

1998-2016 : quel bilan pour le programme de stabilité ?
--

Mercredi 13 avril 2016

A l'occasion du programme de stabilité 2016-2019, ce flash présente une analyse historique de l'exercice pour la France.

1. Vue d'ensemble sur les principales hypothèses du programme 2016-2019

Le cadrage macroéconomique du Gouvernement prévoit une évolution du **PIB** conforme à celle de la trajectoire associée au PLF pour 2016, avec une croissance soutenue par la demande intérieure de **1,5 %** en 2016 et 2017, avant d'accélérer graduellement en 2018 et 2019. En revanche, le rythme de progression de la **masse salariale** est revu à la baisse d'environ un demi-point pour les années 2016 à 2018 dans un contexte de reprise plus lente de **l'inflation** : ainsi, la progression des prix resterait inférieure à l'objectif de 2 % à l'horizon 2019. Le scénario de **taux** prévoit une remontée des taux à 10 ans à 1,25 % en fin d'année et des hausses de ¾ de point/an par la suite.

En %	2016	2017	2018	2019
PIB volume	1,5	1,5	1,75	1,9
Croissance potentielle	1,5	1,5	1,4	1,3
Masse salariale privée	2,3	2,5	3,1	3,8
Prix à la consommation	0,1	1,0	1,4	1,75

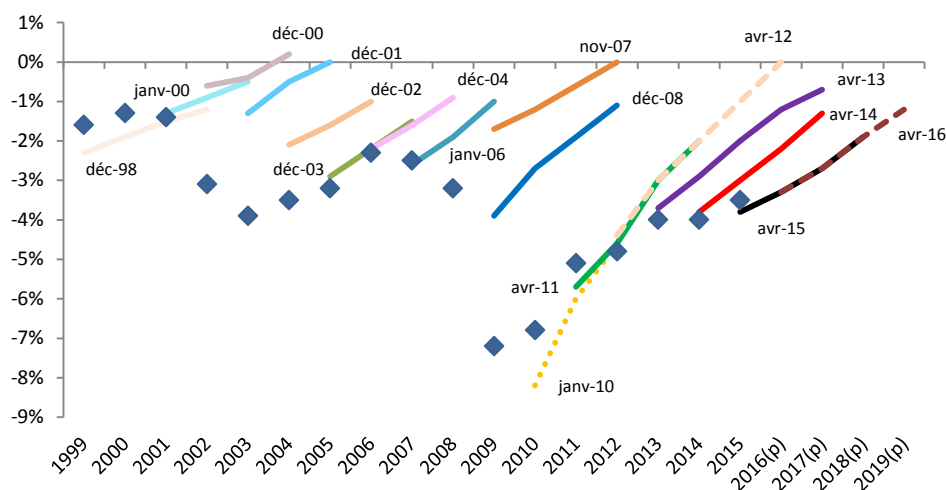
Source : programme de stabilité 2016-2019.

La **trajectoire financière** est inchangée par rapport à celle d'avril 2015 pour les années 2016 à 2018 en dépit d'un déficit 2015 moins élevé que prévu (- 3,5 % vs - 3,8 % du PIB). Le solde « **primaire** » reviendrait à l'équilibre en 2018 et le solde « **structurel** » en 2019.

2. Décembre 1998-Avril 2016 : une brève analyse historique du « Pstab » pour la France

Après la signature du Traité de Maastricht en 1992, les Etats membres de l'UE ont adopté le « **pacte de stabilité et de croissance** » lors du sommet d'Amsterdam en 1997. Depuis son instauration, les Etats présentent chaque année des trajectoires pluriannuelles de finances publiques (couvrant généralement la période allant de T à T+3 voire T+4), en cohérence avec l'objectif dit de « moyen terme » (OMT) du pacte de disposer d'une situation budgétaire saine sur l'ensemble du cycle économique. Dans une perspective d'analyse historique, le service économique de l'Afep a étudié 16 programmes pluriannuels de finances publiques et programmes de stabilité présentés par la France à ses partenaires européens depuis 1998. Le **premier enseignement** est bien connu : au cours des 15 dernières années, le **redressement des finances publiques** a, sauf exception, **toujours été différé dans le temps** (voir sur le graphique le déplacement « vers le bas » des trajectoires). Si le phénomène s'est accentué à la suite de la Grande récession, il existait bien avant son déclenchement. Ainsi, le déficit moyen s'est établi à - 2,5 % du PIB entre 1999 et 2007, période au cours de laquelle la dette publique a progressé de 4 points de PIB. Le **second enseignement** explique en partie le premier : **toutes les trajectoires** ont reposé sur un scénario macroéconomique de **forte croissance** pendant la période de programmation ou, lorsque l'activité à court terme était peu dynamique, de nette accélération dès l'année T+1 puis de stabilisation à un rythme de croisière élevé (+ 2,5 % dans les trajectoires « prudentes », + 3 % dans les trajectoires « favorables », cf. annexe). Toutefois, en pratique, **la croissance économique française n'a été supérieure à celle de l'année précédente que dans moins d'un cas sur deux** (7 sur 16, dont seulement 2 de façon consécutive), contre une majorité de décélérations (9 sur 16), rendant impossible la réalisation de la trajectoire. Outre cette question de tendance, la problématique du niveau doit également être posée dans la mesure où les années de **croissance supérieure ou égale à 2,5 % ont été l'exception et non la règle** (1999, 2000 et 2004). Le **troisième enseignement** complète le second : le rythme de **croissance de la dépense publique a toujours été supérieur** à celui de la programmation (de 1 point en moyenne par an en volume, soit un écart significatif).

