croissance ne retrouve pas la vigueur de la fin des années 1980 ou de la fin des années 1990 du fait d'un nouveau choc pétrolier (tableau 8). La réduction du déficit public devient rapidement indispensable, car de nouveau la France est en excès de consommation, c'est-à-dire en déficit extérieur. Le déficit de la balance courante ayant été en 2007 de 1,2 % du PIB, la suppression du déficit structurel des finances publiques permettrait non seulement une pleine maîtrise de l'endettement mais encore un retour à l'équilibre extérieur. La différence entre 1958, 1976, 1983 et aujourd'hui, c'est que la nécessité d'une action en ce sens est masquée par les solidarités nées de l'existence de l'euro : la France supporte son déficit extérieur et s'autorise à refuser la rigueur car l'Allemagne se l'est imposée à sa place !

⁹. De tels écarts n'ont jamais été enregistrés en France depuis que l'OCDE fait le calcul des PIB potentiels. Néanmoins, pendant la crise de 1993, les pays nordiques ont subi des écarts entre leurs PIB réels et leurs PIB potentiels supérieurs à 6 % (6,4 % en Suède, 9,8 % en Finlande, 6,5 % en Norvège).

L'ENGRENAGE

Tableau 7 • déficit et dette publics entre 2003 et 2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Déficit public (en % du PIB)	- 4,1	- 3,6	- 3	- 2,6	- 2,7
Déficit structurel	- 3,7	- 3,4	- 2,9	- 2,6	- 2,9
Déficit conjoncturel	- 0,4	- 0,2	- 0,1	0	0,2
Poids de la dette publique au 31 décembre	62,4	64,3	66,2	63,7	64,2

sources : Insee, OCDE ; calculs de l'auteur.

SOUS LE CHOC

Tableau 8 • Prix du baril de pétrole en moyenne annuelle

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
En dollars	24,9	27,7	38,2	62,5	65,1	72,5	119,4
En euros	26,2	23,3	30,8	51,4	51,9	52,6	77,4

source : Insee. Pour 1998, il s'agit de la prévision de la note de conjoncture de l'Insee de juin 2008. En février 1980, en dollars de 2008, le pétrole a atteint son précédent record, à un niveau de 102 dollars le baril.

Cinquante ans après que Jacques Rueff a évité à la France de sombrer sur le plan financier, le pays souffre toujours d'un déséquilibre fondamental où le déficit budgétaire entretient le déficit courant. Les chocs pétroliers ont fait durablement apparaître des déficits publics qui sont allés au-delà des besoins des évolutions conjoncturelles. Une correction s'impose pour assurer notre équilibre extérieur et permettre une gestion pérenne des finances publiques reposant sur le respect de la règle des stabilisateurs automatiques. Eu égard à notre taux de prélèvements obligatoires, cette correction suppose clairement qu'un effort significatif soit fait sur la réduction des dépenses publiques.