

FIPECO le 03.04.2019
Les commentaires de l'actualité

Les finances publiques en 2018

François ECALLE

L'Insee a publié le 26 mars dernier les principaux résultats du compte provisoire des [administrations publiques](#) pour 2018. Les données disponibles étant limitées, certaines estimations présentées dans ce billet sont nécessairement approximatives. Les comptes nationaux complets de 2018, en particulier le PIB, seront publiés en mai prochain et une analyse plus précise de la situation des finances publiques sera alors possible¹.

Le déficit public a diminué de 0,3 point pour revenir à 2,5 % du PIB en 2018, son niveau le plus bas depuis 2006.

Les dépenses publiques en volume ont légèrement augmenté ou diminué, selon l'indicateur retenu, en 2018. Cette quasi-stabilisation des dépenses en volume n'avait été observée qu'en 2011, en partie pour la même raison : une inflation plus forte que prévu. Mais, malgré cette reprise non anticipée de l'inflation, la croissance en valeur des dépenses a été plus faible que prévu en 2018. Ce bon résultat tient à une budgétisation des dépenses de l'Etat plus rigoureuse et plus sincère que les années précédentes. La progression des dépenses des collectivités locales a probablement été modérée.

Les mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires (environ 10 Md€) ont été en partie compensées par une élasticité de ces prélèvements au PIB supérieure à l'unité, si bien que le taux des prélèvements obligatoires a baissé de seulement 0,2 point de PIB.

La baisse du déficit public en 2018 est de nature surtout conjoncturelle, la croissance du PIB ayant été supérieure à sa croissance potentielle. Le déficit structurel n'a diminué que de 0,1 point de PIB, ce qui est nettement inférieur à l'ajustement requis par les règles budgétaires européennes mais conforme à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation des finances publiques.

L'effort structurel est un meilleur indicateur de l'impact des décisions de politique économique sur le déficit. Les économies sur les dépenses ayant été du même ordre de grandeur que les mesures de baisse des prélèvements obligatoires (environ 10 Md€), l'effort structurel a été nul en 2018.

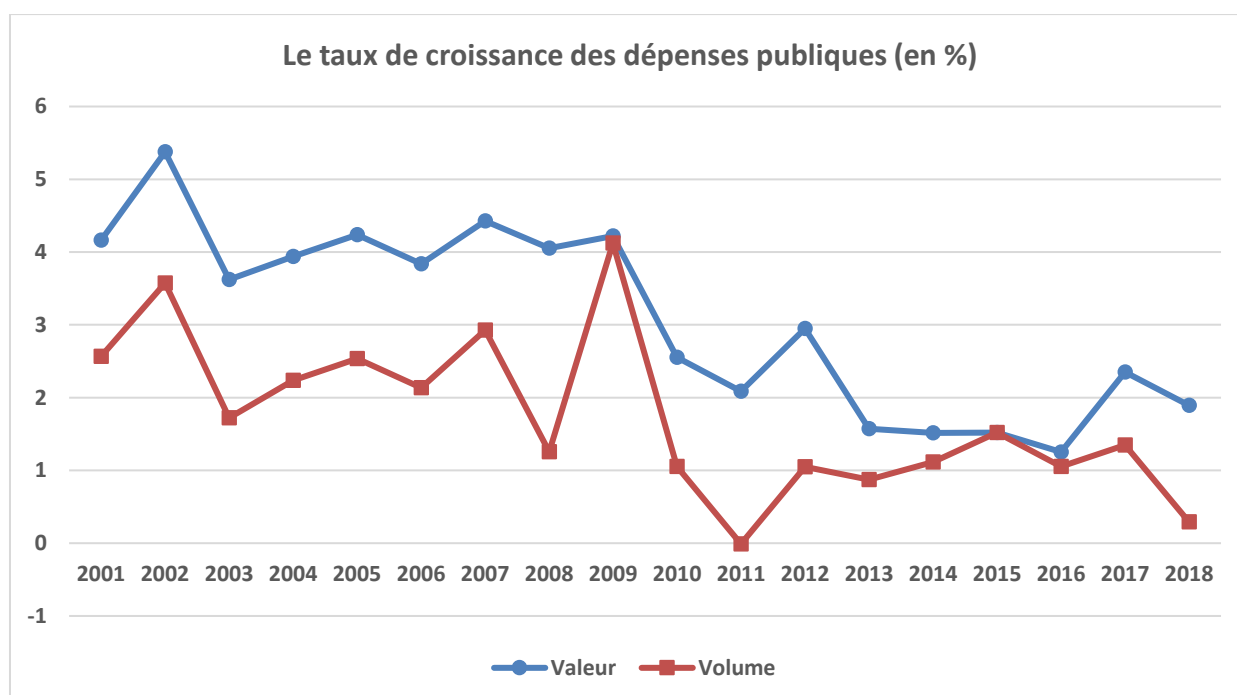
Le déficit de 2018 est celui qui permet de stabiliser une dette proche de 100 % du PIB avec une croissance du PIB en valeur de 2,5 %, hors opérations financières. Ces dernières ayant eu un impact nul sur la dette, celle-ci a été stabilisée à 98,4 % du PIB.

