

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2016)

PRÉSENTATION

L'amélioration de la situation des finances publiques aura été modeste en 2015 : selon les dernières prévisions du Gouvernement, le solde public se serait à peine amélioré (+ 0,1 point de PIB, à - 3,8 points de PIB) et le solde public structurel, qui neutralise l'impact de la conjoncture sur le solde public, ne se serait réduit que de 0,3 point (à - 1,7 point de PIB).

Le Gouvernement prévoit une amélioration un peu plus forte en 2016 : 0,5 point de PIB pour le déficit effectif (à - 3,3 points de PIB) comme pour le solde public structurel (à - 1,2 point de PIB). Cette prévision s'appuie sur un scénario où l'inflation et la croissance de l'activité comme de la masse salariale se redressent nettement par rapport à 2015. Elle repose également sur un ralentissement des dépenses des administrations de sécurité sociale, une maîtrise des dépenses de l'État et une augmentation modérée des dépenses des collectivités locales permettant une quasi-stabilisation de leur besoin de financement.

Après une présentation de la situation des finances publiques en 2015, la Cour examine les risques pesant sur les prévisions de recettes, de dépenses et de soldes publics pour 2016. Dans un contexte où le niveau très élevé atteint par la dette publique invite à poursuivre vigoureusement la réduction des déficits, mais où, à l'inverse, le redressement de la croissance pourrait inciter à un relâchement inopportun des efforts, elle souligne ensuite la nécessité de poursuivre à moyen terme la réduction du déficit structurel en agissant sur la dépense publique.

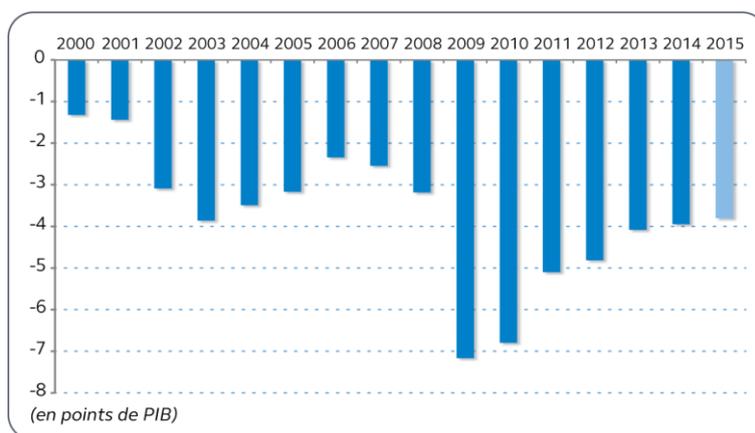
Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 26 janvier 2016.

I - 2015 : Une baisse limitée des déficits effectif et structurel

Dans sa dernière prévision, inchangée depuis la publication du programme de stabilité en avril 2015, le Gouvernement retient un déficit public de 3,8 % du PIB en 2015, en légère amélioration par rapport à 2014 (3,9 % du PIB, cf. graphique n° 1). Au vu des informations disponibles à la fin du mois de janvier 2016, cette prévision apparaît prudente, même si des incertitudes demeurent, notamment concernant les comptes des collectivités locales.

La réduction du déficit public sera faible. En effet, le poids des dépenses dans le PIB aura diminué, mais cette baisse sera en grande partie atténuée par des allègements de prélèvements obligatoires, principalement au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et de solidarité. La faiblesse de la réduction du déficit est aussi pour partie imputable à une croissance faible depuis trois ans : une fois corrigé de cet effet, le solde public qui en résulte, dit « structurel », se réduit un peu plus (0,3 point de PIB, à 1,7 point de PIB), mais son évolution n'en atteste pas moins d'une atténuation de l'ajustement structurel, qui mesure la variation du solde structurel d'une année sur l'autre, par rapport à 2013 (1,1 point) et 2014 (0,6 point).

Graphique n° 1 : évolution du solde des administrations publiques 2000-2015 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes d'après données de l'Insee jusqu'en 2014 et de la prévision du Gouvernement pour 2015

A - Le déficit effectif se réduirait modérément en 2015

Le déficit prévisionnel des administrations publiques pour 2015 a été fixé à 4,1 points de PIB en loi de finances initiale (LFI) pour 2015. Il a été ramené à 3,8 points dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2015. Entre-temps en effet, l'Insee avait publié une première évaluation du déficit 2014 à 4,0 points de PIB, meilleure que prévu en LFI 2015 (4,4 points), ce qui a conduit le Gouvernement à réviser sa prévision pour 2015 (cf. tableau n° 1).

