

FIPECO le 04.04.2018
Les commentaires de l'actualité

Les finances publiques en 2017

François ECALLE

L'Insee a publié le 26 mars dernier les principaux résultats du compte provisoire des [administrations publiques](#) pour 2017. Les comptes nationaux complets de 2017, en particulier le PIB, ne seront disponibles qu'en mai prochain et une analyse plus précise de la situation des finances publiques sera ensuite possible¹.

Les dépenses publiques ont augmenté de 2,5 % en valeur en 2017. Hors remboursement de la taxe sur les dividendes, leur croissance s'est élevée à 2,1 % alors que la prévision était de 1,6 % dans le projet de loi de finances pour 2017. Cet écart de 0,5 point par rapport à la prévision initiale correspond à 6 Md€ de dépenses supplémentaires. La croissance en volume des dépenses publiques a atteint 1,5 % en 2017 (1,1 % hors remboursement de la taxe sur les dividendes), après une moyenne de 1,1 % sur les années 2011-2016.

Les prélèvements obligatoires ont augmenté de 4,4 %, mais les mesures législatives nouvelles ont très peu contribué à cette hausse. A législation constante, la croissance des prélèvements obligatoires a été de 4,2 %, soit bien plus que celle du PIB en valeur (2,6 %). Cela correspond à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,6, alors que cette élasticité est proche de 1,0 en moyenne sur un cycle économique. Certains impôts surréagissent souvent aux fluctuations de l'activité économique, dans un sens favorable aux finances publiques quand la conjoncture s'améliore, comme en 2017, ou défavorable quand la situation conjoncturelle se dégrade, comme en 2013.

Le déficit structurel a diminué de 0,4 point de PIB en 2017, soit un peu plus que prévu dans la nouvelle loi de programmation des finances publiques (0,3 point) et un peu moins que le minimum de 0,5 point requis par les règles budgétaires européennes. Dans le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, la priorité est toutefois donnée au déficit effectif, qui a été ramené en 2017 à un niveau (2,6 % du PIB) conforme aux recommandations de l'Union européenne.

Cette réduction du déficit structurel est entièrement imputable à l'élasticité particulièrement forte des prélèvements au PIB. L'effort structurel est un meilleur indicateur pour apprécier la contribution des mesures de politique économique à la maîtrise des finances publiques. Or il a été nettement négatif en 2017 (- 0,3 point de PIB), en raison des mesures fiscales nouvelles (-0,1 point) et surtout de la croissance des dépenses publiques (- 0,2 point).

¹ Les agrégats exprimés en pourcentage du PIB publiés le 26 mars reposent sur une estimation du PIB de 2017 tirée des comptes trimestriels. L'expérience montre que le PIB des comptes nationaux annuels peut être significativement différent (le PIB de 2017 des comptes annuels sera réduit de 0,15 point du seul fait de l'absence de correction pour jours ouvrables et d'autres corrections sont probables).

La situation des finances publiques en 2017 ressemble beaucoup à celle de 1999 (baisses du déficit effectif et du déficit structurel dues à une forte élasticité des recettes ; effort structurel négatif). Il ne faudrait pas que la même situation produise la même illusion d'une cagnotte budgétaire.

