

Flash éco Afep : Le programme de stabilité de la France pour 2013-2017

Mercredi 17 avril 2013

La France vient de rendre public son programme de stabilité pour la période 2013-2017. A cette occasion, le Gouvernement a révisé son scénario macroéconomique et, par conséquent, la trajectoire des finances publiques. Ce flash présente les nouvelles hypothèses retenues, et envisage les premières conséquences de cette trajectoire pour la préparation des textes financiers (PLF, PLFSS) de l'automne.

1. Le scénario macroéconomique

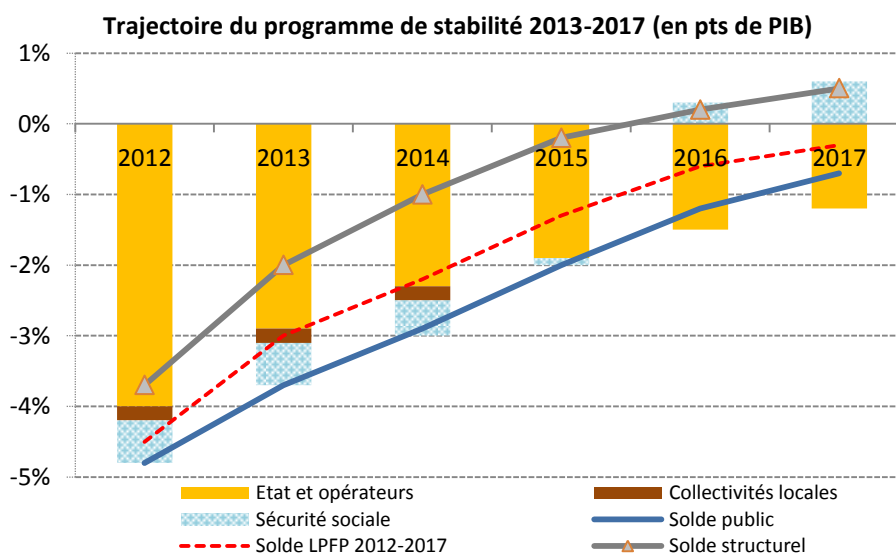
Comme prévu, le Gouvernement a révisé ses prévisions de croissance pour les années 2013 et 2014 : le PIB stagnerait en 2013 (+ 0,1 %, contre une prévision initiale de + 0,8 %) et augmenterait de 1,2 % l'an prochain (vs 2,0 %). Par rapport au scénario des textes financiers pour 2013, la révision principale porte sur **l'investissement des entreprises** (- 1,0 % vs + 1,5 %, cf. flash éco du 19 octobre 2012). Dans un contexte de chômage croissant, la masse salariale privée ralentirait (+ 1,3 % vs + 2,3 %). Enfin, l'inflation serait moins élevée que prévu en 2013 (+ 1,3 % contre + 1,75 %).

	2013	2014	2015	2016	2017
PIB volume	0,1%	1,2%	2,0%	2,0%	2,0%
Croissance potentielle	1,4%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%
Masse salariale	1,3%	2,4%	4,0%	4,0%	4,0%
Prix à la consommation	1,3%	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%

Source : programme de stabilité 2013-2017.

2. La trajectoire des comptes publics

La nouvelle trajectoire des comptes publics repose sur deux facteurs : d'une part, la révision des perspectives macroéconomiques et, d'autre part, la connaissance du déficit public 2012 (4,8 % du PIB). Ces deux facteurs jouent dans le sens d'une dégradation des comptes (cf. trajectoire en trait plein vs trait pointillé), le déficit se situant à l'horizon 2017 à - 0,7 % de PIB (contre - 0,3 % auparavant). Toutefois, la trajectoire de solde structurel (soit le solde hors conjoncture) serait améliorée par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.



Source : Afep à partir du programme de stabilité 2013-2017.

