

Le programme de stabilité de la France 2014-2017

Mercredi 23 avril 2014

La France vient de rendre public son programme de stabilité pour la période 2014-2017. Le présent flash en résume les principales informations.

1. Des hypothèses de croissance optimistes à moyen terme

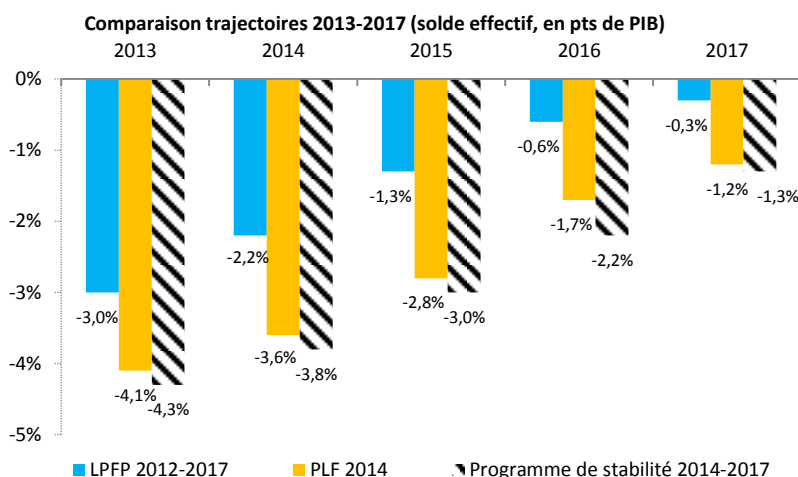
Le nouveau scénario macroéconomique confirme globalement celui de la loi de finances pour 2014 concernant l'année en cours et l'année 2015. En particulier, les hypothèses de croissance sont peu modifiées, tout comme celles relatives à la progression de la masse salariale privée, qui constitue l'assiette principale des recettes de la sécurité sociale, ainsi que celles portant sur les prix malgré la désinflation en cours dans la plupart des pays d'Europe. En revanche, par rapport au consensus des économistes d'avril 2014, les **écarts relatifs aux prévisions de croissance pour les trois prochaines années sont importants** : 0,4 point en 2015 (+ 1,7 % contre + 1,3 %) et plus d'un demi-point chaque année en 2016 et 2017 (+ 2,25 % contre + 1,5 % et + 1,6 %).

En %	2014	2015	2016	2017
PIB volume	1,0	1,7	2,25	2,25
Croissance potentielle	1,5	1,5	1,6	1,6
Masse salariale privée	2,2	3,5	4,3	4,3
Prix à la consommation	1,2	1,5	1,75	1,75

Source : programme de stabilité 2014-2017.

2. Une nouvelle trajectoire financière qui confirme les engagements de la France

Au compte macroéconomique résumé ci-dessus, le programme de stabilité associe une trajectoire des comptes publics à l'horizon 2017. Le Gouvernement renouvelle son engagement de revenir à **l'équilibre structurel des comptes** en fin de quinquennat, même si l'écart substantiel qui devrait être constaté en loi de règlement pour 2013 par rapport à la loi de programmation rend l'atteinte de cet objectif délicat.



Source : Afep à partir du programme de stabilité 2014-2017.

Le **pacte de responsabilité et de solidarité** représenterait une enveloppe d'environ **25Md€** en 2017 (coût brut), dont le financement n'est pas précisé. Toutefois, le Gouvernement estime qu'il apporterait 0,6 point de croissance supplémentaire à cet horizon. En outre, plusieurs prélèvements augmenteraient dans l'intervalle (retraites, fiscalité écologique, contribution au service public de l'électricité, impôts locaux...).

3. « 50Md€ d'économies » : analyse critique

La présentation du programme de stabilité permet au Gouvernement de formaliser les grands postes sur lesquels il compte faire porter les mesures d'économies. Au préalable, il faut rappeler que les **50Md€ d'économies** annoncées sur la période 2015-2017 (21Md€/16Md€/13Md€) sont de nature « tendancielle » et visent à modérer la progression des dépenses en volume, non à les réduire. Dans l'ensemble, les quantum arbitrés reproduisent approximativement la part de chaque sphère dans les dépenses publiques : ainsi, les dépenses de sécurité sociale représenteraient un peu plus de 40 % de l'effort (21Md€), contre 36 % pour l'Etat et ses opérateurs (18Md€) et 22 % pour les collectivités locales (11Md€).