¹ Les agrégats exprimés en pourcentage du PIB publiés le 26 mars par l'Insee reposent sur une estimation du PIB de 2018 tirée des comptes trimestriels. L'expérience montre que le PIB des comptes nationaux annuels peut être significativement différent.

Il faut enfin souligner que les résultats de 2018 devront être également appréciés au regard de ceux des autres pays et ne préjugent en rien des perspectives d'évolution des finances publiques sur la période 2019-2022 (cf. [mon billet de février](#)).

A) Une croissance très modérée des dépenses publiques

Les dépenses publiques ont augmenté en valeur de 1,9 % en 2018, après 2,3 % en 2017 (crédits d'impôts inclus conformément aux règles de la comptabilité nationale). Pour mesurer leur progression en volume, le ministère des finances utilise l'indice des prix à la consommation hors tabac qui a progressé de 1,6 % en moyenne annuelle. La croissance en volume des dépenses a donc été limitée à 0,3 %, ce qui constitue la plus faible progression enregistrée en France à l'exception de 2011 (année marquée par l'arrêt du plan de relance).



Source : Insee ; FIPECO ; crédits d'impôts inclus.

Cette modération résulte pour partie, comme en 2011, d'une inflation plus forte que prévu lors du dépôt du projet de loi de finances (1,6 % au lieu de 1,0 %). En effet, les budgets sont votés en valeur et les [outils de pilotage](#) de la dépense permettent de ne pas les augmenter significativement lorsque l'inflation est plus forte. En outre, les prestations sociales ne sont indexées sur l'inflation de l'année N qu'au début de l'année N+1. Dans ces conditions, une inflation non anticipée une année donnée diminue le taux de croissance en volume des dépenses publiques de la même année mais tend à majorer celui de l'année suivante.

Sous réserve des analyses de la Cour des comptes sur la gestion du budget 2018 de l'Etat, ce bon résultat tient aussi à une budgétisation plus rigoureuse et plus sincère que les années antérieures. Les crédits ont été exécutés globalement comme prévu, malgré un taux de mise en réserve beaucoup plus faible (3 % contre plus de 10 % en 2017), il n'y a pas eu d'ouvertures de crédits par décret d'avance et les redéploiements opérés par l'unique loi de finances rectificative (il y en a en général au moins deux dans l'année) ont été très limités. Contrairement aux années précédentes, la charge d'intérêt constatée n'est pas inférieure à la prévision.

Le compte des administrations publiques locales n'est pas encore publié par l'Insee mais les éléments disponibles suggèrent que la progression de leurs dépenses de fonctionnement a été inférieure à l'objectif de 1,2 % du Gouvernement et que la reprise de l'investissement local a été modérée à ce stade de son cycle habituel (les investissements locaux sont très liés au cycle des élections municipales).

