

FIPECO le 29.12.2016
Les commentaires de l'actualité

Les finances publiques de 2016 à 2018

François ECALLE

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017 prévoit un déficit public égal à 3,3 % du PIB en 2016, à 2,7 % en 2017 et à 2,0 % en 2018.

Il subsiste chaque année en décembre des incertitudes importantes sur les recettes et dépenses de l'exercice en cours, notamment sur le produit de l'impôt sur les sociétés et sur l'investissement public local. La prévision de déficit public pour 2016 présente une fragilité particulière en raison du risque de dépassement des crédits budgétaires votés en loi de finances rectificative. Il y a également un risque de dépassement de l'ONDAM et il s'y ajoute probablement une légère surestimation des recettes publiques. En sens inverse, le solde des administrations publiques locales pourrait être meilleur que prévu.

S'agissant de 2017, il est très peu probable que le déficit public baisse de 0,6 point pour revenir à 2,7 % du PIB, surtout parce que la prévision d'évolution des dépenses publiques n'est pas crédible compte-tenu de l'importance des dépenses nouvelles et de l'absence de véritables mesures d'économie. La réduction du déficit sera vraisemblablement bien plus faible. S'il s'avère égal à 3,3 % du PIB en 2016, il pourrait ainsi être légèrement supérieur à 3,0 % en 2017.

S'agissant de 2018, en raison des dépenses nouvelles et des baisses d'impôts annoncées, le plus probable est une hausse du déficit d'environ 0,3 point de PIB par rapport à 2017. Il serait alors proche de 3,5 % du PIB.

Le Gouvernement prévoit une stabilisation de l'endettement public aux environ de 96 % du PIB sur la période 2015-2017, puis sa diminution en 2018. Les risques pesant sur la croissance de l'activité et sur l'évolution du déficit ainsi que les besoins en fonds propres des entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation laissent craindre que la dette publique continue à augmenter de 2015 à 2018.

A) La prévision de déficit pour 2016

Le Gouvernement prévoit que le déficit public passera de 3,5 % du PIB en 2015 à 3,3 % en 2016. Cette baisse est très faible et pourrait être aisée à obtenir, même avec une croissance du PIB un peu inférieure à la prévision officielle de 1,4 %, mais le déficit de 2016 sera majoré de 0,2 point de PIB par les mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

1) Les risques sur les recettes

Si le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a considéré, dans son avis sur le projet de loi de finances rectificative (PLFR), qu'une croissance de 1,4 % est « atteignable tout en étant

dans le haut de la fourchette des prévisions disponibles », l'Insee prévoit seulement 1,3 % dans sa note de conjoncture de décembre¹.

Si les recettes publiques évoluaient exactement comme le PIB (élasticité unitaire), une baisse de 0,2 % de celui-ci entraînerait une diminution de 0,1 point de PIB des recettes, mais l'élasticité des recettes au PIB pourrait être meilleure que prévu et jouer ainsi dans l'autre sens. Sur la base d'une analyse des prévisions pour chaque grande catégorie de recettes, le HCFP a conclu qu'elles sont cohérentes avec les informations disponibles. La situation budgétaire à fin octobre confirme ce diagnostic.

Comme chaque année, le principal risque porte sur le recouvrement du dernier acompte d'impôt sur les sociétés à mi-décembre. L'incertitude est de l'ordre du dixième de point de PIB, et elle semble symétrique par rapport à la prévision du Gouvernement.

2) Les risques sur les dépenses

a) Les dépenses de l'Etat

Le principal risque pour 2016 porte sur les dépenses de l'Etat. Dans son rapport de juin dernier sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a mis en évidence un risque de dépassement compris entre 3,2 et 6,4 Md€ sur le périmètre de la « *norme de dépenses en valeur* », soit nettement plus que les années précédentes. De fait, les redéploiements de crédits opérés par les décrets d'avance et la loi de finances rectificative de décembre sont particulièrement importants.

Ils sont facilités par une « économie » de 2,0 Md€ sur les prélèvements au profit de l'Union européenne et des collectivités locales, sur le champ de la norme en valeur, à laquelle s'ajoute une « économie » de 3,0 Md€ sur la charge d'intérêts, sur le champ de la norme en volume, par rapport à la loi de finances initiale. En outre, des « rétablissements de crédits » versés les années précédentes à des opérateurs dans le cadre du programme d'investissements d'avenir viennent réduire optiquement les dépenses de 0,5 Md€ (une telle opération comptable en 2015 a déjà été fortement critiquée par la Cour des comptes).