Pour la **sécurité sociale**, les 21Md€ seraient répartis en deux sous-enveloppes : 10Md€ sur l'assurance-maladie et 11Md€ sur les autres sphères de la protection sociale. Après le flou initial sur cette dernière enveloppe¹, le programme de stabilité confirme les annonces du 16 avril dernier : au-delà des 3Md€ que les réformes précédentes (retraites de base et complémentaires, famille) permettront de dégager à l'horizon 2017, l'économie principale proviendrait d'un gel des prestations sociales (hors minima sociaux) jusqu'au 1^{er} octobre 2015 (4Md€) ainsi que d'économies sur l'assurance-chômage (2Md€) et la gestion des caisses de sécurité sociale (1,2Md€). Au sein de cette enveloppe, des aléas subsistent sur la crédibilité de certaines mesures : en particulier, les économies affichées sur les retraites complémentaires nécessiteront un accord entre les partenaires sociaux, alors que celles relatives à l'assurance-chômage semblent relativement optimistes. Sur l'**assurance-maladie**, le quantum avancé (10Md€) peut être décomposé en deux parts inégales : pour une large part (environ les trois quarts), il correspond à l'équivalent des économies déjà réalisées chaque année pour infléchir la tendance de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM, 2,5Md€ par an), auxquelles s'ajouteront de nouvelles économies d'environ 0,8Md€ par an. Ceci nécessitera d'aller au-delà des économies « traditionnelles » en la matière (prix des médicaments², maîtrise médicalisée des dépenses...). S'agissant de **l'Etat et de ses opérateurs**, le Gouvernement confirme la poursuite du gel du point d'indice de la fonction publique, tout comme la réduction des moyens alloués aux opérateurs, qui apparaît comme la conséquence directe de la non-remise en cause de l'engagement présidentiel en matière de recrutement public (lorsque les « volumes » sont contraints, l'ajustement se fait par les « prix »). Le quantum décidé doit être remis en perspective par rapport à la hausse tendancielle des dépenses de l'Etat, évaluée entre 6 et 7Md€ par an. Enfin, les **collectivités locales** verront les dotations en provenance de l'Etat diminuées de 11Md€ sur la période. Pour se traduire par de véritables baisses des dépenses locales, la diminution des dotations devra se faire sans faculté de compensation fiscale pour les collectivités. Les réformes territoriales annoncées (fin de la clause de compétence générale, diminution du nombre de régions et des départements) étant programmées pour la plupart à partir de 2017, elles ne produiront des effets qu'à compter de cette date.

Le programme de stabilité présenté par la France pour les années 2014 à 2017 s'inscrit dans une double contrainte : poursuivre le redressement des comptes publics et relancer l'activité économique. Sur le premier point, le plan de 50Md€ amplifie les efforts de maîtrise de la dépense publique mais ne constitue pas un changement d'échelle par rapport à la politique budgétaire menée jusqu'ici. Si certains aspects restent à clarifier pour atteindre le quantum visé, plusieurs mesures font l'objet de fortes critiques. En particulier, les gels annoncés (point fonction publique, prestations sociales hors minima) peuvent se justifier par deux séries d'arguments : d'une part, la faiblesse de l'inflation, d'autre part, la situation des catégories visées. En effet, le gel du point d'indice des fonctionnaires ne se traduit pas par un gel de leur traitement, compte tenu des avancements automatiques. De la même façon, le gel des prestations (et notamment des pensions) est à considérer en tenant compte de l'argument d'équité intergénérationnelle. Dans un système par répartition où les retraités ont globalement le même niveau de vie que les actifs, procéder à un gel sur une durée limitée peut se justifier. Sur le second point, le pacte de responsabilité et de solidarité représente des efforts importants en faveur des contribuables qui devraient porter leurs fruits à moyen terme, même si les prévisions de croissance à cet horizon semblent très optimistes.

¹ Dans son discours de politique générale en date du 8 avril, le Premier ministre avait indiqué à propos de ces 11Md€ : « Le reste viendra d'une plus grande justice, d'une mise en cohérence et d'une meilleure lisibilité de notre système de prestations ».

² Selon la CNAM, le développement du marché des médicaments génériques aurait permis de réaliser 8,5Md€ d'économies entre 2005 et 2012, voir flash éco du 4 octobre 2013.