



...le programme de stabilité 2024-2027

CHRONIQUE D'UNE DÉRIVE BUDGÉTAIRE ANNONCÉE

Sous la présidence de M. Claude Raynal, la commission des finances entend, le mardi 30 avril 2024, la communication de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le programme de stabilité 2024-2027.

Le Gouvernement remet chaque année à la Commission européenne, avant le 30 avril, son programme de stabilité pour les années à venir. Le programme de stabilité 2024-2027, présenté le 17 avril 2024 en Conseil des ministres par le ministre de l'économie et des finances, doit ainsi être transmis le 30 avril à la Commission européenne, de même que le programme national de réforme, dont le Parlement n'a eu connaissance que le 29 avril.

Le présent programme de stabilité est vraisemblablement le dernier dans sa forme actuelle, du fait de la réforme du pacte de stabilité et de croissance définitivement adoptée par le Parlement européen le 23 avril 2024. À partir de 2025, un plan budgétaire et structurel national de moyen terme, courant pour une durée de 4 à 5 ans, devra être élaboré par les États membres et, chaque année, un rapport d'étape devra faire le point sur les objectifs prévus par le plan.

Retrouvant une pratique perdue depuis quelques années, le Gouvernement a respecté le délai de 15 jours laissé au Parlement pour en prendre connaissance et s'exprimer avant la date de transmission officielle. Sans doute les changements impressionnants dans les chiffres du déficit public pour 2023 et 2024 y sont-ils pour quelque chose.

Dans la droite ligne de cette dérive des déficits publics, **le programme de stabilité 2024-2027 est symptomatique des errements et des renoncements du Gouvernement en matière de finances publiques et de politique économique.**

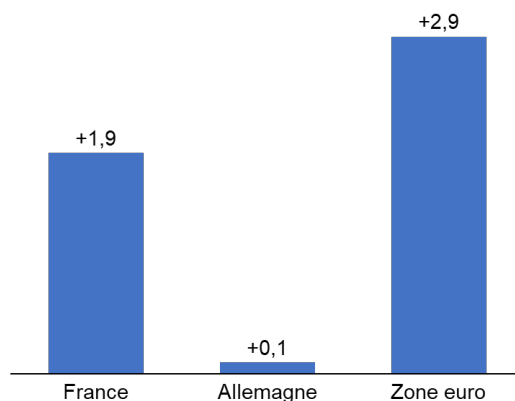
1. L'OPTIMISME FORCENÉ DU GOUVERNEMENT NE SAURAIT MASQUER LE FAIBLE DYNAMISME DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

A. LES PERFORMANCES ÉCONOMIQUES RÉCENTES DE LA FRANCE SONT INFÉRIEURES À CELLES DE LA ZONE EURO

Si l'on se limite à l'année 2023, l'économie française est légèrement plus performante, avec une **croissance de 0,9 %**, que la zone euro dans son ensemble, qui enregistre une hausse de 0,5 %. Mais cela est principalement dû à la récession allemande (- 0,1 %), qui pourrait se prolonger en 2024. Au contraire, l'économie italienne a crû l'an dernier au même rythme que la nôtre, tandis que les économies portugaise, grecque et espagnole se sont montrées particulièrement dynamiques, avec une croissance comprise entre 2,3 et 2,5 %.

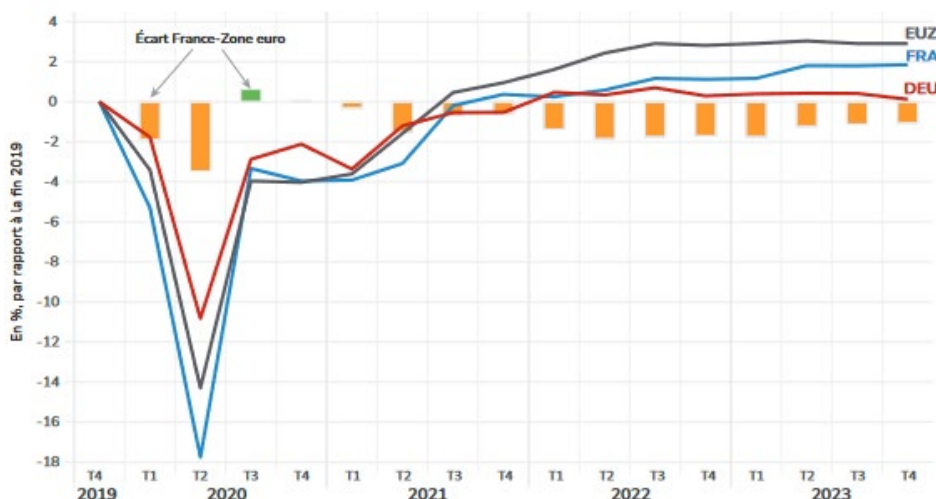
En revanche, **si entre la fin 2019 et la fin 2023, le PIB de la France a augmenté de près de deux points de plus que celui de l'Allemagne, il a progressé d'un point de moins que celui de la zone euro sur cette même période.**