La prévision de déficit public pour 2016 repose en outre sur une consommation des crédits budgétaires inférieure de 0,5 Md€ aux montants votés en loi de finances rectificative. Chaque année, les crédits consommés sont en effet légèrement inférieurs aux crédits votés, mais une sous-consommation de 0,5 Md€ en 2016 serait particulièrement importante compte-tenu des difficultés de la fin de gestion budgétaire.

Il n'est pas exclu que les normes de dépenses soient finalement respectées en exécution en repoussant certains paiements sur l'exercice 2017. S'il s'agit de versements à des organismes classés hors du périmètre des administrations publiques (par exemple, EDF, la SNCF ou encore les fournisseurs des armées), le déficit public de 2016 sera ainsi minoré. La comptabilité nationale est en principe tenue en droits constatés, mais l'Insee n'a pas toujours les moyens d'identifier ces opérations lorsqu'il établit les comptes provisoires des administrations publiques publiés fin mars. Elles n'apparaîtront que dans le rapport de la Cour des comptes sur la gestion du budget de l'Etat qui sera publié à la fin du mois de mai.

¹ Soit 1,2 % sur la base des comptes trimestriels, corrigés du nombre de jours ouvrables, et 1,3 % en comptabilité annuelle, non corrigée des jours ouvrables.

b) Les dépenses locales

S'agissant des dépenses des administrations publiques locales (APUL), le Gouvernement prévoit une hausse de 1,0 % de la masse salariale et une baisse de 1,9 % des achats courants de biens et services. Ces évolutions sont surprenantes au regard de la croissance passée des dépenses locales et la Banque Postale prévoyait d'ailleurs en mai dernier des augmentations de 1,8 % de la masse salariale et de 0,5 % des achats de biens et services.

Le ministère des finances justifie sa prévision par l'évolution des dépenses locales sur les premiers mois de l'année, mais il ne publie qu'un seul chiffre : le total des dépenses des APUL sur le premier semestre. Ce total est en baisse de 1,4 % par rapport au premier semestre de 2015, mais il est impossible d'apprécier la prévision du Gouvernement sur la base de cette seule information. Cette baisse pourrait résulter, par exemple, d'une modification du calendrier de paiement de certaines dépenses à l'intérieur de l'année.

Le Gouvernement prévoit une progression de l'investissement des APUL de 0,7 %, ce qui est très faible deux ans après des élections municipale. Toutefois, selon des informations non publiées, l'investissement local serait en baisse sur les trois premiers trimestres et la prévision officielle tendrait plutôt à surestimer son évolution.

Les dépenses d'investissement des collectivités locales sont concentrées sur le dernier trimestre et une période complémentaire permet de les enregistrer en janvier. Les comptes des APUL pour 2016 ne seront correctement appréhendés par le ministère des finances qu'à la fin de février 2017, mais un solde meilleur que prévu est envisageable.

c) Les dépenses sociales

S'agissant des dépenses d'assurance maladie, la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre et le comité d'alerte d'octobre 2016 ont noté que les risques de dépassement de l'ONDAM sont du même ordre de grandeur que les crédits mis en réserve.

Sur les 11 premiers mois de 2016, les remboursements ont augmenté de 2,2 % par rapport aux mêmes mois de 2015 (en date de remboursement), alors que la croissance de l'ONDAM voté est de 1,8 % (en date de soins). Le respect de cet objectif est donc très incertain.

3) Les risques sur le solde

A ce stade de l'année, la prévision du solde des administrations publique présente trois incertitudes majeures qui peuvent chacune se traduire par une erreur de 2 Md€ dans un sens comme dans l'autre : le rendement du dernier acompte d'impôt sur les sociétés ; l'investissement des collectivités locales ; la clé de passage entre le solde de l'Etat en comptabilité budgétaire et son solde en comptabilité nationale, car elle résulte de multiples opérations très hétérogènes dont le montant est difficilement prévisible².

Au-delà de ces incertitudes habituelles, la prévision de déficit public pour 2016 présente une fragilité particulière du fait des risques de dépassement des crédits votés en loi de finances rectificative. Il y a également un risque de dépassement de l'ONDAM et il s'y ajoute probablement une légère surestimation des recettes publiques. En sens inverse, il n'est pas exclu que le solde des APUL soit meilleur que prévu.