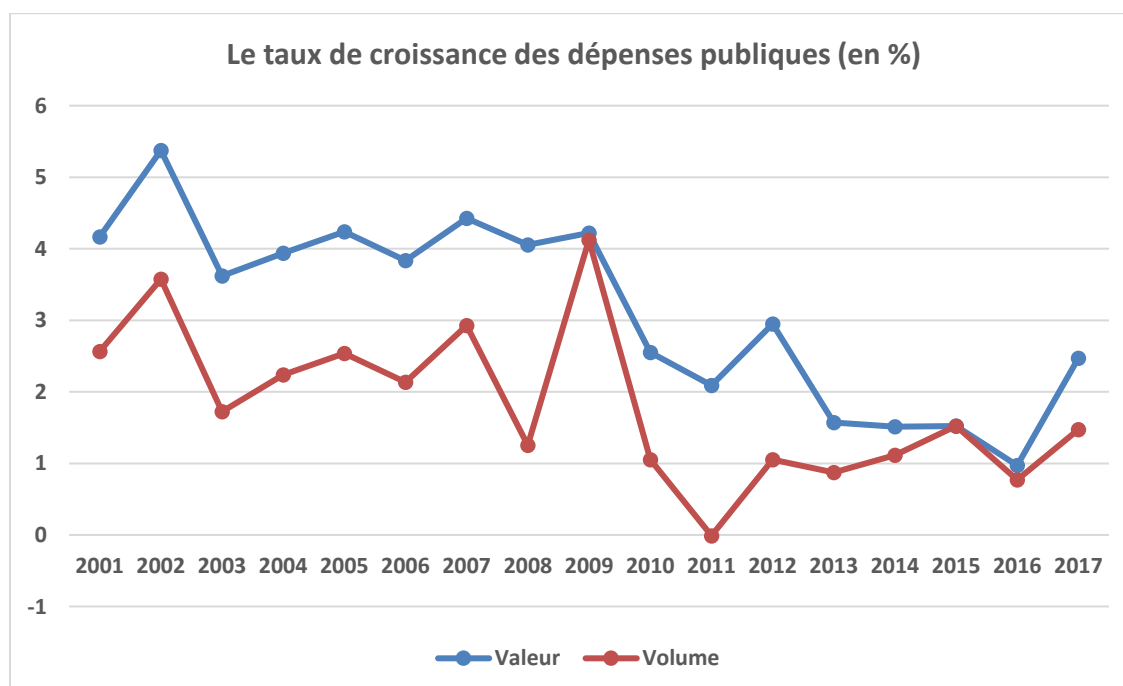
Si le déficit de 2017 est quasiment au niveau qui permet de stabiliser la dette publique en pourcentage du PIB et si celle-ci a donc peu augmenté, elle a néanmoins atteint 97,0 % du PIB à la fin de 2017. Il n'y a donc ni cagnotte ni « bonne fortune fiscale ».

A) Une trop forte croissance des dépenses publiques

Les dépenses publiques ont augmenté en valeur de 2,5 % en 2017, avec ou sans les crédits d'impôts, alors que la prévision, hors crédits d'impôt, était de 1,6 % dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2017, de 1,8 % dans le PLF pour 2018 et de 1,9 % dans le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Les services du ministère des finances ne semblent pas avoir anticipé l'enregistrement du remboursement de la taxe sur les dividendes (5,3 Md€) en dépenses publiques par l'Insee et Eurostat. Les remboursements d'impôts résultant de décisions judiciaires sont en effet le plus souvent comptabilisés en déduction des prélèvements obligatoires. Si on met à part cette opération exceptionnelle, la croissance des dépenses publiques a été de 2,1 %.

Par rapport à la prévision du PLF 2017, cet écart de 0,5 point représente 6 Md€, ce qui correspond à l'ordre de grandeur des risques mis en évidence par la Cour des comptes en juin 2017. D'un côté, le Gouvernement a annulé des crédits budgétaires et des économies ont pu être constatées sur la charge d'intérêt et les versements à l'Union européenne ; d'un autre côté, certaines dépenses, comme les investissements des collectivités locales, ont été plus dynamiques que prévu.



Source : Insee ; FIPECO

La croissance en valeur des dépenses publiques retrouve un rythme qu'elle n'avait pas connu depuis plusieurs années. La masse salariale publique a augmenté de 2,2 %, ce qui ne s'était pas vu depuis 2009, et l'investissement public est reparti à la hausse après quatre années de baisse ou de quasi-stabilisation. En revanche, la charge d'intérêt a continué à baisser, si bien que les dépenses primaires ont cru de 2,7 %.

Pour apprécier l'évolution des dépenses publiques sur longue période, il convient toutefois de la corriger de l'inflation, dont le rythme a été très différent d'une année à l'autre. La croissance en volume des dépenses (en utilisant l'indice des prix à la consommation) a atteint 1,5 % en 2017 (1,1 % hors remboursement de la taxe sur les dividendes), après une moyenne de 1,1 % sur les années 2011-2016. La prévision associée au PLF 2017 était de 0,8 %.