Tableau n° 1 : les prévisions successives de solde public pour 2014 et 2015 (en points de PIB)

| | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|
| <i>Loi de finances initiale pour 2015</i> | - 4,4 | - 4,1 |
| <i>Programme de stabilité d'avril 2015</i> | - 4,0 | - 3,8 |
| <i>Loi de finances initiale pour 2016</i> | - 3,9 | - 3,8 |

Source : Cour des comptes d'après lois de finances initiales pour 2015 et 2016 et programme de stabilité d'avril 2015

Le Gouvernement a également révisé sa prévision d'inflation⁴ pour 2015, passée de 0,9 % en LFI à 0 % dans le programme de stabilité (cf. tableau n° 2). La croissance des recettes fiscales (moindres rentrées de TVA notamment résultant d'une moindre inflation) et, dans une moindre mesure, celle des dépenses publiques ont dès lors été révisées à la baisse. L'amélioration du solde public (0,3 point de PIB en LFI pour 2015, de 4,4 à 4,1 points de PIB) en a été réduite (0,2 point de PIB, de 4,0 à 3,8 points de PIB), mais par rapport à une valeur pour 2014 moins dégradée.

Tableau n° 2 : les prévisions successives de croissance et d'inflation pour 2015 (en %)

| | Croissance | Inflation |
|--|------------|-----------|
| <i>Loi de finances initiale pour 2015</i> | 1,0 | 0,9 |
| <i>Programme de stabilité d'avril 2015</i> | 1,0 | 0,0 |
| <i>Loi de finances initiale pour 2016</i> | 1,0 | 0,1 |

Source : Cour des comptes d'après lois de finances initiales pour 2015 et 2016 et programme de stabilité d'avril 2015

⁴ Mesurée à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC).

La loi de finances pour 2016 a pris en compte la nouvelle estimation par l'Insee, en septembre 2015, du solde des administrations publiques pour 2014 à 3,9 points de PIB, mais n'a pas pour autant ajusté la prévision de solde pour 2015⁵, ni celle de la croissance et n'a modifié que marginalement la prévision d'inflation.

Les résultats provisoires de l'exécution du budget de l'État communiqués par le Gouvernement, qui n'ont pas été expertisés par la Cour, marquent une amélioration sensible par rapport à la prévision de la loi de finances rectificative (LFR) de décembre 2015.

Les dépenses et les recettes du régime général de sécurité sociale disponibles sur les neuf premiers mois de l'année sont cohérentes avec la prévision de solde 2015 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2016.

Une incertitude significative demeure néanmoins concernant les comptes des collectivités locales, pour lesquelles les éléments disponibles ne donnent que des indications sur leurs résultats annuels. Cette incertitude est d'autant plus forte que la baisse de la dotation globale de fonctionnement, prévue entre 2015 et 2017, modifie les conditions de leur équilibre budgétaire. La prévision du Gouvernement repose sur l'hypothèse que les collectivités locales auront freiné en conséquence leurs dépenses de fonctionnement (+ 1,1 % en 2015 après + 2,0 % en 2014), grâce en particulier à une baisse de leurs consommations courantes (- 1,0 %), facilitée notamment par la faible inflation, et à un freinage de leur masse salariale (+ 2,4 % après + 3,9 % en 2014), et que leurs dépenses d'investissement auront baissé de nouveau très nettement (- 7,9 % en 2015 après - 8,6 % en 2014), conduisant à un solde des collectivités locales proche de l'équilibre en 2015.

Au total, au vu des informations disponibles, la prévision de solde des administrations publiques pour 2015 apparaît prudente.