² Le déficit en comptabilité nationale serait supérieur de 2,7 Md€ au déficit budgétaire selon le Gouvernement.

B) La prévision de déficit pour 2017

1) Les risques sur les recettes

Pour l'année 2017, le Gouvernement n'a pas modifié la prévision macroéconomique associée au programme de stabilité d'avril dernier, caractérisée par une croissance de 1,5 %, contrairement à la plupart des organisations internationales et des instituts de conjoncture. Cette prévision a été jugée optimiste par le HCFP compte-tenu des nouveaux facteurs qui devraient jouer à la baisse: Brexit, faiblesse persistante du commerce mondial, conséquences des attentats... En revanche, les prévisions d'évolution des prix lui paraissent raisonnables.

Les dernières informations ne remettent pas en cause cette appréciation. Si les dernières enquêtes de l'Insee sur le climat des affaires sont plutôt bonnes, le résultat du référendum italien est défavorable aux pays de l'Union européenne et les effets sur ceux-ci de la politique annoncée par le nouveau président des Etats-Unis sont ambigus.

La croissance des prélèvements obligatoires à législation constante (2,6 %) est légèrement supérieure à celle du PIB en valeur (2,4 %) dans la prévision du Gouvernement, ce qui est plausible dans cette phase du cycle économique. L'analyse des prévisions relatives aux principaux impôts et cotisations sociales menée par le HCFP ne l'a pas conduit à signaler des incohérences particulières.

Le principal risque sur la prévision de recettes, de l'ordre de 0,1 ou 0,2 point de PIB, tient donc à l'optimisme du scénario macroéconomique.

2) Les risques sur les dépenses

a) Les dépenses de l'Etat

Sur le champ de la norme en valeur et hors versements aux collectivités locales, la loi de finances prévoit une augmentation des crédits de paiement de 6,2 Md€ dont 3,1 Md€ au titre de la masse salariale (hors contributions au financement des pensions). La hausse des effectifs contribue pour environ 0,5 Md€ à cette augmentation de la masse salariale, la revalorisation du point pour 0,9 Md€ et le GVT pour 0,3 Md€. Le solde (1,4 Md€) résulte principalement des mesures catégorielles et notamment de la réforme des grilles salariales.

Le risque pesant sur les dépenses de l'Etat en 2017 est surtout celui d'un important report de dépenses qui ne seraient pas exécutées en 2016 alors qu'elles sont inéluctables. Il faut y ajouter, comme le signale le HCFP, les sous-budgétisations récurrentes (opérations extérieures du ministère de la défense, remboursement à la Commission européenne d'aides irrégulières à l'agriculture ...). Or aucune mesure significative d'économie ne peut être mise en face de ces risques de dépassement des crédits. En outre, il ne faut plus compter sur « l'économie » de constatation habituelle de ces dernières années sur la charge d'intérêt.

La prévision de déficit du Gouvernement suppose en outre que les dotations en capital aux entreprises publiques versées par le compte d'affectation spéciale des participations de l'Etat seront traitées par l'Insee en comptabilité nationale comme des opérations financières, donc sans impact sur le montant des dépenses publiques et du déficit. La condition d'un tel

traitement est qu'un « actionnaire avisé » pourrait également contribuer à ces dotations, ce qui n'est pas assuré s'agissant d'AREVA (cf. plus loin).

b) Les dépenses locales

Le Gouvernement affiche une économie supplémentaire de 1,0 Md€ sur les dépenses des administrations publiques locales (APUL) par rapport au programme de stabilité. Or un relèvement de 1,2 Md€ des dotations aux collectivités locales a été annoncé en juin et le ministère des finances a toujours expliqué que toute hausse de ces dotations entraîne une augmentation des dépenses des APUL du même montant. Une révision à la baisse des dépenses locales est peut-être justifiée pour 2016 au vu de leur évolution sur les premiers mois de l'année (cf. ci-dessus), mais pas pour 2017.

La masse salariale des APUL augmenterait de 2,1 % en 2017 selon le Gouvernement alors que celle de l'Etat croîtrait de 4,0 %. Un tel écart est peu probable, même si une nette inflexion de l'évolution des effectifs des collectivités locales a été observée en 2015. En effet, l'augmentation des dépenses de personnel de l'Etat résulte surtout de mesures salariales qui s'appliquent également aux agents des collectivités locales (revalorisation du point et réforme des grilles notamment).