La croissance tendancielle des dépenses publiques étant de 1,5 % en volume dans les années 2012-2017 (cf. [fiche explicative](#)), aucune économie n'apparaît en 2017. Si le remboursement de la taxe sur les dividendes est mis à part, une économie de 5 Md€ est constatée.

B) Une surréaction des recettes publiques à l'activité économique

Les prélèvements obligatoires (PO) ont augmenté de 4,4 % en 2017, bien plus que le PIB en valeur (2,6 %), ce qui explique la forte hausse de leur taux en pourcentage du PIB (de 44,6 % en 2016 à 45,4 % en 2017²).

L'impact des mesures nouvelles fiscales et sociales sur les PO de 2017 était estimé dans le PLF pour 2018 à – 2,7 Md€. Il faut y ajouter la surtaxe relative à l'impôt sur les sociétés qui a été votée avec la première loi de finances rectificative pour 2017, soit + 4,9 Md€. Sous réserve des révisions qui pourront être apportées à ces estimations, les mesures nouvelles ont donc contribué à hauteur d'environ 2 Md€ à l'augmentation des prélèvements obligatoires, qui a atteint 44 Md€. Les mesures législatives (fiscalité énergétique...) expliquent donc une très faible part de la hausse de la « pression fiscale » en 2017.

En moyenne sur plusieurs années, le produit des PO augmente, à législation constante, à peu près comme le PIB en valeur. On dit que « [l'élasticité des prélèvements obligatoires](#) au PIB³ » est égale à 1,0. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'élasticité observée chaque année est toutefois différente, et parfois très différente, de l'unité, ce qui tient au comportement de certains impôts.

Par exemple, lorsque leur pouvoir d'achat augmente, les ménages passent dans des tranches supérieures du barème de l'impôt sur le revenu et leur impôt croît automatiquement plus vite que leurs revenus (et inversement lorsque leur pouvoir d'achat baisse). Le produit de l'impôt sur les sociétés est encore plus cyclique. Lorsque la conjoncture est favorable (défavorable), les prix des actifs (actions, immobilier...) tendent à augmenter (diminuer) plus fortement que le PIB, ce qui fait croître (décroître) tout aussi fortement le produit des impôts sur le patrimoine. Lorsque le chômage baisse (augmente), les salaires accélèrent (décélèrent), ce qui fait croître la masse salariale plus vite (moins vite) que le PIB.