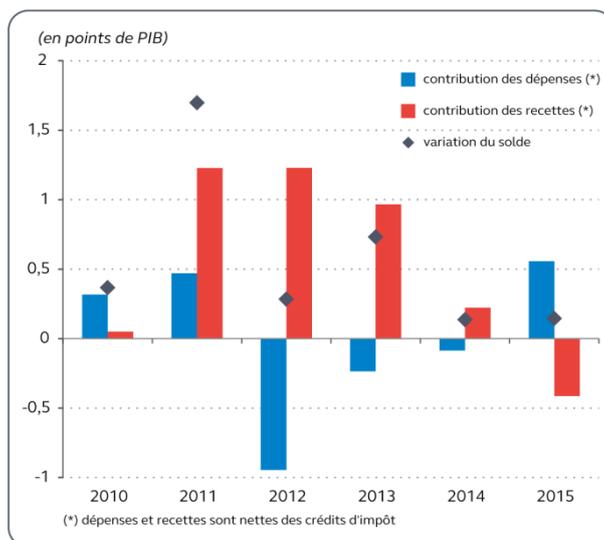
En l'état actuel des prévisions, l'amélioration du solde public serait donc de même ampleur qu'en 2014 (0,1 point) malgré le redressement sensible de la croissance (+ 1,0 % après + 0,2 %). Cette faible amélioration est le résultat de deux évolutions qui se compensent presque exactement : d'une part, une baisse de 0,5 point des dépenses publiques⁶ rapportées au PIB, venant en amélioration du solde public ; d'autre part,

⁵ La révision pour 2014 a en effet été faible (- 730 M€), nettement inférieure à 0,1 point de PIB, mais elle a suffi à faire passer le chiffre arrondi à la première décimale de 4,0 à 3,9 points de PIB.

⁶ Hors crédits d'impôt : en comptabilité nationale, les crédits d'impôt viennent en effet non pas en diminution des impôts versés, mais en augmentation de la dépense, parce qu'ils peuvent donner lieu à remboursement de la part de l'administration à certains contribuables ; on a choisi ici de considérer au contraire qu'ils viennent bien réduire l'impôt dû.

une baisse de 0,4 point des recettes publiques rapportées au PIB, venant en dégradation du solde (cf. graphique n° 2). La baisse des dépenses publiques rapportée au PIB résulte du redressement de la croissance du PIB en valeur (+ 2,0 % après + 0,8 % en 2014), alors que celle des dépenses en valeur serait quasiment inchangée (+ 1,0 % après + 0,9 % en 2014). La baisse des recettes publiques rapportées au PIB reflète, pour 0,2 point, une évolution spontanée des prélèvements obligatoires, à législation constante, de nouveau inférieure à celle du PIB et, pour 0,2 point, l'impact sur les recettes des mesures prises en 2015 ou les années antérieures. Les allègements d'impôts (montée en puissance du CICE, mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité, plan d'investissement et mesures en faveur des TPE et PME) viennent ainsi diminuer de près de 14 Md€ les recettes, tandis que les hausses de prélèvements votées antérieurement (hausse des cotisations retraite et fiscalité écologique notamment) viennent les augmenter de 10 Md€.

Graphique n° 2 : décomposition de la variation du solde public entre dépenses et recettes (2010-2015) - (en points de PIB)



Source : Cour des comptes d'après données de l'Insee et prévisions pour 2015 du Rapport économique, social et financier pour 2016

Note de lecture : la variation du solde des administrations publiques (losange noir) se décompose en une contribution, en bleu, des dépenses publiques rapportées au PIB (une baisse contribuant à une amélioration du solde) et, en rouge, des recettes rapportées au PIB (une hausse contribuant à une amélioration du solde) ; ainsi, en 2015, le solde public devrait s'améliorer d'un peu plus de 0,1 point de PIB ; ce résultat traduit une contribution positive des dépenses rapportées au PIB, en baisse de 0,5 point, et une contribution négative des recettes, en baisse de 0,4 point.

B - Le déficit structurel se réduirait moins en 2015 que les années précédentes

Bien que le rythme de croissance de l'économie française se soit élevé par rapport à 2014 (+ 1,0 % dans la prévision du Gouvernement, + 1,1 % selon la dernière prévision de l'Insee⁷, contre + 0,2 % en 2014), la persistance d'un chômage élevé et d'un faible taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie révèlent une activité en deçà de son niveau potentiel, creusant en conséquence le déficit public. Le calcul d'un solde structurel permet alors de corriger le solde effectif de l'impact d'une conjoncture défavorable (cf. encadré).

En 2015, selon les estimations du Gouvernement, le déficit structurel s'établirait ainsi à 1,7 point de PIB, en réduction de 0,3 point par rapport à 2014. Selon la Commission européenne, le déficit structurel serait plus dégradé, à 2,7 points de PIB, en raison d'une estimation moins favorable de la croissance potentielle, et son amélioration serait de seulement 0,1 point de PIB. Pour sa part, le FMI estime le déficit structurel à 2,1 points de PIB en 2015, en amélioration de 0,3 point par rapport à 2014.

