

Les prévisions de déficit public pour les années 2016 à 2018

François ECALLE

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017 prévoit que le déficit public représentera 3,3 % du PIB en 2016, 2,7 % en 2017 et 2,0 % en 2018. Ce billet présente les risques attachés à ces prévisions.

Deux types de risques peuvent être distingués : ceux qui peuvent affecter le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement et ceux qui peuvent encore affecter les recettes et dépenses publiques même si on suppose que ce scénario se réalisera. Ce billet porte plus particulièrement sur la deuxième catégorie de risques.

Au-delà des incertitudes habituelles à ce stade de l'année, notamment sur l'impôt sur les sociétés et l'investissement public local, la prévision de déficit public pour 2016 présente une fragilité particulière en raison du fort risque de dépassement des crédits budgétaires de l'Etat. Il pourrait s'y ajouter une légère surestimation des recettes publiques. S'agissant des dépenses des administrations publiques locales, la prévision du Gouvernement semble cohérente avec leur évolution au premier semestre mais les informations disponibles sont insuffisantes pour la valider.

Il est très peu probable que le déficit public baisse de 0,6 point pour revenir à 2,7 % du PIB en 2017, surtout parce que la prévision d'évolution des dépenses publiques n'est pas crédible étant donné l'importance des dépenses nouvelles et l'absence de véritables mesures d'économie. La réduction du déficit sera vraisemblablement bien plus faible.

Pour 2018, compte-tenu des dépenses nouvelles et des baisses d'impôts annoncées, le plus probable, à politique inchangée, est une hausse du déficit de 0,1 à 0,3 point de PIB par rapport à 2017. Il serait alors compris entre 3,0 et 3,5 % du PIB.

A) La prévision pour 2016

Le Gouvernement prévoit que le déficit public passera de 3,5 % du PIB en 2015 à 3,3 % en 2016. Cette diminution est très faible et pourrait être considérée comme facile à réaliser, même avec une croissance du PIB un peu inférieure à la prévision officielle de 1,5 %, mais il ne faut pas oublier que les mesures de baisse des prélèvements obligatoires accroîtront le déficit de 4,4 Md€.

1) Les risques sur les recettes

Compte-tenu de l'acquis de croissance à la fin du premier semestre, il est peu probable que le PIB augmente de 1,5 % en 2016 et l'Insee prévoit d'ailleurs une croissance de seulement 1,3

%. Si la progression du PIB en valeur est également inférieure de 0,2 point à la prévision du Gouvernement, les recettes publiques seront amputées d'environ 2 Md€.

Le risque porte plus particulièrement sur la TVA, l'Insee prévoyant une hausse de 1,5 % de la consommation des ménages contre 1,8 % pour le Gouvernement¹. Ce risque pourrait s'être déjà matérialisé dans la mesure où le produit de la TVA est en hausse de 2,0 % sur les huit premiers mois de 2016 par rapport aux huit premiers mois de 2015 alors que la croissance prévue sur l'ensemble de l'année par le Gouvernement est de 2,3 %.

Les recettes des administrations de sécurité sociale sont certes meilleures que celles prévues dans le programme de stabilité d'avril dernier, mais le produit de l'impôt sur les sociétés a dû être révisé à la baisse pour un montant voisin.

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 en valeur », soit nettement plus que les années précédentes.

Les risques de dépassement des crédits sur le périmètre de la norme en valeur en juin (Md€)

2012	2013	2014	2015	2016
1,2 à 2,0	1,9 à 4,7	1,1 à 3,2	1,8 à 4,3	3,2 à 6,4

Source : rapports de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques ; FIPECO.

Les crédits gelés dans la « réserve de précaution » (plus de 10 Md€) pourraient sembler suffisants pour parer ce risque, même si la plupart d'entre eux doivent être dégelés pour payer des dépenses obligatoires. En 2015, les crédits gelés étaient du même ordre de grandeur et ceux qui ont été finalement annulés se sont élevés à 4,0 Md€. Des annulations supplémentaires ont en outre été opérées, pour 1,5 Md€, sur des crédits qui n'avaient pas été placés dans la réserve de précaution ce qui a conduit à un total d'annulations de 5,5 Md€ sur le champ de la norme en valeur.