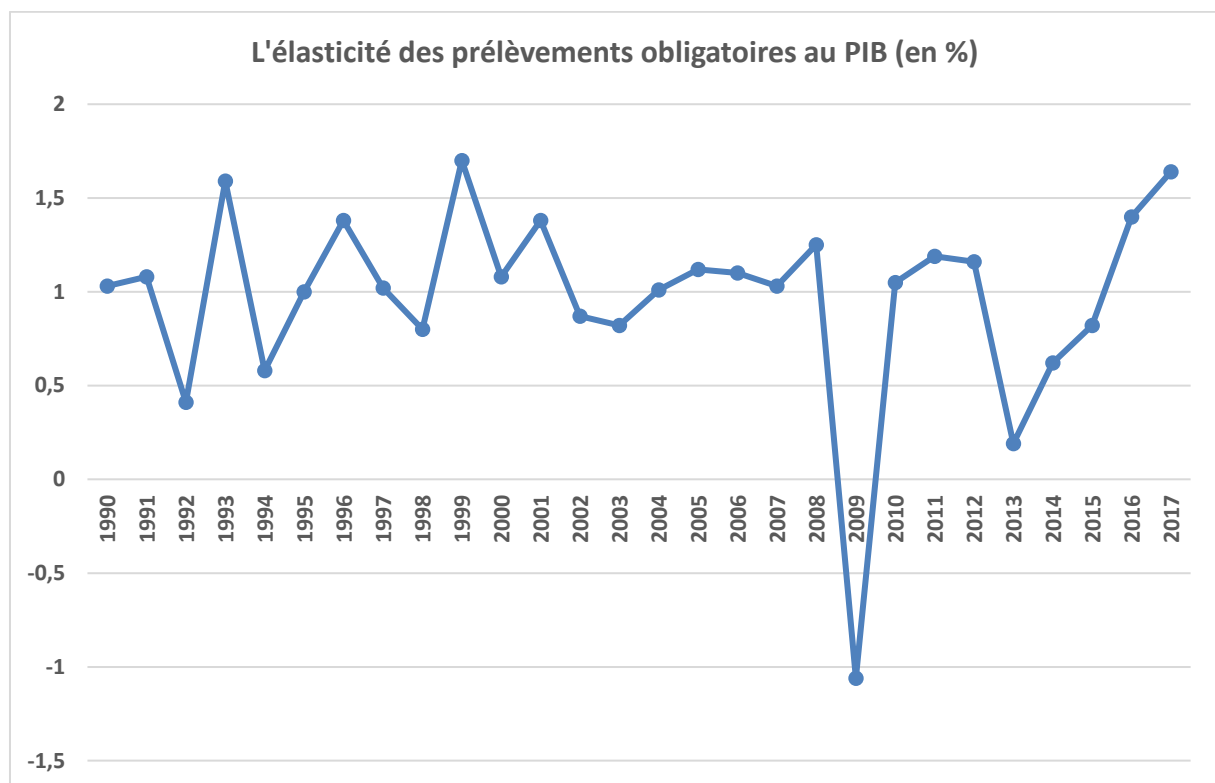
² Le total des recettes publiques a augmenté un peu moins (4,0 %) du fait des recettes autres que les impôts et cotisations sociales.

³ Rapport entre le taux de croissance des prélèvements obligatoires à législation constante et le taux de croissance du PIB en valeur.

Il en résulte une certaine cyclicité de l'élasticité des prélèvements obligatoires, qui tend à être élevée dans les périodes de plus forte croissance (1999 à 2001, 2017) et faible les années de croissance ralentie (2002-2003 puis 2013-2014) ou de récession (2009).

En 2017, la croissance des PO à législation constante s'est élevée à 4,2 %, ce qui correspond, avec une croissance en valeur du PIB de 2,6 %, à une élasticité de 1,6, nettement plus élevée que prévu dans le rapport économique et financier annexé au PLF 2018 (1,3).

Une aussi forte élasticité n'avait pas été observée depuis 1999, année de la « cagnotte fiscale ». Il est possible que les comptes nationaux publiés en mai prochain fassent apparaître une plus forte croissance du PIB et l'impact des mesures nouvelles pourrait également être révisé. Il subsistera néanmoins très probablement une forte élasticité des PO en 2017. Elle est de nature conjoncturelle car il est certain que la croissance ralentira de nouveau et que l'élasticité des PO pourra être inférieure à l'unité, comme ce fut notamment le cas en 2002-2003. L'illusoire cagnotte de 1999 ayant alors été dépensée, la France s'est ainsi trouvée en situation de « déficit excessif » au regard des règles européennes.



Source : calculs FIPECO à partir des données de l'Insee pour le PIB et le produit des prélèvements obligatoires ainsi que des mesures nouvelles figurant dans un [article de François ECALLE](#) complétées par les derniers rapports économiques, sociaux et financiers annexés aux projets de lois de finances.

NB : l'élasticité constatée en 2009 (- 1,1) correspond à une diminution du produit des prélèvements obligatoires un peu plus forte que celle du PIB en valeur. La définition de l'élasticité conduit donc à une valeur positive (+1,1) mais un signe négatif a été mis sur ce graphique pour montrer qu'elle a accentué la baisse du produit des prélèvements obligatoires.

C) Une baisse du déficit structurel mais aucun véritable effort structurel

La [croissance potentielle](#) en 2017 est estimée entre 1,1 et 1,3 % par le ministère des finances et les organisations internationales. La croissance du PIB ayant été de 2,0 %, « l'écart de

production » s'est réduit de 0,8 point. En conséquence, le solde public conjoncturel s'est amélioré de 0,4 point de PIB.