Quelle que soit l'estimation retenue, l'amélioration du solde structurel resterait inférieure à celle enregistrée les années précédentes (1,0 point de PIB par an en moyenne entre 2011 et 2013 et 0,6 point de PIB en 2014).

Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques sont affectées par les mesures nouvelles votées par le Parlement en loi de finances ou à l'occasion d'autres textes législatifs, mais aussi par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de cet effet des fluctuations de l'activité pour en déduire le solde « structurel » calculé en pratique en suivant les étapes suivantes :

⁷ La croissance du dernier trimestre 2015 aurait été amputée de 0,1 point par l'impact des attentats de novembre, selon les estimations de l'INSEE et de la Banque de France. Le rythme de croissance est en revanche inchangé en 2016 dans ces prévisions.

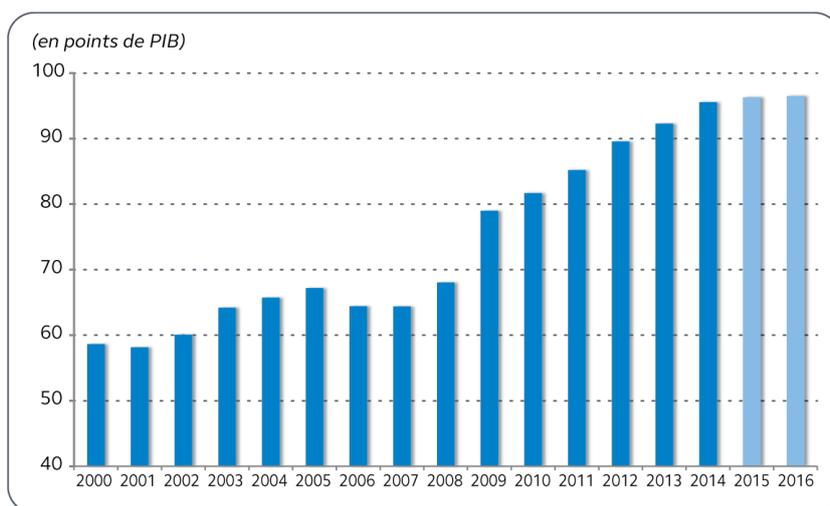
- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité⁸ proche de 1,0) ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et sa composante conjoncturelle ainsi calculée.

C - La dette publique rapportée au PIB devrait avoir de nouveau augmenté en 2015

Conséquence d'un déficit public élevé et d'une croissance du PIB faible en 2015, la dette publique rapportée au PIB devrait avoir de nouveau augmenté en 2015 (+ 0,7 point selon le Gouvernement), pour atteindre 96,3 points de PIB, soit près de 2 100 Md€.

La dette atteint ainsi un niveau légèrement supérieur à la moyenne de la zone euro (94 points de PIB en 2015 d'après les prévisions d'automne de la Commission européenne), et nettement supérieur à l'Allemagne (71,4 points de PIB). La France était entrée dans la crise en 2008 avec un niveau de dette (64,4 points de PIB en 2007) déjà supérieur à la limite de 60 points de PIB fixée par les traités européens. La dette a augmenté fortement depuis (plus de 30 points de PIB entre 2007 et 2015, cf. graphique n° 3) du fait d'un déficit durablement creusé et d'une croissance atone ces dernières années.

⁸ L'élasticité d'une recette publique à son assiette mesure la progression de cette recette, en %, lorsque son assiette augmente de 1 %, à législation donnée. Si une hausse de 1 % de l'assiette fait augmenter une recette publique de 2 % (resp. 0,5 %), l'élasticité sera ainsi de 2 (resp. 0,5). On peut également calculer une élasticité apparente de l'ensemble des recettes publiques au PIB en évaluant de combien elles augmentent quand le PIB augmente de 1 %.