Croissance du PIB de la France, de l'Allemagne et de la zone euro entre 2019 et 2023, en %



Source : commission des finances du Sénat d'après l'OFCE

Trajectoire du PIB de la France, de l'Allemagne et la zone euro depuis le début de la crise



Source : OFCE

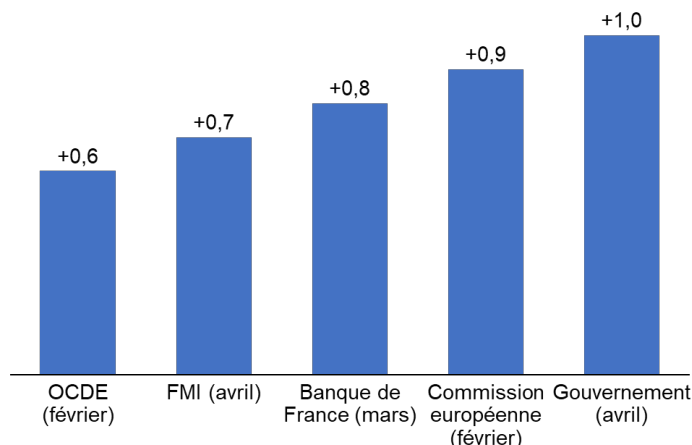
L'**optimisme forcé du Gouvernement**, tant en matière de prévisions de croissance que de prévisions de déficit, **ne saurait masquer le faible dynamisme de notre économie**. L'antienne selon laquelle la France aurait une croissance forte grâce à la politique économique du Gouvernement ne résiste pas aux faits : elle fait moins bien que l'Europe, et s'en sort juste mieux, à court terme, que l'Allemagne. Il serait en revanche opportun que le Gouvernement se compare davantage à l'Allemagne s'agissant de l'état de ses finances publiques.

B. DES PRÉVISIONS DE CROISSANCE RÉVISÉES PAR RAPPORT À LA LPFP 2023-2027 MAIS ENCORE TROP OPTIMISTES

S'agissant de la **croissance du PIB en volume**, le **Gouvernement revient assez fortement sur le scénario de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027**, pourtant promulguée le 18 décembre 2023.

Pour 2024, le ministre a, dès février, annoncé que la prévision de 1,4 % serait caduque, mettant en avant une **prévision de 1 %**. **Malgré cette révision à la baisse, la prévision du Gouvernement reste encore plus haute que toutes les autres prévisions officielles.**

La prévision de croissance du PIB du Gouvernement est plus haute que toutes les autres prévisions officielles, pour l'année 2024, en %



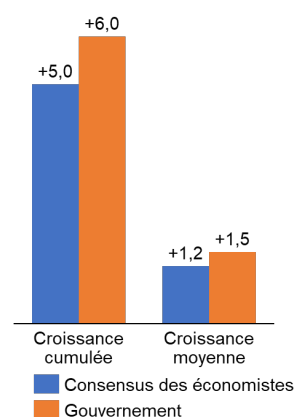
Source : commission des finances du Sénat

Elle est déjà battue en brèche par les principaux instituts de conjoncture, au point que seul Natixis envisage une croissance plus élevée. **Le consensus des économistes**, qui agrège les prévisions réalisées par une vingtaine d'instituts, **retient pour l'instant 0,7 %** de croissance. Le plan d'économie de 10 milliards d'euros, adopté fin février, et des économies supplémentaires annoncées pour l'année contribueront par ailleurs à réduire la croissance à très court terme.