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été respecté.

Le ministère des finances met en avant la croissance des dépenses publiques hors crédits d'impôt, qui a été de 1,3 % en valeur en 2018, pour une prévision de 1,6 %. L'écart entre les taux de croissance des dépenses publiques suivant que ces dépenses fiscales sont comprises ou non est très important en 2018 en raison de l'augmentation du coût de plusieurs crédits d'impôts (le CICE, le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile...).

Hors crédits d'impôt, les dépenses publiques ont diminué de 0,3 % en volume en 2018. Par rapport à leur croissance tendancielle estimée par la Cour des comptes (1,5 %), l'économie réalisée s'élève à 22 Md€, soit bien plus que prévu dans la loi de programmation des finances publiques (cf. la [note de France Stratégie](#) sur la mesure des économies sur les dépenses publiques)². Ces économies résultent de décisions prises par l'Etat telles que le gel du point de la fonction publique et le report de la réforme des grilles salariales ou encore la diminution du nombre de contrats aidés et sont probablement aussi imputables pour une grande part aux collectivités locales, certes sous la pression d'une stabilisation des dotations de l'Etat.

B) Des mesures de baisse des prélèvements obligatoires en partie compensées par une forte élasticité de ces prélèvements au PIB

Les prélèvements obligatoires (PO) ont augmenté de 2,1 % en 2017, soit moins que le PIB en valeur (2,5 %), ce qui explique la baisse de leur taux en pourcentage du PIB (de 45,2 % en 2017 à 45,0 % en 2018)³.

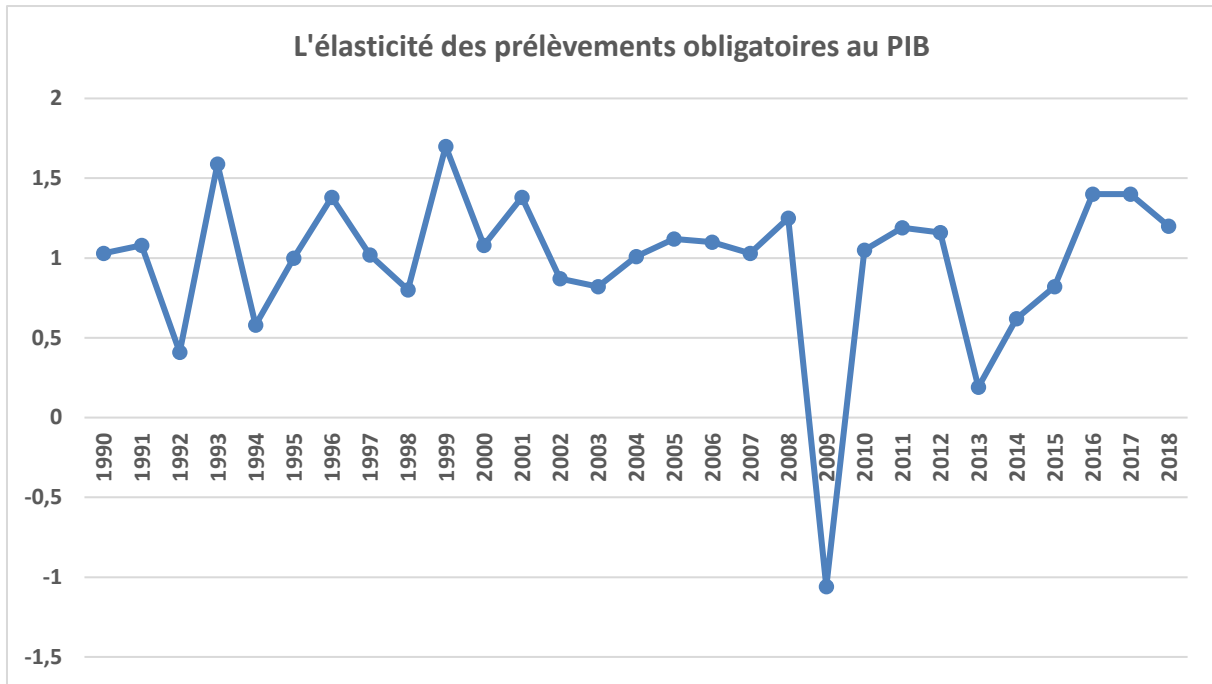
L'impact des mesures nouvelles fiscales et sociales sur les PO de 2018 était estimé dans le projet de loi de finances pour 2019 à – 10,1 Md€. Sous réserve des révisions qui pourront être apportées à cette estimation, la croissance des PO à législation constante a été de 3,0 %.