Graphique n° 3 : dette publique (en points de PIB)

Source : Cour des comptes d'après données Insee jusqu'en 2014, prévisions du Gouvernement en 2015 et 2016

II - 2016 : un objectif plus ambitieux de réduction des déficits effectif et structurel, des risques significatifs sur les dépenses

En 2016, le Gouvernement prévoit une réduction du déficit effectif comme du déficit structurel de 0,5 point de PIB : le déficit reviendrait ainsi à 3,3 points de PIB et le déficit structurel à 1,2 point de PIB. Le déficit se réduirait ainsi de 0,6 point de PIB entre 2014 et 2016. Cette prévision est le résultat :

- d'une prévision de déficit des administrations centrales de 3,3 points de PIB en 2016, en amélioration très modeste en 2016, comme en 2015. Cette faible amélioration s'explique notamment par le fait que le budget de l'État supporte intégralement le coût du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité ;
- d'un quasi-équilibre des collectivités locales, en 2016 comme en 2015, après un déficit de 0,2 point de PIB en 2014, l'amélioration entre 2014 et 2015 étant pour partie imputable à une baisse de l'investissement ;

- d'un léger excédent des administrations de sécurité sociale en 2016, après des déficits en 2014 (0,4 point de PIB) et 2015 (0,3 point de PIB). Cet excédent recouvre des situations contrastées : d'un côté, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) remboursera, comme les années précédentes, la dette sociale⁹ à hauteur de l'excédent dégagé, tandis que, de l'autre, les régimes de sécurité sociale, l'Unédic et les hôpitaux continueront de présenter des déficits, quoique en réduction sensible.

**Tableau n° 3 : solde public par sous-secteur
des administrations publiques (en points de PIB)**

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------|-------|-------|
| <i>État</i> | - 3,5 | - 3,4 | - 3,3 |
| <i>Organismes divers d'administration centrale</i> | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | - 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | - 0,4 | - 0,3 | 0,1 |
| <i>Solde public</i> | - 3,9 | - 3,8 | - 3,3 |

Source : Cour des comptes d'après rapport économique social et financier pour 2016.

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être différente du total.

Si elle n'est pas hors d'atteinte, la prévision de déficit pour 2016 repose néanmoins sur une estimation des recettes, en matière d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux, qui peut être considérée comme un peu élevée. Surtout, les dépenses pourraient être sous-estimées, du côté de l'État, du fait des tensions d'ores et déjà mesurables sur les crédits des ministères, ainsi que de l'Unédic et des collectivités locales.

A - Une prévision de recettes atteignable, quoique un peu élevée

La prévision de recettes de la loi de finances repose sur un scénario macroéconomique dans l'ensemble atteignable, même si les hypothèses d'inflation et de masse salariale apparaissent un peu trop élevées¹⁰. Il s'appuie, en outre, sur une élasticité des recettes à leurs déterminants macroéconomiques qui semble plausible, bien qu'un peu forte en matière d'impôt sur le revenu.

⁹ La dette nette de la CADES devrait s'élever à 126,6 Md€ fin 2015.

¹⁰ Ce scénario a été établi avant les attentats du 13 novembre, événements dont il n'est toutefois guère possible à ce stade d'évaluer s'ils auront un impact sur la croissance de 2016.

1 - Une prévision de croissance atteignable, mais des hypothèses d'évolution des prix et des salaires élevés

Le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances initiale pour 2016 retient des prévisions de croissance de + 1,5 % du PIB en volume, de + 1,0 % pour la hausse des prix à la consommation et de +2,4 % pour celle de la masse salariale.

Dans son avis du 25 septembre 2015, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que la prévision de croissance demeurerait atteignable, sans qu'elle puisse être qualifiée de « prudente » comme il l'avait fait en avril lors de l'examen du programme de stabilité. En revanche, le Haut Conseil a jugé que l'inflation comme l'augmentation de la masse salariale pourraient être moindres que ne le prévoit le Gouvernement.

Les prévisions de novembre de la Commission européenne et de l'OCDE, en ligne avec celle du Gouvernement sur l'inflation, sont légèrement moins favorables pour la croissance (+ 1,4 % et + 1,3 % respectivement)¹¹ et la masse salariale (+ 1,8 % et + 2,2 % respectivement). La note de conjoncture de l'Insee, publiée fin décembre, est pour sa part également un peu moins favorable en ce qui concerne la croissance, mais aussi l'inflation et la progression de la masse salariale : dans le scénario de l'Insee, l'inflation sous-jacente¹² n'augmente pas et la masse salariale n'accélère pas, contrairement à la prévision du Gouvernement.

Au total, la prévision du Gouvernement pourrait être trop élevée s'agissant de la masse salariale et les prélèvements sociaux assis sur les salaires risquent d'être plus faibles qu'attendu par le Gouvernement. Il pourrait en être de même pour l'inflation et, par voie de conséquence, pour les recettes de TVA. Si l'évolution de la masse salariale était plus proche des prévisions de la Commission et de l'OCDE, la perte de recettes correspondante pourrait s'élever à près de 0,1 point de PIB.