Plus généralement, **le scénario pour 2024-2027 n'est pas non plus partagé par les conjoncturistes et paraît très optimiste**. Ainsi, le Gouvernement anticipe 1,5 % de croissance par an en moyenne, avec une augmentation, en cumulé, de 6 %. Or le consensus des économistes anticipe une croissance de seulement 1,2 % par an, et une augmentation en cumulé de 5 %.

Le Gouvernement veut en effet voir évoluer **la consommation** en moyenne de 1,8 % par an alors qu'elle **ne progresserait, selon les conjoncturistes, que de 1,4 % par an**. La commission des finances avait souligné, lors de l'examen du PLF 2024, que la reprise de la consommation ferait peu de doute du fait du reflux de l'inflation, mais qu'il y avait fort à parier que son **ampleur serait modérée par des comportements d'épargne encore très attentistes**, s'expliquant par une hausse du chômage et un niveau particulièrement faible de confiance des ménages. **Le Gouvernement fait au contraire le pari que le taux d'épargne diminuerait, sans expliquer pourquoi, et que le pouvoir d'achat se redresserait, du fait d'hypothèses particulièrement optimistes sur l'emploi associées aux réformes de l'assurance-chômage**.

Croissances cumulée et moyenne du PIB prévues par le Gouvernement et le Consensus des économistes entre 2024 et 2027, en %

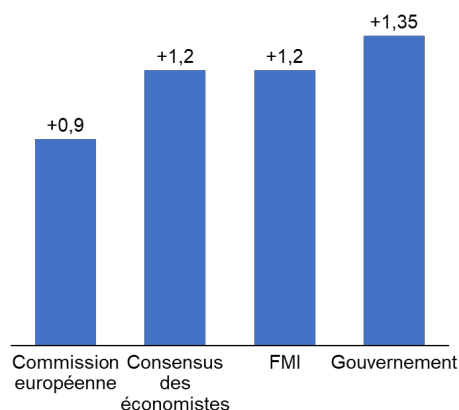


Source : commission des finances du Sénat

Les effets du resserrement de la politique monétaire opéré entre juillet 2022 et septembre 2023 **semblent également fortement sous-estimés**. À titre d'exemple, le Gouvernement prévoit une contraction de 0,4 % de l'investissement en 2024, là où la Banque de France anticipe une baisse de 1,2 %, et l'OFCE de 1,6 %, en cohérence avec la hausse du nombre de défaillances d'entreprises : si on exclut les microentreprises, on dénombre largement plus de défaillances en février 2024 qu'en moyenne entre 2010 et 2019.

Les hauts niveaux de croissance prévus sur la période couverte par le programme de stabilité reposent sur l'hypothèse que les capacités de rebond de l'économie sont particulièrement fortes, et que l'écart de production est encore loin d'être résorbé. Ils supposent ainsi que notre économie fonctionnerait actuellement en dessous de ses capacités, ce dont il est permis de douter au regard des difficultés actuelles à recruter dans beaucoup de secteurs. **En 2027, l'écart de production s'élèverait à -0,6 point de PIB alors même que, selon la Commission européenne, il serait d'ores et déjà résorbé en 2023.**

Estimations de croissance potentielle, en %, pour la France



Source : commission des finances du Sénat

En ligne avec ces hypothèses, **la croissance potentielle est évaluée par le Gouvernement à + 1,35 % par an, ce qui est élevé.** Une nouvelle fois, ce scénario n'est **pas partagé par la plupart des conjoncturistes.** Ainsi, la croissance de long-terme de la France serait limitée à 1,2 % par an en volume selon le consensus des économistes comme pour le FMI, à 0,9 % pour la Commission européenne. S'il convient de **prendre ces chiffres avec précaution**, étant donné toutes les incertitudes entourant la mesure du PIB potentiel et de la croissance potentielle, **le scénario de croissance potentielle confirme que le Gouvernement ne fait pas le choix de la prudence.**

Au total, le scénario macro-économique présenté par le Gouvernement repose sur un ensemble d'hypothèses trop optimistes, trop peu documentées et, en définitive, trop fragiles.