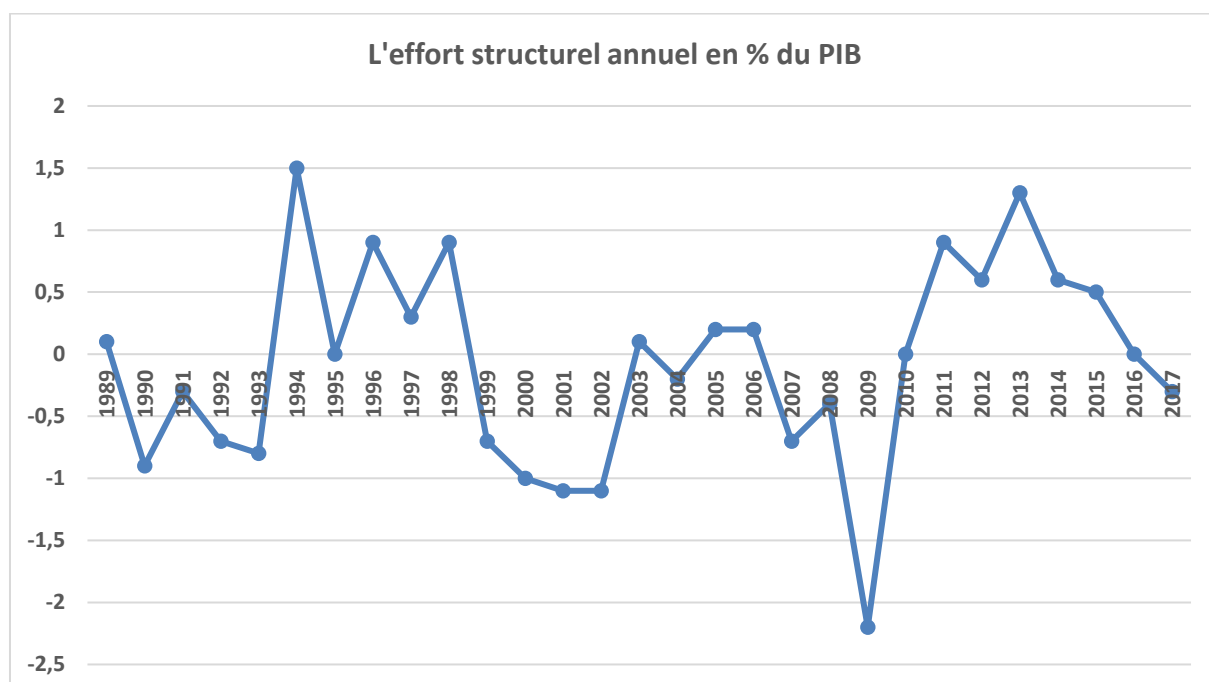
L'impact des mesures exceptionnelles et temporaires retenues dans le PLF 2018 sur les soldes publics de 2016 et 2017 était à peu près le même. Le remboursement de la taxe sur les dividendes et la surtaxe d'impôt sur les sociétés ont majoré d'un montant équivalent les dépenses et les recettes exceptionnelles et temporaires, donc sans effet significatif sur le solde.

Dans ces conditions, il apparaît une réduction du déficit structurel de 0,4 point de PIB en 2017. Elle est légèrement inférieure au minimum de 0,5 point requis par les règles européennes, mais le volet « correctif » du pacte de stabilité et de croissance, qui s'applique aux pays en situation de « déficit excessif », donne la priorité à la règle relative au déficit effectif, qui a été respectée puisque celui-ci est passé nettement au-dessous de 3,0 % du PIB conformément aux recommandations de l'Union européenne.

Cette diminution de 0,4 point du déficit structurel en 2017 est un peu plus importante que celle prévue dans la nouvelle loi de programmation des finances publiques (0,3 point).

Cependant, cette réduction du déficit structurel tient seulement au fait que la croissance des prélèvements obligatoires à législation constante (4,2 %) a été bien plus forte que celle qui aurait résulté d'une élasticité unitaire (2,6 %). La contribution de cet effet d'élasticité des PO à la baisse du déficit structurel a été de l'ordre de 0,7 point de PIB.