¹¹ Dans la dernière actualisation de ses prévisions, le 19 janvier, qui porte sur la seule croissance, le FMI a également retenu une prévision de croissance du PIB de 1,3 % pour la France.

¹² L'inflation sous-jacente représente l'inflation hors produits volatils (énergie et alimentaire frais principalement), dont l'évolution des prix est très difficile à prévoir, et tarifs publics.

2 - Une prévision d'élasticité des recettes un peu surestimée

Le Gouvernement prévoit une croissance des prélèvements obligatoires à législation constante au même rythme que le PIB en valeur (+ 2,5 %), soit une élasticité des prélèvements obligatoires par rapport au PIB égale à 1. La base taxable de certains impôts (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) se rapportant à l'année précédant le prélèvement de l'impôt, cette élasticité unitaire en apparence correspond en réalité à une élasticité sous-jacente un peu supérieure.

Ainsi, la croissance prévue à législation constante de l'impôt sur le revenu (IR), hors rentrées exceptionnelles au titre du service de traitement des déclarations rectificatives¹³, est de 4,0 %, soit une élasticité de 2,7 par rapport à la croissance estimée du revenu pour 2015 (+ 1,5 %). Cette élasticité est supérieure à sa moyenne de 1,8 sur les 25 dernières années.

La prévision du Gouvernement suppose que le surcroît de recettes d'IR enregistré en 2015, notamment du fait des plus-values liées à la bonne tenue des marchés financiers en 2014, se reproduira en 2016, quoique dans des proportions moindres (cf. graphique n° 4). Avec une élasticité de l'IR au revenu de l'année précédente plus en ligne avec la moyenne de ces 25 dernières années, la prévision d'IR aurait été réduite de 1,0 Md€.

Le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires provient également de l'impôt sur les sociétés (IS) dont la hausse spontanée s'élève en 2016 à environ 2,8 Md€, soit une croissance de l'ordre de 8,5 %.

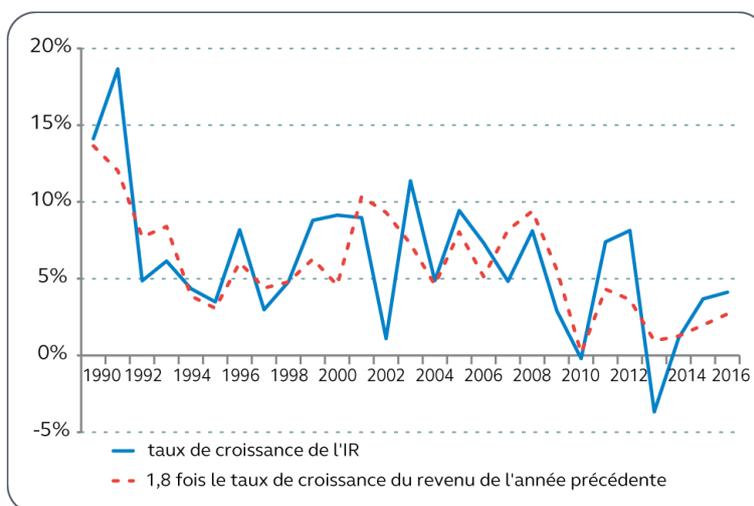
Cette prévision s'appuie sur une hypothèse de hausse du bénéfice fiscal des entreprises de 10 % liée notamment au redressement de la croissance, à la baisse des prix du pétrole et à la nouvelle baisse des taux d'intérêt. Selon la dernière note de conjoncture de l'Insee, le revenu des sociétés non financières croîtrait de 13 % en 2015, l'essentiel de la hausse étant acquise dans les résultats d'ores et déjà disponibles sur les trois premiers trimestres. La prévision ne paraît pas entachée d'un biais particulier.

Le rendement attendu des autres impôts et taxes, comme des prélèvements sociaux, est cohérent avec l'évolution de leur assiette, telle qu'elle est prévue par le Gouvernement, et ne semble donc pas marquée d'une surestimation autre que celle résultant de la prévision des assiettes de masse salariale et de TVA, mentionnée précédemment.

¹³ Service de la direction générale des finances publiques en charge de la régularisation de la situation fiscale des contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger.