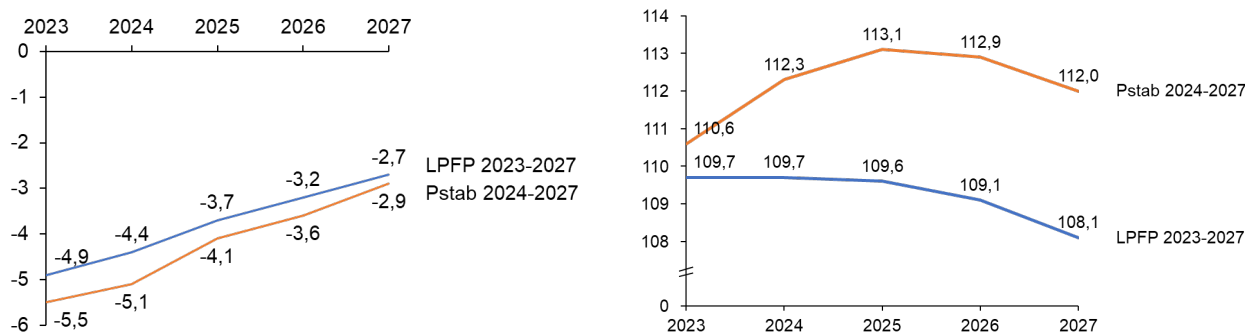
2. LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES, LE REFLET DES RENONCEMENTS DU GOUVERNEMENT

A. LE GOUVERNEMENT N'EST PAS CAPABLE DE RESPECTER SES ENGAGEMENTS LES PLUS RÉCENTS

Le programme de stabilité pour 2023 est nul et non avenu, avec une dégradation du déficit d'en moyenne 0,4 point de PIB par an entre 2024 et 2027 dans le présent programme de stabilité par rapport à celui de l'année dernière.

Le Gouvernement semble également avoir renoncé à respecter la LPFP, alors qu'elle est déjà caduque quelques mois à peine après sa promulgation, avec un déficit de 5,5 % du PIB en 2023 contre 4,9 % initialement prévus. Là où la définition d'une loi de programmation est d'offrir de la visibilité sur plusieurs années – aux citoyens, aux acteurs économiques, à nos partenaires européens – la nôtre ne dure que quelques semaines, ce qui la vide de toute utilité et de tout intérêt.

Trajectoires d'évolution du déficit public (graphique de gauche) et de la dette publique (graphique de droite), en pourcentage de PIB



Source : commission des finances du Sénat, d'après la LPFP 2023-2027 et le programme de stabilité 2024-2027

En matière d'endettement public, les prévisions sont plus alarmantes encore : **la dette, qui devait progressivement diminuer pour atteindre 108,1 % du PIB en 2027, augmentera sur la période, pour passer de 110,6 % de PIB en 2023 à 112 % en 2027**, après un pic de 113,1 % en 2025.

Même la loi de finances pour 2024, promulguée le 29 décembre dernier, est fortement remise en cause, avec une prévision de déficit passant de 4,4 % à 5,1 % du PIB pour cette année. Avec une croissance très vraisemblablement inférieure à 1 %, le déficit sera en réalité probablement supérieur. Il est, dans ces conditions, **inacceptable que le Gouvernement ait renoncé à présenter un projet de loi de finances rectificative pour redresser les comptes**. Le fait que l'exécutif, d'une part, méprise le Parlement – par un usage extrême de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, par la non-prise en compte des votes du Sénat, par la non-présentation d'un projet de loi de finances rectificative – et, d'autre part, dégrade à ce point la situation budgétaire et financière du pays ne peut que constituer une **grande source d'inquiétude**.