« L'effort structurel » de réduction du déficit public est un indicateur plus pertinent que la variation du solde structurel pour apprécier la contribution des mesures de politique économique à la maîtrise des finances publiques. Il est d'ailleurs désormais inscrit dans les règles budgétaires européennes et de plus en plus suivi par la Commission. En 2017, cet effort structurel a été négatif (- 0,3 point de PIB).



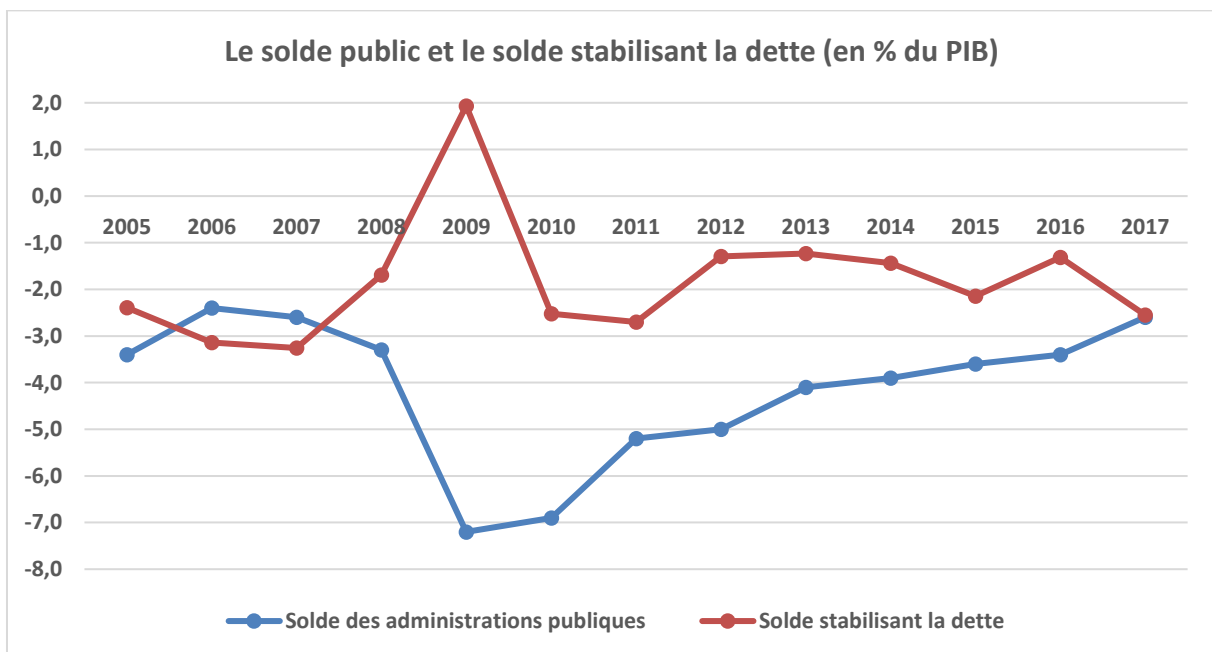
Source : FIPECO ; Les efforts structurels jusqu'à 2016 ont été estimés en retenant la croissance potentielle publiée par la Commission européenne au printemps 2017 et la série de prix du PIB publiée par l'Insee en mai 2017 ; ils seront donc bientôt révisés.

Hors mesures temporaires et exceptionnelles, les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires ont eu un impact négatif (- 0,1 point de PIB).

Hors mesures temporaires et exceptionnelles, les dépenses publiques ont augmenté de 2,1 % en valeur. Pour mesurer la contribution de leur croissance en volume à l'effort structurel, leur croissance en valeur doit être déflatée par le prix du PIB (+ 0,6 % en 2017⁴), ce qui donne une progression de 1,5 % en volume. La croissance potentielle ayant été de 1,2 %, l'effort structurel sur les dépenses a été négatif (- 0,2 point de PIB).