Au total, l'élasticité globale de la croissance des prélèvements obligatoires au PIB retenue en prévision² semble atteignable, même si les aléas autour de la prévision d'impôt sur le revenu semblent plutôt orientés à la baisse.

Graphique n° 4 : croissance spontanée de l'IR et du revenu des ménages de l'année précédente (en %)



Source : Cour des comptes d'après document de travail de l'Insee n° G2015/08¹⁴ et des « Voies et moyens – tome 1 » associés aux projets de loi de finances

Note : le taux de croissance de l'IR est net à partir de 2006, brut auparavant faute de données disponibles alors sur l'IR net. La croissance spontanée de l'IR est construite en déduisant chaque année l'impact des mesures nouvelles telles qu'il peut être reconstitué à partir des documents budgétaires et du processus de vote des lois de finances. La croissance du revenu a été multipliée par 1,8, sa valeur moyenne estimée sur les 25 dernières années, pour faire apparaître directement le lien entre l'impôt d'une année et le revenu de l'année précédente.

¹⁴ LAFFÉTER, Quentin, PAK Mathilde. Élasticité des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France, *Institut national de la statistique et des études économiques, Direction des études et synthèses économiques*, document de travail n° G2015/08, 2015.

3 - Des mesures nouvelles peu nombreuses et dont le coût paraît correctement estimé

Les mesures nouvelles en recettes de la loi de finances ayant un impact sur le solde public sont peu nombreuses. La principale mesure est la baisse de l'impôt sur le revenu des ménages modestes, évaluée à 2,0 Md€, à laquelle s'ajoute l'impact, d'à peine 0,1 Md€, de l'indexation du barème sur l'inflation estimée pour 2015 (0,1 %).

À l'impact de ces mesures nouvelles s'ajoute l'effet en 2016 des mesures en faveur des entreprises prises les années antérieures au titre du pacte de responsabilité et de solidarité, du plan en faveur de l'investissement des entreprises et des TPE et PME et du CICE (7,4 Md€ supplémentaires en 2016 en brut, 5,3 Md€ une fois déduit l'impact mécanique sur l'IR et l'IS de certaines de ces mesures), en partie compensés par l'augmentation des cotisations retraites (+ 1,2 Md€), la hausse de la fiscalité écologique (+ 2,1 Md€) et la hausse prévue des taux des impôts locaux (+ 1 Md€).

Le produit de l'IS devrait par ailleurs être réduit de 1,7 Md€ en 2016 par rapport à 2015 par l'impact de deux contentieux importants. Tout d'abord, 0,3 Md€ devront être remboursés en 2016 à la suite d'un contentieux engagé par l'entreprise Stéria¹⁵. Ensuite, l'IS reçu en 2015 comprenait un versement par EDF de près d'1,4 Md€ au titre de 1997, demandé par l'Union européenne, et qui, compte tenu de son caractère exceptionnel, ne se renouvellera pas en 2016.

La baisse des cotisations sociales des particuliers employeurs et le maintien de l'exonération des impôts locaux pour certains retraités aux revenus modestes, décidés au cours du débat budgétaire, amputeront par ailleurs les recettes des administrations publiques¹⁶ de 0,6 Md€ au total, même si l'impact de la deuxième mesure devrait être compensé par une augmentation de la fiscalité sur le gazole.

Si des incertitudes affectent ces estimations, elles n'apparaissent pas entachées de biais particulier.

¹⁵ La Cour de justice de l'Union européenne a donné raison à l'entreprise Stéria dans le contentieux l'opposant à l'État français au sujet du traitement fiscal des dividendes remontant de ses filiales dans l'UE.

¹⁶ En pratique, ce sera l'État qui portera le poids financier de la mesure, et non les collectivités locales.

B - Des risques réels de dépassement des prévisions de dépenses

La prévision de dépenses du Gouvernement présente des risques de dépassement, du côté des dépenses de l'État, du fait de la sous-budgétisation chronique de certaines dépenses, de celles des administrations de sécurité sociale, en raison de la surestimation des économies attendues en 2016 de la nouvelle convention d'assurance-chômage, et de celles des collectivités locales, pour lesquelles la prévision du Gouvernement suppose une répercussion presque intégrale de la baisse des concours de l'État. À l'inverse, la prudence du Gouvernement concernant la charge d'intérêts pourrait permettre de compenser en partie ces dépassements.