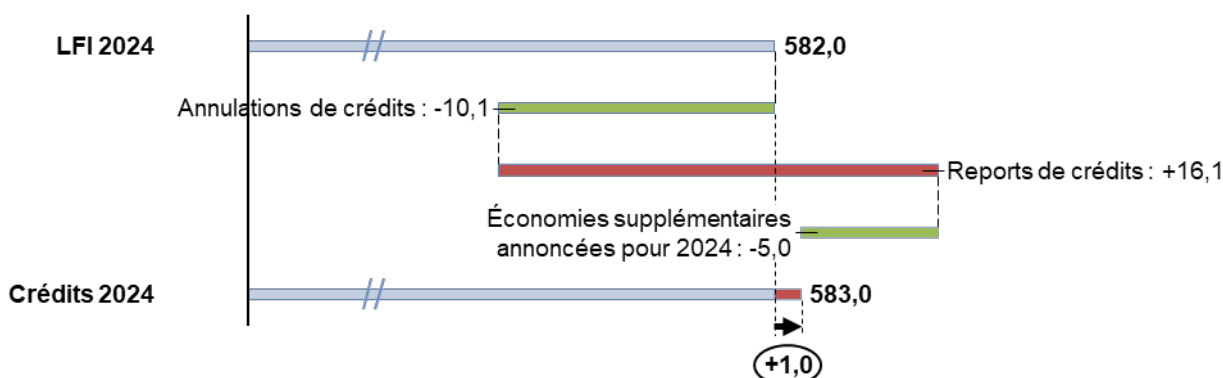
B. UN SCÉNARIO DE FINANCES PUBLIQUES REFLÉTANT LE RENONCEMENT À TOUTE CRÉDIBILITÉ EN ANNONÇANT UN EFFORT MASSIF MAIS NON DOCUMENTÉ ET DÉSÉQUILBRÉ

Il ne paraît dès lors plus étonnant d'observer, dans le présent programme de stabilité, **le renoncement à toute crédibilité** : le scénario de finances publiques n'est pas documenté, alors qu'il représente **un effort sans précédent**, encore accentué par rapport à la LPFP. En effet, à partir d'un déficit de 5,5 % en 2023 plutôt que de 4,9 %, le **chemin sera encore plus étroit pour passer sous les 3 % en 2027**. Sans vision claire des politiques publiques prioritaires, il sera **impraticable**.

Si le Gouvernement peut à raison nous dire qu'il n'a pas encore détaillé toutes les économies à voter jusqu'en 2027, **sa vision pour 2024, à la fin avril, relève du grand flou et d'un état d'urgence improvisé**. Il a annoncé 10 milliards d'euros supplémentaires d'économies, en plus du décret de février, dont 5 milliards d'euros reposant sur le budget de l'État, non connus puisqu'il n'y aura pas de PLFR, et 2,5 milliards d'euros sur les collectivités - sans que cet effort ne soit documenté.

Le Gouvernement ne dit toujours rien des 16 milliards d'euros de crédits de 2023 reportés sur 2024, qui font plus que compenser les « efforts d'économies » annoncés à grand bruit. **Le Gouvernement s'est ainsi créé une « cagnotte » dont il dispose et qui fait que, malgré ses annonces, les crédits disponibles en 2024 sont encore supérieurs à ceux de la loi de finances initiale.**

Des crédits pour 2024 encore supérieurs à ceux de la loi de finances malgré les annonces d'économies, en milliards d'euros

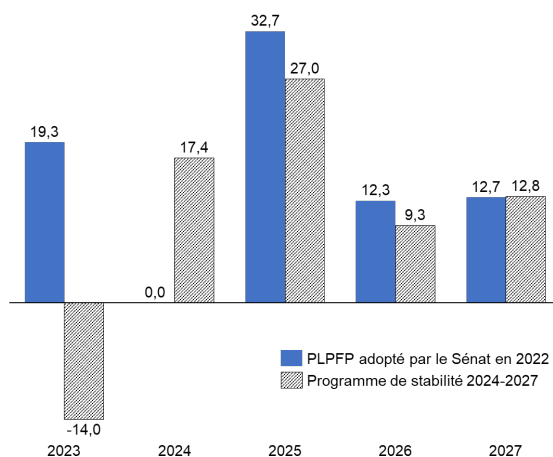


Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du système d'information Chorus et du programme de stabilité 2024 (9 avril 2024)

Enfin, les nouvelles recettes liées à la taxation « des rentes », dont le périmètre, qui viserait les énergéticiens, n'est pas clairement défini, rapporteraient selon le programme de stabilité 3 milliards d'euros supplémentaires.