La reprise de l'investissement des APUL dans la prévision du Gouvernement (2,2 % hors société du Grand Paris) paraît faible après deux années de forte baisse (2014 et 2015) puis une année de stabilisation, voire de nouvelle baisse en 2016.

c) Les dépenses sociales

Compte-tenu notamment de la nouvelle convention médicale et des mesures salariales en faveur des agents hospitaliers, la croissance spontanée de l'ONDAM serait de 4,3 % en 2017, ce qui oblige à réaliser 4,1 Md€ d'économies pour respecter l'objectif d'une croissance limitée à 2,1 %. Ce montant d'économies est nettement supérieur à celui de ces dernières années (3,4 Md€ en 2016), notamment celui de 2015 (3,2 Md€) alors même que l'exécution de l'ONDAM a été particulièrement tendue cette année-là selon la Cour des comptes.

Le comité d'alerte a émis une réserve sur la construction de l'ONDAM de 2017 car il est, plus qu'à l'accoutumée, minoré par des artifices comptables et a estimé que son respect sera soumis à de très grandes tensions. La probabilité pour qu'il soit dépassé est donc forte.

Le compte prévisionnel des administrations publiques intègre une économie de 1,6 Md€ sur les allocations de chômage qui est très hypothétique au vu de l'avancement des négociations entre les partenaires sociaux sur la prochaine convention d'assurance chômage.

3) Les risques sur le solde

Il est au total très peu probable que le déficit public baisse de 0,6 points en 2017 pour revenir à 2,7 % du PIB, surtout parce que les prévisions d'évolution des dépenses publiques sont très peu crédibles compte-tenu de l'importance des dépenses nouvelles et de l'absence de mesures d'économie clairement identifiables. La réduction du déficit sera vraisemblablement bien plus faible. S'il s'avère égal à 3,3 % du PIB en 2016, il pourrait ainsi être légèrement supérieur à 3,0 % en 2017.

C) Les prévisions de déficit pour 2018

Selon le Gouvernement, le déficit public passerait de 2,7 % du PIB en 2017 à 2,0 % en 2018. Cette prévision à un horizon de deux ans est, comme habituellement, très peu détaillée et difficile à expertiser. Cette réduction de 0,7 point de PIB du déficit résulte d'une diminution de 0,2 point du taux des prélèvements obligatoires (les crédits d'impôts en étant déduits) et de 0,8 point du rapport des dépenses publiques (sans y inclure les crédits d'impôt) au PIB.

Le scénario macroéconomique, caractérisé par une croissance du PIB de 1,75 %, est plausible.

Le coût des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires devrait représenter 0,3 ou 0,4 point de PIB. Le montant du CICE augmentera de 4 Md€ en 2018 en comptabilité nationale et il faut y ajouter au moins l'extension du crédit d'impôt pour emploi à domicile (1 Md€), le nouveau crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires des associations (0,5 Md€), la prorogation du crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique et l'ouverture de son cumul avec « l'éco-PTZ » (1,7 Md€) et la baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés (1,5 Md€). Il faut également tenir compte, en sens inverse, des mesures de hausse des prélèvements, notamment des impôts locaux.

Pour que la baisse du taux des prélèvements obligatoires soit limitée à 0,2 point de PIB, il faut que l'élasticité des recettes au PIB soit supérieure à 1,0. Sans être irréaliste dans cette phase du cycle, cette hypothèse est peu prudente.

La prévision du Gouvernement repose sur une croissance des dépenses publiques de 0,2 % en volume, ce qui n'est pas crédible. En effet, leur croissance a été nettement supérieure au cours des années 2013-2015 (en moyenne de 0,8 % par an) alors que cette période a été marquée par des économies significatives, même si leur montant est inférieur aux estimations du Gouvernement, et qu'aucune économie importante n'a été annoncée pour 2018.

Au contraire, de nombreuses dépenses nouvelles seront enregistrées comme par exemple : le troisième programme d'investissement d'avenir (10 Md€ à partir de 2018), la réforme des grilles salariales de la fonction publique (5 Md€ répartis entre 2017 et 2020), les investissements dans les hôpitaux, les prisons et le système ferroviaire.

Il est plus probable que la progression des dépenses publiques en volume se rapproche de leur évolution tendancielle (1,5 % selon des rapports de 2012 de l'inspection générale des finances et de la Cour des comptes³).