Cependant, le montant des crédits annulés de la réserve de précaution en 2015 n'avait jamais été aussi important jusque-là (3,3 Md€ en 2014) et l'objectif de dépenses du Gouvernement sur le champ de la norme en valeur n'a été atteint que grâce à des « *contournements massifs* » estimés à 3 Md€ par la Cour des comptes².

Le « *schéma de fin de gestion* » qui sera inscrit dans les décrets d'annulation et d'avance et dans le projet de loi de finances rectificative de fin 2016 sera particulièrement difficile à réaliser. Certaines annulations envisagées par le ministère des finances dans le cadre du décret d'avance de juin dernier ont d'ailleurs dû être abandonnées face aux protestations des

¹ Il y a également un écart de 0,2 point entre les prévisions de l'Insee et du Gouvernement s'agissant de l'investissement en logement des ménages (qui contribue aux recettes de TVA).

² Reports sur l'exercice suivant (0,6 Md€ sur le budget de la défense, par exemple), comptabilisation de certaines dépenses hors du périmètre de la norme, par exemple dans les comptes d'opérateurs, sans le faire apparaître comme un « *changement de périmètre* ».

personnes concernées, ce qui donne un avant-goût des difficultés qui seront rencontrées en novembre et décembre, même si une économie de constatation de 0,5 à 1,0 Md€ peut encore être attendue sur la charge d'intérêt.

b) Les dépenses locales et sociales

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. Il ne publie cependant qu'un seul chiffre dans le rapport économique, social et financier : 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).

S'agissant des dépenses d'assurance maladie, la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2016 a noté que les risques de dépassement de l'ONDAM sont du même ordre de grandeur que les crédits mis en réserve. Le respect de l'ONDAM, qui suppose un net ralentissement des dépenses de soins de ville, est donc 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 1 ou 2 Md€ dans un sens comme dans l'autre : le rendement du dernier acompte d'impôt sur les sociétés ; l'investissement des collectivités locales, car il est très fluctuant d'une année à l'autre et concentré sur le dernier trimestre ; 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 prévisible³.

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 initiale. Il s'y ajoute probablement une légère surestimation des recettes publiques. S'agissant de l'évolution des dépenses des APUL, la prévision du Gouvernement semble cohérente avec leurs dépenses sur le premier semestre, mais cette information est insuffisante.

B) La prévision pour 2017

1) Les risques sur les recettes

Pour l'année 2017, le Gouvernement n'a pas modifié sa prévision macroéconomique, celle du programme de stabilité d'avril dernier, contrairement à la plupart des organisations internationales et des instituts de conjoncture. Cette prévision a été jugée optimiste par le Haut

³ Le déficit en comptabilité nationale serait supérieur de 2,7 Md€ au déficit budgétaire selon le Gouvernement.

Conseil des finances publiques compte-tenu des nouveaux facteurs qui devraient jouer à la baisse sur la croissance : Brexit avec une grande incertitude sur ses modalités, faiblesse persistante du commerce mondial, conséquences des attentats... En revanche, les prévisions d'évolution des prix lui paraissent raisonnables.

Les prévisions d'évolution de certaines recettes publiques semblent un peu fortes. C'est notamment le cas pour l'impôt sur le revenu dont la croissance à législation constante serait de 3,7 % en 2017 alors que le revenu disponible des ménages n'augmenterait que de 2,0 % en 2016. Cependant, la croissance des prélèvements obligatoires à législation constante (2,6 %) n'est que légèrement supérieure à celle du PIB en valeur (2,4 %) dans la prévision du Gouvernement, ce qui est réaliste dans cette phase du cycle économique. Sous réserve de l'optimisme du scénario macroéconomique, la prévision globale des recettes publiques ne présente donc pas de risque significatif.