Sur l'ensemble de la période, le manque total de crédibilité de l'effort affiché est encore plus patent. Le programme de stabilité prévoit que le déficit public serait de 5,1 % du PIB en 2024, 4,1 % en 2025, 3,6 % en 2026 et 2,9 % en 2027. En termes structurels, l'ajustement représenterait près de 67 milliards d'euros entre 2024 et 2027, dont 27 milliards d'euros pour la seule année 2025. À la fin de l'année 2022, le Sénat avait adopté un projet de LPFP dans lequel l'ajustement structurel total entre 2024 et 2027 était moins important – il s'élevait à 58 milliards d'euros – et permettait d'atteindre une cible bien plus favorable de – 1,7 % du PIB en 2027 au lieu du – 2,9 % du Gouvernement.

Ajustement structurel annuel demandé entre 2024 et 2027, en milliards d'euros



Source : commission des finances du Sénat

Si l'on revient au présent programme, en excluant la charge de la dette qui, intégrée dans l'ajustement structurel, modère indûment l'impression d'effort, on obtient un ajustement structurel primaire de 97 milliards d'euros sur la période. L'effort à fournir est donc particulièrement massif et sans précédent sur une si courte période. Pourtant, comme le dit pudiquement le Haut Conseil des Finances publiques (HCFP), « sa documentation reste à ce stade lacunaire ».

Côté recettes, peu de changements : le ratio de prélèvements obligatoires (PO) atteindrait, après 45,2 % du PIB en 2022 et 43,5 % du PIB en 2023, 44,1 % du PIB en 2027. Après des mesures de baisses des PO de 7,1 milliards d'euros en 2023, les mesures de hausse pour 2024 devraient représenter 9,2 milliards d'euros en 2024, dues essentiellement à la normalisation de la fiscalité énergétique et aux mesures à venir sur les rentes. **Aucune autre mesure en recettes n'est prévue pour les années suivantes, nulle trace notamment de la baisse d'impôts promise par le Président de la République pour 2025.**

L'effort de redressement porterait donc essentiellement sur les dépenses. Mais ces efforts ne sont pas documentés. Le programme de stabilité ne comporte aucun développement, aucun tableau, aucune donnée permettant d'apprécier la trajectoire de dépenses des différentes catégories d'administration sur la période 2024-2027.

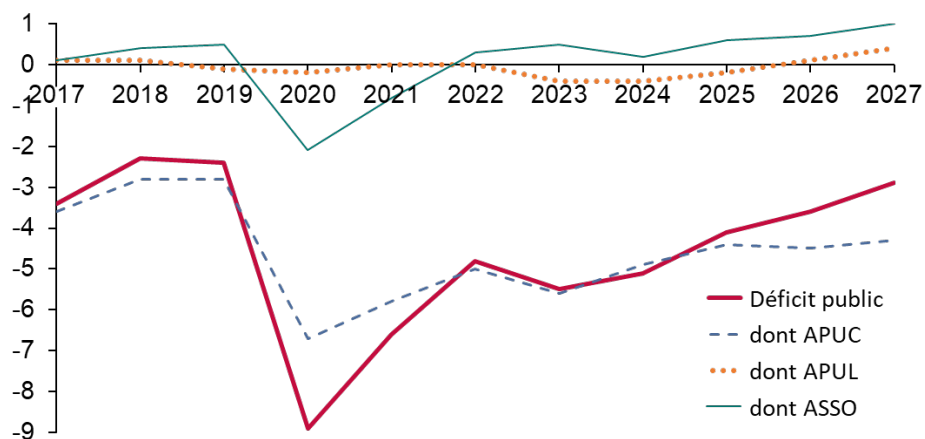
S'agissant des dépenses de l'État, si le périmètre adopté en loi de finances pour 2024 serait, avec 492 milliards d'euros, inférieur de 4 milliards d'euros à celui adopté en loi de finances pour 2023, **tout l'effort sur 2025-2027 repose sur les revues de dépenses.** Il y a là un paradoxe de l'exécutif. **Le Président de la République estime que la mauvaise situation des finances publiques provient davantage des recettes que de la dépense. Pourtant, tout l'effort de redressement présenté par le Gouvernement est un effort de baisse de la dépense.** Toute la stratégie ou – à défaut de stratégie – la communication gouvernementale est même fondée sur une baisse historique de la dépense publique.

S'agissant des administrations locales, qui ne sont responsables que d'une petite part du déficit avec - 0,4 point de PIB en 2024, dû essentiellement à la Société du Grand Paris, le **dégagement d'un excédent de 0,4 point de PIB pour 2027** semble ne reposer que sur le cycle électoral de l'investissement local. Un tel effort relève plutôt du vœu pieu, toujours non documenté, qui permet utilement de contribuer à la trajectoire de redressement.