Si la progression des dépenses est de 1,5 %, si la croissance du PIB est de 1,75 % et si le coût des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires est de 0,4 point de PIB, le déficit public augmentera d'environ 0,3 point de PIB en 2018 et approchera 3,5 % du PIB.

Si la croissance des dépenses retrouve le rythme des années 2000, un peu plus de 2,0 % par an, et avec les mêmes hypothèses sur l'activité économique et les recettes, le déficit augmentera de 0,5 ou 0,6 point de PIB et pourrait donc dépasser 3,5 % du PIB.

³ Ce qui correspond également à un rythme de croissance intermédiaire entre celui des années 2000 (un peu plus de 2,0 % par an) et celui des années 2010 à 2015 (1,0 %).

D) La prévision d'évolution de la dette publique

Le Gouvernement prévoit que la dette publique sera quasiment stabilisée entre la fin de 2015 (96,2 % du PIB), la fin de 2016 (96,1 %) et la fin de 2017 (96,0 %). Elle serait ensuite ramenée à 95,1 % à la fin de 2018. Cette évolution est cohérente avec ses prévisions de déficit et de croissance du PIB. Les opérations financières avec les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation contribuerait à l'endettement public à hauteur du déficit prévisionnel du compte d'affectation spéciale des participations financières de l'Etat (1,5 Md€ en 2017).

1) L'impact d'un déficit plus important

Si le déficit s'élève à 3,3 % du PIB en 2016, à 3,1 % en 2016 et à 3,4 % en 2017, la dette continuera à augmenter, passant de 96,2 % du PIB en 2015 à 96,7 % en 2018, en retenant la prévision de croissance du PIB du Gouvernement. Elle pourrait être encore plus élevée du fait des besoins de financement des entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation.

2) Les risques venant des entreprises où l'Etat détient une participation

Sur les années 2011 à 2015, la rentabilité financière des entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation a été très faible (1,9 % en moyenne). Rapportée aux capitaux propres, leur dette financière nette est de nouveau sur une tendance croissante (de 1,0 à 1,5).

Ces entreprises sont pour la plupart classées en dehors du périmètre des administrations publiques. Leurs résultats et leur dette ne sont donc pas compris dans le déficit et la dette publics. La dégradation de leur situation financière risque néanmoins d'avoir un impact sur les comptes publics par deux canaux : les dividendes prélevés par l'Etat ne pourront pas être maintenus au même niveau que dans les années 2010 à 2016 (3,5 à 4,5 Md€ par an) ; l'Etat devra doter en capitaux propres certaines de ces entreprises et il n'est pas certain que les cessions d'actions puissent être aussi importantes.

Les dotations en capital, nettes des cessions de titres, contribuent à augmenter la dette publique. Elles sont considérées par les comptes nationaux comme des opérations financières, donc sans impact sur le déficit public, à condition que l'Etat se comporte comme un actionnaire privé qui attend une rémunération normale de son investissement.

AREVA a annoncé une augmentation de capital de 5 Md€ à laquelle l'Etat a confirmé qu'il souscrira en tant qu'actionnaire de contrôle aux côtés d'investisseurs tiers et qu'il en assurera le plein succès. L'Etat s'est engagé à souscrire à hauteur de 3 Md€ à une augmentation de capital de 4 Md€ d'EDF avant l'arrêté des comptes de 2016 par son conseil d'administration.

Les capitaux propres du groupe SNCF sont négatifs : - 7,4 Md€. Cette situation résulte notamment d'une dépréciation de ses actifs en 2015 traduisant leur manque structurel de rentabilité et signifie que la SNCF est insolvable. Une société se trouvant dans cette situation devrait restaurer ses fonds propres. La SNCF n'y est pas obligée parce qu'elle est un établissement public et bénéficie ainsi d'une garantie implicite de l'Etat. Celui-ci devra néanmoins tôt ou tard reprendre une partie de ses dettes ou restaurer ses fonds propres.

La privatisation des aéroports de Lyon et Nice aura rapporté près de 2 Md€ à l'Etat en 2016 et il peut encore céder des actions dans certaines sociétés (la valeur boursière de ses participations cotées était de 58 Md€ au 30 juin 2016). Il sera toutefois difficile de réaliser 15 Md€ de cessions (les besoins de recapitalisation de EDF, AREVA et SNCF).