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, le projet de 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 de la fonction publique pour 0,9 Md€⁴ 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 est d'abord celui d'un important report de crédits de 2016, qui seraient annulés en fin d'année 2016 alors que les dépenses sont inéluctables, et qui seraient finalement consommés en 2017. Il faut y ajouter, comme le signale le Haut Conseil des finances publiques, les sous-budgétisations récurrentes (opérations extérieures du ministère de la défense...) qui se retrouvent dans le projet de loi de finances pour 2017. Or aucune mesure significative d'économie ne peut être mise en face de ces risques de dépassement des crédits.

Les décaissements au titre des « *investissements d'avenir* » ont été révisés à la baisse pour un montant de 1,2 Md€ depuis le programme de stabilité. Des révisions à la baisse significatives ont déjà été opérées les années précédentes, ce qui laisse curieusement penser que les projets sont difficiles à concrétiser alors même qu'un troisième programme d'investissements d'avenir va être lancé. Cette révision est plausible mais mériterait d'être expliquée plus précisément.

Les prévisions du Gouvernement supposent 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 est douteux s'agissant d'AREVA. En janvier 2016, son conseil d'administration a validé le

⁴ Dont 0,2 Md€ au titre de la loi de finances rectificative de fin d'année pour 2016, qui devra tenir compte de la revalorisation de 0,6 % du point intervenue en juillet 2016

principe d'une augmentation de capital de 5 Md€ et pris acte que l'Etat y participera en tant qu'actionnaire de référence et en assurera le plein succès.

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 d'avril dernier. 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 ces dernières années 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 au premier semestre (cf. ci-dessus), mais certainement 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 n'est pas crédible : l'augmentation des dépenses de personnel de l'Etat résulte en effet surtout de mesures salariales qui s'appliquent également aux agents des collectivités locales (revalorisation du point et réforme des grilles) ; de plus, même si a été nettement infléchie depuis 2015, la croissance des effectifs de la fonction publique locale ne devrait pas être beaucoup plus faible que celle de la fonction publique d'Etat.

La reprise de l'investissement des APUL paraît faible (2,2 % hors société du Grand Paris) après deux années de forte baisse (2014 et 2015) puis une année de stabilisation (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, dans son avis du 12 octobre, 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 néanmoins soumis à de très fortes 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, ce 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.

C) Les prévisions 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 % en volume, est plausible et, dans cette phase du cycle, il est prudent de considérer que le produit des prélèvements obligatoires augmente, à législation constante, comme le PIB. Dans ces conditions, le taux des prélèvements obligatoires devrait être stable et il ne peut diminuer que sous l'effet de mesures législatives.

Le coût de ces mesures tel que apparemment prévu par le Gouvernement (0,2 point de PIB) paraît nettement sous-estimé étant donné que le montant du CICE augmentera de 4 Md€ en 2018 en comptabilité nationale et qu'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 certes également tenir compte des mesures de hausse des prélèvements, notamment des impôts locaux, mais le coût des mesures nouvelles devrait être au total plutôt de 0,3 ou 0,4 point de PIB.

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 les années 2018 et suivantes.

Au contraire, de nombreuses dépenses nouvelles seront enregistrées comme par exemple : le troisième programme d'investissement d'avenir (10 Md€ à partir de 2018)⁵, 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 beaucoup plus probable que la progression des dépenses publiques en volume soit supérieure en 2018 à la croissance potentielle du PIB (1,2 % selon la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019) et se rapproche de leur évolution tendancielle (1,5 % selon des rapports de 2012 de l'inspection générale des finances et de la Cour des comptes). Dans ces conditions, il n'y aura aucun effort de réduction du déficit structurel par les dépenses alors qu'il sera vraisemblablement majoré de 0,3 ou 0,4 point de PIB par les mesures de baisse des prélèvements obligatoires. Comme la composante conjoncturelle du déficit public diminue de 0,3 point de PIB avec une croissance de 1,75 %, le déficit effectif devrait plutôt repartir à la hausse en 2018 (de 0,1 point si la croissance des dépenses est égale à la croissance potentielle du PIB ; de 0,3 point si elle est égale à leur évolution tendancielle).

⁵ Il faudrait y ajouter les investissements des deux premiers programmes dont le paiement a été reporté.