Trajectoires des finances publiques, solde en % du PIB



Source : Afep à partir des différents programmes pluriannuels de finances publiques et de stabilité, INSEE.

Note : chaque courbe représente la trajectoire proposée par la France à la date t ; les losanges rappellent le déficit constaté.

3. Une trajectoire pluriannuelle a-t-elle encore un sens ?

L'analyse qui précède fait apparaître un **bilan plus que mitigé** des exercices de programmation, ce qui amène à s'interroger sur leur pertinence. En effet, si le cadre institutionnel a évolué dans le sens d'un **resserrement progressif de la contrainte** depuis le « programme pluriannuel des finances publiques » de décembre 1998 (introduction des lois de programmation suite à la réforme constitutionnelle de juillet 2008, déclinaison du TSCG adopté au niveau européen en 2012, cf. flash du 8 octobre 2014), cette dernière **demeure très souple** en pratique à la fois en interne (une loi de programmation peut être remplacée par une autre loi de programmation) et en externe (appréciation discrétionnaire par la Commission européenne). En dépit de ces limites, il semble peu probable que l'on revienne sur cet exercice qui s'inscrit dans un double mouvement de sophistication des indicateurs utilisés et de multiplication des informations fournies par les administrations publiques. La question fondamentale est celle de la **crédibilité des trajectoires pluriannuelles**. Pour la renforcer, deux aspects sont cruciaux : d'une part, la nécessité de retenir des hypothèses de croissance proches ou égales à celles formulées par des organismes indépendants et ce sur l'ensemble de la période de programmation ; d'autre part, l'importance de renforcer l'articulation entre les procédures budgétaires de l'automne (LFI et LFSS), qui demeurent centrées sur l'année à venir, et le programme de stabilité du printemps. Sur le premier point, une innovation majeure a eu lieu en 2013 avec la création du **Haut conseil des finances publiques (HCFP)** qui a clairement renforcé le degré de contrainte sur la programmation *ex ante* : ainsi, la prévision de croissance à T+2 est pour la première fois passée à moins de + 2% en avril 2015¹. Sur le second point, l'enjeu est de favoriser une **meilleure appropriation par les parties prenantes** - et notamment le Parlement² - d'un document au statut particulier : en effet, le programme de stabilité n'est pas un texte de loi et son caractère historiquement peu détaillé sur les mesures sous-jacentes peut susciter de l'indifférence voire faciliter l'adhésion de principe quitte, ensuite, à provoquer des oppositions lorsqu'il s'agit de le traduire dans les faits par des économies sur les dépenses ou des hausses de prélèvements.

Près de 20 ans après sa création, le programme de stabilité a acquis de la notoriété malgré (ou peut-être grâce à !) un bilan marqué par des échecs successifs. Aujourd'hui pivot de la stratégie budgétaire des Etats membres de l'UE, il reste toutefois un document d'orientation peu connu en dehors de l'exécutif : si une dose de volontarisme est légitime, l'amélioration de la gouvernance au cours des années récentes a permis de limiter les excès du passé. Elle doit être poursuivie car, bien que « la prévision est difficile, surtout lorsqu'elle concerne l'avenir », elle mérite d'être solidement étayée ex ante. Plus largement, la perspective pluriannuelle amène à s'interroger sur « la vie après » l'atteinte de l'objectif des 3 %.

¹ La situation conjoncturelle et l'affaiblissement de la croissance potentielle ont sans doute également pesé dans cette décision.