Il s'agit là d'un point important dans le cadre de la mise en œuvre du traité européen, qui fixe un objectif de moyen terme exprimé en termes structurels (0,5 % du PIB au plus). La dépense publique progresserait en volume de 0,5 % par an sur la période 2013-2017, l'objectif étant de réduire le ratio dépenses/PIB de 3 points. Par type d'administration, l'Etat et ses opérateurs contribueraient le plus fortement à la réduction du déficit, compte tenu de leur solde initial (- 4,0 % du PIB en 2012). Toutefois, l'effort concernerait également les collectivités locales, qui retrouveraient l'équilibre en 2015, et la sécurité sociale, excédentaire à compter de 2016. Enfin, la dette publique poursuivrait sa hausse en 2013 et 2014 (94,3 % du PIB), avant de refluer à partir de 2015 et d'atteindre 88,2 % en fin de quinquennat (soit plus de 5 points au-dessus de la précédente trajectoire).

3. Quelles conséquences pour la préparation du budget 2014 ?¹

Afin de tenir la trajectoire fixée dans le programme de stabilité, le Gouvernement va devoir trouver environ **20Md€** lors des textes financiers de l'automne (PLF et PLFSS). En matière de dépenses, le ministre délégué au budget a écrit à ses homologues afin de préparer les arbitrages en amont du PLF pour 2014. Sur le champ du budget de l'Etat, l'exécutif vise **5Md€** d'économies, dont seulement **1,5Md€** doit servir à réduire le déficit. En effet, les autres 3,5Md€ seraient affectés à des dépenses jusque-là non couvertes². Ce 1,5Md€ d'économies s'ajouterait aux 10Md€ nécessaires pour stabiliser les dépenses de l'Etat par rapport à leur progression tendancielle, au 1,5Md€ de réduction des dotations aux collectivités locales et aux 2,5Md€ sur le périmètre de l'assurance-maladie. Au total, on peut chiffrer à environ **15Md€** (borne haute) les économies programmées pour 2014³. Pour assurer le bouclage du schéma, le Gouvernement envisagerait une hausse des prélèvements obligatoires comprise entre **5 et 6Md€**. Compte tenu des orientations annoncées par le Président de la République en matière d'imposition des ménages, l'essentiel de cette hausse serait supportée par les entreprises. Enfin, un **aléa négatif sérieux** pèse sur ce cadrage financier dans la mesure où le Gouvernement fait régulièrement état d'un « manque à gagner » en 2014 de l'ordre de 6Md€ du fait de l'extinction programmée de certaines recettes. Une forte ambiguïté entoure ce chiffre, qui n'a jamais été détaillé et dont on comprend qu'il viendrait en sus des 5 à 6Md€ décrits ci-dessus.

Comme ses prédécesseurs, le programme de stabilité 2013-2017 s'inscrit dans l'objectif d'un retour progressif à l'équilibre des finances publiques. Par rapport à la trajectoire initialement envisagée, les nouvelles perspectives reflètent une conjoncture plus dégradée pour les années 2013 et 2014. Toutefois, comme l'ont récemment indiqué le Haut conseil des finances publiques et le Fonds monétaire international, ces hypothèses sont elles-mêmes discutables compte tenu de l'ampleur des difficultés traversées par la zone euro. A moyen terme, une croissance de 2 % est jugée « incertaine », ce qui fragilise l'ensemble de la trajectoire. C'est dans ce contexte délicat que le Gouvernement prépare les textes financiers pour 2014. A cet égard, le quantum de mesures nécessaires doit impérativement être explicité pour que le débat gagne en clarté. Si le discours du Gouvernement semble donner la priorité désormais aux économies en dépenses, les hausses de prélèvements obligatoires envisagées à ce stade (jusqu'à 10Md€) seraient tout à fait conséquentes et pèseraient principalement sur les entreprises, dont les marges connaissent un niveau historiquement bas et structurellement inférieur à celles de leurs homologues européennes. Pour garantir le respect de la trajectoire pluriannuelle, la réduction des dépenses impose de vraies réformes des politiques publiques (retraites, famille, collectivités locales...) accompagnées, le cas échéant, de mesures plus ponctuelles (désindexation des prestations, suppression de certaines niches fiscales) pour couvrir le besoin de financement à court terme.

¹ Les éléments qui suivent décrivent un scénario indicatif reposant sur les informations disponibles (y compris hypothèses économiques) au moment de l'écriture de ce flash. Il ne préjuge en rien des arbitrages que rendra le Gouvernement.

² Plan de lutte contre la pauvreté, financement partiel du crédit d'impôt compétitivité emploi....

³ On ne tient pas compte ici d'éventuelles économies sur les branches famille et vieillesse, qui restent à déterminer.