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 PIB⁴ » est égale à 1,0. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'élasticité observée chaque année est toutefois différente. En 2018, cette élasticité a été de 1,2 sous réserve de la croissance du PIB en valeur qui apparaîtra dans les comptes nationaux annuels.

² Les économies peuvent aussi être mesurées par rapport à la croissance potentielle du PIB, ce qui conduit à un montant nettement inférieur (cf. plus loin).

³ Le total des recettes publiques a augmenté un peu plus (2,3 %) du fait des recettes autres que les impôts et cotisations sociales.

⁴ Rapport entre le taux de croissance des PO à législation constante et le taux de croissance du PIB en valeur.



Source : calculs FIPECO à partir des données de l'Insee pour le PIB et le produit des prélèvements obligatoires ainsi que du chiffrage des mesures nouvelles indiqué dans [la fiche](#) sur l'impact de la croissance sur le déficit.

NB : l'élasticité constatée en 2009 (- 1,1) correspond à une diminution du produit des PO 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 des PO.

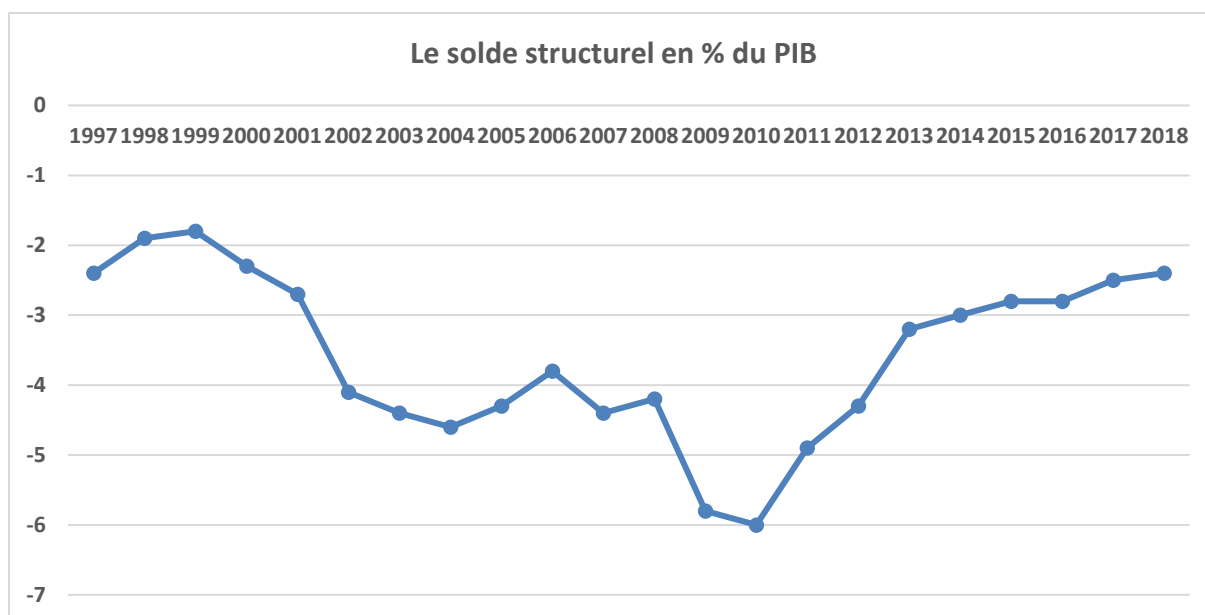
C) Une quasi stabilité du déficit structurel et aucun effort structurel