En réalité, **la majeure partie de l'effort repose sur la sphère sociale**, pourtant seul sous-secteur des administrations publiques à l'équilibre. La réforme des retraites et les réformes successives de l'assurance-chômage devraient permettre de dégager d'importantes économies, et c'est bien le seul domaine où le Gouvernement, responsable de la dérive budgétaire inquiétante de l'État, semble actif.

L'effort est donc très mal réparti : les soldes des collectivités et de la sphère sociale doivent chacun augmenter de 0,8 point de PIB entre 2024 et 2027 (de - 0,4 à + 0,4 pour les collectivités et de + 0,2 à + 1 pour la sphère sociale), mais celui de l'État seulement de 0,5 point. Pourtant, depuis 2017, le déficit public est le produit presque exclusif de l'État, dont les dépenses sont surdimensionnées par rapport aux recettes, alors que les collectivités sont peu ou prou à l'équilibre et que la sphère sociale n'a accusé de déficit qu'en 2020 et 2021 en raison de la crise sanitaire.

Déficit public par sous-secteur d'administration publique, en pourcentage du PIB



Source : commission des finances, d'après les données de l'Insee pour 2017-2023 et les prévisions du programme de stabilité pour 2024-2027

Dans ces conditions, il paraît abusif de mettre en avant les excès des dépenses sociales, par exemple en se focalisant sur les transports médicaux, d'autant plus que l'État soustrait indûment à la sphère sociale des transferts de TVA visant à compenser des baisses et des exonérations de cotisations – on peut penser par exemple à l'Unedic.

Au total, **les données que contient le programme de stabilité ne permettent pas à la commission des finances d'espérer atteindre le seuil de 3 % de PIB en 2027**. Il est légitime de se demander si l'exécutif lui-même y croit ou se contente d'une opération de communication. **Les dernières prévisions du FMI, d'ailleurs, si elles sont en ligne avec celles du Gouvernement pour le début de la période, tablent sur un déficit de 4,3 % du PIB en 2027**.

3. L'ABSENCE DE BOUCLAGE ENTRE LES SCÉNARIOS MACROÉCONOMIQUE ET DE FINANCES PUBLIQUES LES REND INCOHÉRENTS ET D'AUTANT MOINS CRÉDIBLES

Les prévisions de croissance et la trajectoire de finances publiques sont étroitement liées par un effet de bouclage, qui n'est manifestement pas pris en compte par le Gouvernement, ce qui rend ce **programme de stabilité incohérent et d'autant moins crédible**.

En effet, **on ne peut pas présenter à la fois une trajectoire de croissance aussi élevée et un effort de baisse des dépenses aussi massif**. Un effort de réduction de déficit tel que présenté par le Gouvernement, s'il est mis en œuvre, pèsera sur l'activité, de sorte que la croissance sera inévitablement moindre que prévue, et le déficit plus élevé, puisqu'il est rapporté au PIB. Il faudrait donc en fait, pour atteindre la cible prévue, faire un effort encore plus important que celui envisagé, ce qui dégraderait aussi la croissance, et ainsi de suite. Inversement, une trajectoire de croissance telle que celle qui nous est présentée est incompatible avec un effort de réduction de déficit censé être le plus massif jamais connu en France.

Ce programme de stabilité restera dans les annales comme l'ultime reflet des renoncements du Gouvernement, qui assume la dérive des comptes publics, mais se fera inévitablement rattraper par la réalité : renoncement à sa propre LPFP, renoncement à une trajectoire de désendettement pour le pays, renoncement à redresser les comptes par un PLFR. L'effort budgétaire, pourtant massif, n'est pas documenté. Il repose sur une trajectoire de croissance qui, même sans cet effort qui affaiblira nécessairement l'activité, est trop optimiste.

Au total, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat regrette le manque de rigueur qui a présidé à cet exercice. Il met à mal l'indispensable confiance, socle de l'adhésion des Français au redressement de nos comptes publics.



Jean-François Husson

Rapporteur général
Sénateur (Les Républicains)
de Meurthe-et-Moselle

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28