D) Une dette publique quasiment stabilisée

Un déficit public de 2,5 points de PIB permet de stabiliser une dette publique à 97 % du PIB lorsque la croissance du PIB en valeur est de 2,6 % comme en 2017. Le déficit constaté en 2017 (2,6 % du PIB) est donc quasiment égal à celui qui permet de stabiliser la dette. C'est une très légère hausse du ratio dette/PIB qui résulte donc du déficit public de 2017.



Source : Insee ; FIPECO.

La variation de la dette publique d'une année à l'autre ne tient cependant pas uniquement au niveau du déficit. En effet, des opérations financières, telles que les achats et cessions d'actions d'entreprises du secteur marchand par l'Etat, accroissent ou réduisent la dette publique sans être prises en compte dans la mesure du déficit public. Ces opérations financières ont contribué à légèrement majorer la hausse de la dette publique en 2017.

La dette publique a ainsi augmenté de 0,4 point pour atteindre 97,0 % du PIB à la fin de 2017. Si la croissance se maintient au niveau actuel, le risque d'un franchissement du seuil de 100 % du PIB à un horizon proche est désormais faible (sauf remboursement par l'Etat d'une grande partie de la dette de la SNCF).

⁴ Le prix du PIB tiré des comptes nationaux trimestriels est souvent révisé sensiblement avec la publication des comptes annuels. Ces résultats sont donc provisoires.

Encadré : Bis repetita placent ?

Expérience vécue 7.1 : les erreurs de diagnostic et de politique économique de 1999-2000

En 1999, j'étais sous-directeur à la direction de la prévision du ministère des finances, fusionnée depuis lors avec la direction du trésor. La France venait d'être qualifiée pour intégrer la zone euro avec un déficit public estimé alors à 3,0 % du PIB en 1997 et 2,7 % en 1998.

Nous évaluions alors le déficit structurel de 1998 à 1,7 % du PIB, ce qui n'est pas très différent des estimations qui sont faites aujourd'hui (2,2 % selon la Commission européenne). Ce n'est pas une preuve de la fiabilité du calcul du solde structurel car les estimations du déficit effectif et du PIB potentiel ont été fortement révisées depuis lors et c'est un peu par hasard si ces révisions ont au total eu un impact limité.

Quoi qu'il en soit, nous avions conscience, au ministère des finances, du caractère principalement structurel du déficit public français et nous recommandions de le réduire d'environ 0,3 point de PIB par an.

En revanche nous avons sous-estimé la croissance de l'activité économique et des recettes fiscales en 1999, notamment les recouvrements d'impôt sur les sociétés qui avaient été très décevants les années précédentes. A la fin de 1999, les rentrées de recettes fiscales étaient bien meilleures que prévu et l'opposition parlementaire en a été informée par des indiscretions. Elle a aussitôt fait savoir dans les médias que le ministère des finances avait une « cagnotte » cachée qui pouvait être utilisée pour baisser les impôts. Le ministre chargé du budget reconnût rapidement que les caisses de l'Etat se remplissaient et le Premier ministre en conclut au début de 2000 qu'il était en effet alors souhaitable de baisser les impôts et d'augmenter les dépenses publiques. En fait, les objectifs de réduction du déficit structurel que nous proposions n'intéressaient alors pas les décideurs politiques, d'autant que les règles budgétaires européennes ne portaient alors que sur le déficit effectif et qu'elles étaient respectées.

Ensuite, en 2000, nous avons observé que le déficit structurel s'était amélioré en 1999, ce qui était finalement de nature à nous rassurer mais en commettant alors une erreur d'interprétation. Cette amélioration (que l'on voit encore légèrement dans les séries actuelles de solde structurel) résultait pour une large part d'une élasticité particulièrement forte des prélèvements obligatoires (1,7) surtout à cause de l'impôt sur les sociétés. En revenant un peu plus tard sur cette erreur d'interprétation, la direction de la prévision a mis au point un indicateur qui lui a paru plus pertinent : l'effort structurel.

Extrait de : « Déficit et dette en temps de crise » François LEQUILLER, avec la participation de François ECALLE ; ECONOMICA, 2018.