1) Le solde structurel

La [croissance potentielle](#) en 2018 est estimée à 1,2 % par la Commission européenne. La croissance du PIB en volume ayant été de 1,6 %, « l'écart de production » s'est réduit de 0,4 point. En conséquence, le solde public conjoncturel s'est amélioré de 0,2 point de PIB. La réduction de 0,3 point de PIB du déficit public entre 2017 et 2018 est de nature principalement conjoncturelle.

Sous réserve des mesures exceptionnelles et temporaires (« one-off » en anglais) qui seront retenues par la Commission européenne, leur impact étant supposé nul dans ce billet, le [déficit structurel](#) mesuré par la Commission devrait donc diminuer de 0,1 point de PIB et passer de 2,5 % du PIB en 2017 à 2,4 % en 2018⁵. Cette légère baisse est nettement inférieure au minimum de 0,5 point requis par les règles budgétaires européennes. Elle est néanmoins conforme à la trajectoire de réduction du déficit structurel inscrite dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018.

⁵ Il s'agit du solde corrigé des fluctuations cycliques du PIB, qui ne tient pas compte des mesures exceptionnelles et temporaires.



Source : Commission européenne (solde corrigé des fluctuations cycliques du PIB) ; FIPECO pour 2018.

2) L'effort structurel

La réduction du déficit structurel tient en fait largement à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à 1,0 et [l'effort structurel](#) mesure mieux l'impact des décisions de politique économique en distinguant celles qui relèvent des PO et celles qui relèvent des dépenses publiques.

La composante de l'effort structurel relative aux PO est négative et de l'ordre de $-0,4$ point de PIB, ce qui correspond au montant des mesures nouvelles.

La composante relative aux dépenses est égale au produit de 0,56 (poids des dépenses publiques en pourcentage du PIB) par la différence entre les taux de croissance du PIB potentiel (1,2 %) et des dépenses publiques en volume. La croissance des dépenses en volume doit être mesurée en déflétant leur progression en valeur par la variation de l'indice du prix du PIB, ce qui permet notamment d'assurer une cohérence comptable avec les agrégats de finances publiques exprimés en pourcentage du PIB⁶.

La croissance du PIB ayant été de 2,5 % en valeur et de 1,6 % en volume, l'indice du prix du PIB a augmenté de 0,9 % en 2018⁷. L'indice des prix à la consommation a progressé beaucoup plus en 2018 parce que l'inflation a surtout résulté du prix des produits importés (carburants par exemple).

Avec ce déflateur, la croissance en volume des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) a été de 0,4 % en 2018 et l'effort structurel en dépenses s'est élevé à 0,4 point de PIB, soit $0,56 \times (1,2 - 0,4)$.

⁶ Il n'existe pas d'indice des prix des dépenses publiques, notamment parce qu'elles correspondent non seulement à des services publics mais aussi à des prestations sociales et à des subventions. Le ministère des finances utilise l'indice des prix à la consommation (hors tabac) pour mesurer leur croissance en volume et l'indice du prix du PIB (comme les organisations internationales) pour estimer l'effort structurel.

⁷ Ces variations pourraient être différentes dans les comptes annuels qui seront publiés en mai prochain.

Les économies sur les dépenses publiques peuvent être également mesurées en faisant le produit du montant des dépenses par la différence entre les taux de croissance du PIB potentiel et des dépenses en volume en utilisant l'indice du prix du PIB (cf. la note précitée de France Stratégie). A cette aune, elles se sont élevées à 10 Md€ en 2018, ce qui est conforme à l'objectif implicite de la loi de programmation des finances publiques.