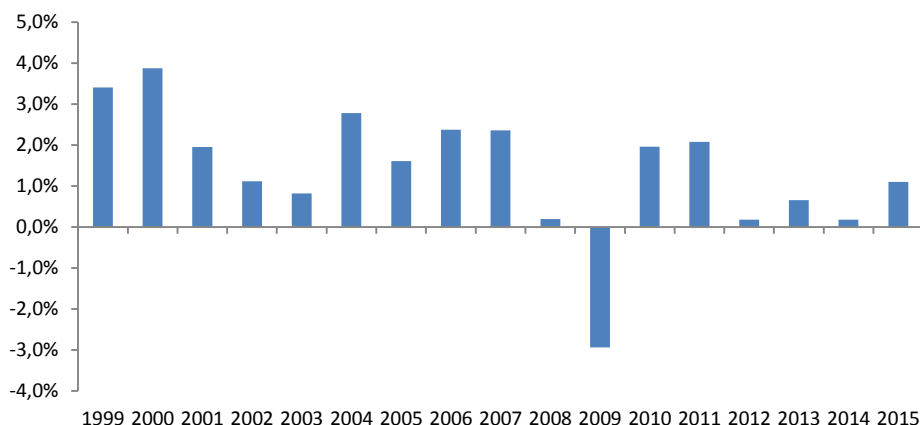
² Depuis la loi de programmation 2011-2014, le Parlement peut débattre de ce projet et se prononcer par un vote.

Annexe
Prévision de croissance du PIB

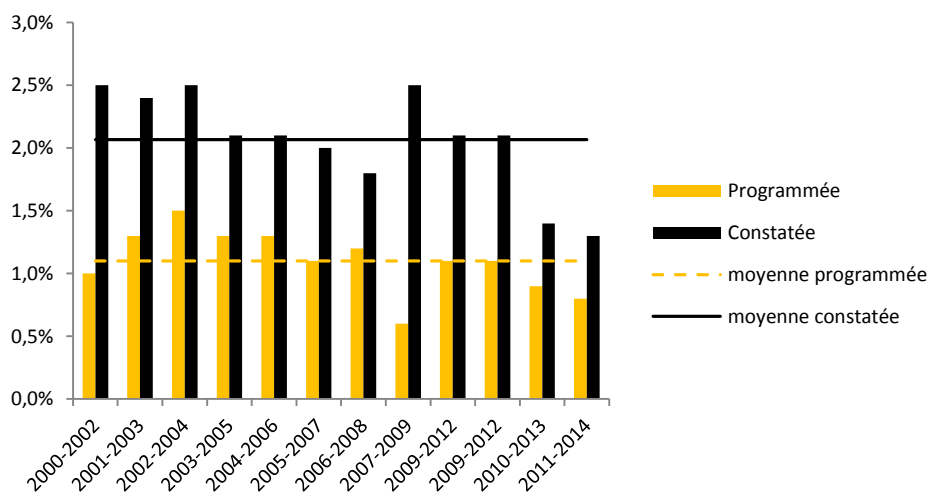
Date de programmation	Période	T	T+1	T+2	T+3
Décembre 1998	1999-2002	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%
Janvier 2000	2001-2003	3,0%	2,5%	2,5%	2,5%
Décembre 2000	2002-2004	3,3%	2,5%	2,5%	2,5%
Décembre 2001	2003-2005	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Décembre 2002	2004-2006	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Décembre 2003	2005-2007	1,7%	2,5%	2,5%	2,5%
Décembre 2004	2006-2008	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Janvier 2006	2007-2009	2,25%	2,25%	2,25%	2,25%
Novembre 2007	2009-2012	2,25%	2,5%	2,5%	2,5%
Décembre 2008	2009-2012	0,2%	2,0%	2,5%	2,5%
Janvier 2010	2010-2013	1,4%	2,5%	2,5%	2,5%
Avril 2011	2011-2014	2,0%	2,25%	2,5%	2,5%
Avril 2012	2012-2015	0,7%	1,8%	2,0%	2,0%
Avril 2013	2013-2017	0,1%	1,2%	2,0%	2,0%
Avril 2014	2014-2017	1,0%	1,7%	2,25%	2,25%
Avril 2015	2015-2018	1,0%	1,5%	1,5%	1,8%

Note : l'année T fait référence soit à l'année au cours de laquelle la programmation a été réalisée soit à l'année juste après (par exemple lorsque les programmations étaient établies en fin d'année). C'est l'hypothèse « prudente » qui a été retenue lorsque deux trajectoires étaient présentées.

Croissance constatée du PIB en volume



Evolution annuelle des dépenses publiques en volume



Source : Afep à partir des différents programmes pluriannuels de finances publiques et de stabilité, INSEE.