



Programme de stabilité de la France 2010-2013: le grand bluff des chiffres ?

12 mai 2010

Environ 100 milliards d'euros, c'est la somme que devra trouver le gouvernement en l'espace de trois ans s'il veut ramener le déficit public de la France à 3 % du PIB en 2013. Dans le programme de stabilité transmis à Bruxelles en début d'année, le gouvernement s'engage auprès de la Commission européenne sur une politique de réduction drastique des déficits publics, avec pour objectif de les faire passer de 8,2 % du PIB en 2010^[1] à 3 % en 2013. Cet objectif est-il crédible ou sert-il juste à rassurer la Commission Européenne et les marchés financiers ? Ce scénario de réduction sans précédent des déficits publics a-t-il pour objectif de préparer l'opinion publique à une période de grande austérité budgétaire et de sacrifices financiers ?

Depuis 1959, date des premiers chiffres publiés par l'INSEE, jamais la France n'a connu de réduction des déficits publics aussi importante et aussi rapide. En effet, au cours du dernier demi-siècle, la France a connu quatre épisodes de réduction du déficit public (de 1975 à 1979, de 1986 à 1989, de 1993 à 2000, de 2003 à 2006). Ces périodes présentent des caractéristiques communes. Premièrement, le rythme annuel moyen de réduction du déficit public est proche : compris entre 0,5 point de PIB et 0,7 point de PIB par an (tableau). Deuxièmement, la réduction du déficit public s'est toujours produite pendant des périodes de forte croissance, la conjoncture favorable permettant de réduire le déficit public conjoncturel en moyenne entre 0,1 et 0,9 point de PIB par an (tableau). Troisièmement, les périodes d'amélioration du solde public ont, à l'exception de la fin de la décennie 1980, été permises également par la réduction annuelle du déficit structurel : celle-ci a été comprise en moyenne entre 0,1 et 0,4 point de PIB par an, principalement grâce à la hausse des taux de prélèvements obligatoires (PO). Par contre, durant les périodes de consolidation budgétaire, les dépenses publiques primaires n'ont pas contribué, à l'exception de la période 1993-2000, à la réduction du déficit public structurel.

Contribution des différentes composantes à la variation du solde public français

En points de PIB, en moyenne annuelle	de	PIB, 1975-1979	1986-1989	1993-2000	2003-2006	2010-2013*
Variation solde public		0.6	0.5	0.7	0.6	1.7
(1+2+3+4)						
Effet conjoncturel (1)		0.9	0.8	0.3	0.1	0.4
Effet structurel (2) dont		0.1	-0.2	0.4	0.4	1.4
<i>Dépenses primaires</i>		-0.8	-0.1	0.2	0.0	0.7
<i>Taux de prélèvements obligatoires</i>		0.9	-0.1	0.3	0.3	0.7
Charge d'intérêts (3)		-0.1	0.0	0.1	0.1	-0.1
Recettes non fiscales (4)		-0.4	-0.2	0.0	0.1	0.1
Croissance effective (a)		3.9	3.7	2.6	2.2	2.5
Croissance (a) + (2)	spontanée**	4.0	3.6	3.1	2.6	3.9
Croissance potentielle		2.5	2.1	2.3	1.8	1.8

* Prévisions du Programme de stabilité, 2010-13.

** le multiplicateur budgétaire à court terme est supposé égal à 1.

Sources : calculs OFCE, INSEE, programme de stabilité.

^[1] Dans le programme de stabilité qui date du mois de janvier 2010, le déficit public annoncé pour 2009 était de 7,9 % du PIB, soit 0,4 point de plus que celui affiché fin mars par l'Insee dans les comptes nationaux.

L'objectif de retour à 3 % du PIB du déficit public entre 2010 et 2013 nécessiterait une amélioration du solde public sans précédent (1,7 point de PIB par an), près de trois fois plus élevé que lors des périodes de réduction précédentes. Cette réduction serait à 80 % d'origine structurelle et représenterait une amélioration du solde public structurel de 1,4 point de PIB par an en moyenne, soit un effort budgétaire 3,5 fois plus important que ceux des deux périodes précédentes (période 1993-2000 et 2003-06). Cette impulsion budgétaire se partagerait de façon équilibrée entre la hausse des prélèvements obligatoires et la réduction structurelle des dépenses publiques primaires. La réduction du déficit public structurel ne porte donc pas uniquement sur l'inflexion du rythme de croissance de la dépense publique.