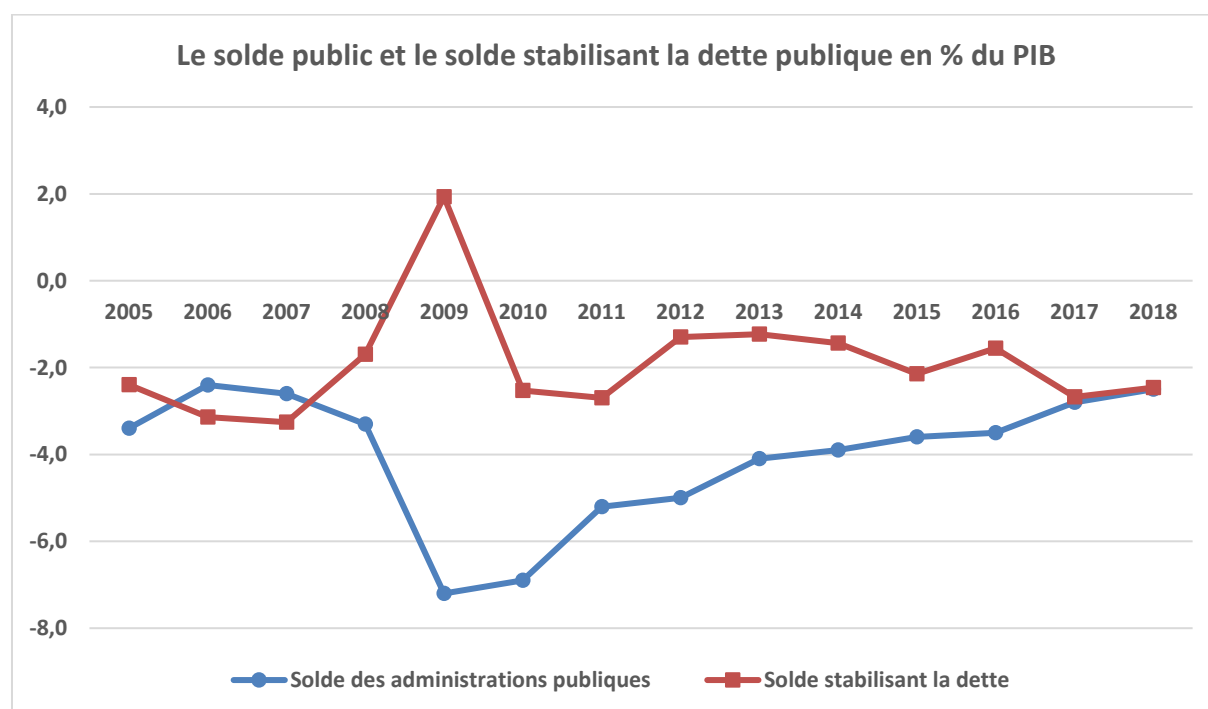
Les économies sur les dépenses publiques ayant été compensées par des mesures nouvelles de baisse des PO d'un même ordre de grandeur (10 Md€), l'effort structurel a été nul en 2018.

D) Une dette publique stabilisée

Un déficit public de 2,5 points de PIB permet de stabiliser une dette publique à 98 % du PIB lorsque la croissance du PIB en valeur est de 2,5 %, ce qui a été le cas en 2018.

Cette condition de stabilisation de la dette en pourcentage du PIB ne tient pas compte des opérations financières des administrations publiques (par exemple, les privatisations ou les prêts et remboursements de prêts). L'impact de ces opérations financières sur la dette au sens du traité de Maastricht semble avoir été nul en 2018.

En conséquence, la dette publique était identique (98,4 % du PIB) à la fin de 2017 et à la fin de 2018.



Source : Insee ; FIPECO.