Tout d'abord, le taux de PO augmenterait de 2 points de PIB entre 2010 et 2013 et serait de 43 % en 2013, soit seulement 0,2 point de PIB de moins qu'en 2007 alors même que dans l'intervalle des mesures structurelles ont réduit la pression fiscale d'environ 1 point de PIB (loi TEPA, réforme taxe professionnelle, baisse de la TVA dans la restauration, suppression de l'IFA...). Seules de nouvelles mesures fiscales pour 0,8 point de PIB pourraient justifier un tel scénario. De plus, revenir à la situation d'avant crise suppose que celle-ci était une situation d'équilibre alors même qu'un certain nombre d'assiettes fiscales étaient gonflées par le levier de l'endettement, notamment les recettes d'IS et celles assises sur les actifs financiers et immobiliers.

Selon le programme de stabilité, les dépenses publiques diminueraient de 3 points de PIB entre 2010 et 2013 malgré la hausse de la charge d'intérêts de 0,4 point de PIB. En outre, cette hausse limitée de la charge d'intérêt implique en projection sur la période 2011-2013 un maintien du taux d'intérêt implicite sur la dette au niveau historiquement bas de 2010 (3,5 %), ce qui ne se justifie pas si l'économie connaît une reprise durable (croissance nominale prévue à 4,2 % en moyenne de 2011 à 2013). Un taux d'intérêt égal à la croissance nominale conduirait à une charge d'intérêt supérieure de 0,7 point de PIB en 2013 par rapport à celle affichée dans le programme de stabilité.

Pour réduire le déficit structurel, le gouvernement table sur une inflexion très nette du rythme de croissance de la dépense publique primaire. Avec une croissance potentielle à 1,8 %, la dépense publique primaire devrait donc augmenter de seulement 0,3 % en euros constants par an de 2011 à 2013, soit un rythme nettement inférieur à la tendance passée (1,7 % au cours des cinq dernières années). Cet ajustement devrait réduire le déficit structurel de 2,2 points de PIB en trois ans, soit une économie de près de 15 milliards d'euros par an par rapport au rythme tendanciel. A titre de comparaison, la révision générale des politiques publiques (RGPP) prévoit une économie de 2,3 milliards par an. Seules des coupes franches dans les dépenses de protection sociale (près de 50 % de la dépense publique), permettrait un ralentissement aussi marqué de la dépense publique. Cela est d'autant plus vrai, qu'avec la montée du chômage et de la précarité auquel s'ajoute le vieillissement de la population, la tendance pour les trois prochaines années est plutôt à l'accélération des prestations sociales. Mais une réduction drastique des dépenses publiques, notamment de protection sociale, risquerait d'augmenter les inégalités, et pèserait sur le pouvoir d'achat des ménages et donc sur l'activité. Dans ce contexte, la prévision de croissance du PIB de 2,5 % par an paraît particulièrement optimiste. En effet, avec une impulsion budgétaire négative de 1,4 point de PIB par an, cela suppose une croissance spontanée de l'économie de près de 4 % par an pendant trois ans. Dans le programme pluriannuel des finances publiques de l'automne 2009, le gouvernement tablait également sur une croissance à 2,5 % par an mais avec une réduction du déficit structurel de « seulement » 2,5 points de PIB en trois ans (soit 0,8 point de PIB par an) contre 4,2 points dans le dernier programme de stabilité. La différence d'impulsion budgétaire de 0,6 point de PIB par an serait sans impact sur le scénario de croissance. La prévision du PIB ne semble pas issue d'un scénario macroéconomique bouclé et cohérent.

La crise économique a conduit à une détérioration sans précédent des comptes publics depuis la Seconde Guerre mondiale. La politique économique doit viser à rétablir la situation des finances publiques à moyen terme tout en préservant la croissance et l'emploi. Or, dans le passé, la réduction du déficit public a toujours eu lieu durant les périodes de forte croissance. Vouloir réduire à tout prix le déficit public en période de croissance fragile pourrait freiner l'activité et augmenter le chômage sans avoir les effets escomptés en matière de finances

publiques. Au regard des expériences passées, l'ampleur prévue de la réduction du déficit structurel est considérable. La politique prévue ne devrait pas s'exonérer d'une véritable réflexion sur les conséquences économiques et sociales d'un tel ajustement budgétaire ; elle pose la question de la répartition des efforts budgétaires entre les agents économiques, que ce soit par la fiscalité ou la réduction de la dépense publique. S'il veut être crédible, l'objectif de réduction des déficits publics ne peut être dissocié d'un projet concret de réforme fiscale ou d'un projet de refonte de notre modèle social.

Mathieu Plane