1 - Le respect de la norme de dépenses en valeur applicable à l'État sera difficile

En 2016, la loi de finances fixe à 295,2 Md€ les dépenses de l'État incluses dans le champ de la « norme en valeur », en baisse de 2,3 Md€ à périmètre constant¹⁷ par rapport à l'objectif de 284,0 Md€ retenu en loi de finances rectificative (LFR) de décembre 2015.

Cette baisse est le résultat de mouvements de sens contraires.

D'une part, les concours aux collectivités locales sont en baisse de 3,3 Md€.

D'autre part, l'effort demandé aux opérateurs se réduit de 0,3 Md€ par rapport à 2015, la contribution de 0,8 Md€ qui leur est demandée en 2016¹⁸ faisant en effet suite à un prélèvement exceptionnel de 1,1 Md€ opéré sur leur fonds de roulement en 2015. Le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne s'inscrit en hausse de 0,5 Md€, à 20,2 Md€ (inférieur de 1,3 Md€ à la prévision initiale du projet de loi de finances). Enfin, les crédits des ministères (hors transferts aux collectivités locales, charge de la dette et compte d'affectation spéciale pensions) augmentent de 0,3 Md€ par rapport au niveau prévu en loi de finances rectificative pour 2015 (contre une baisse de 1,0 Md€ en projet de loi de finances).

¹⁷ La loi de finances a en particulier inclus dans le champ de la norme la contribution de service public pour l'électricité.

¹⁸ 0,4 Md€ de baisse des taxes plafonnées qui leur sont affectées (contre 0,8 Md€ en PLF) et 0,4 Md€ de « prélèvements exceptionnels ».

Le plan de lutte contre le terrorisme a conduit le Gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaires pour 2016 dans certains ministères, comme la défense, l'intérieur, la justice et les finances. Ces ouvertures de crédits représentent un total de l'ordre de 1,5 Md€, finançant notamment 19 000 emplois supplémentaires par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

Ces crédits correspondent : à la prise en compte, dans le projet de loi de finances pour 2016, de la révision de la loi de programmation militaire en juillet 2015 (pour 0,6 Md€ et près de 10 000 emplois) ; à l'effet sur 2016 des ouvertures de crédits en gestion 2015 ; enfin, aux ouvertures de crédits supplémentaires décidées au cours du débat parlementaire sur la loi de finances pour 2016 (pour 0,8 Md€ et 8 500 emplois), suite aux attentats de novembre.

D'autres amendements ont, par ailleurs, conduit, au cours du débat parlementaire, à accroître les crédits d'un montant supplémentaire de 500 M€. Ces dépenses supplémentaires ont pu être compensées, en comptabilité budgétaire, par la révision à la baisse du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne, en raison du report de 2015 à 2016 du remboursement par la Commission européenne d'un trop-perçu de prélèvement sur recettes au titre d'années antérieures¹⁹, en partie compensé par le versement d'une aide de 200 M€ dans le cadre du plan européen d'aide à la Turquie pour l'accueil des réfugiés.

Le respect de l'objectif de dépenses sera difficile. Le Gouvernement a annoncé moins de 500 M€ d'économies résultant des revues des dépenses, dont seuls 225 M€ sont documentées au titre du durcissement des conditions d'octroi des allocations logement, montant qui a été réduit de près de moitié au cours du débat parlementaire. Les autres économies annoncées sont censées correspondre à des efforts de rationalisation, qui sont peu détaillés et ne jouent pas sur les déterminants structurels de la dépense. Ces économies sont notamment censées financer des dépenses supplémentaires, certaines décidées pour 2016 en cours d'année 2015, telles que les crédits supplémentaires (600 M€) octroyés au ministère de la défense suite au conseil de défense d'avril 2015 ou le développement accéléré du service civique (150 M€).

¹⁹ Toutefois, parce que la comptabilité nationale enregistre les dépenses correspondantes en droits constatés, ce remboursement, dont le principe et le montant étaient connus dès 2014, a été enregistré en comptabilité nationale cette année-là et ne viendra donc pas diminuer le déficit public « maastrichtien » de 2016, tandis que les crédits supplémentaires l'accroîtront bien, toutes choses égales par ailleurs.

Par ailleurs, les dépassements de crédits sont récurrents pour certaines missions. Tel est le cas, par exemple, pour les opérations extérieures, prévues à 450 M€, alors que les dépenses réelles ont régulièrement dépassé 1 Md€ ces dernières années (1,1 Md€ prévu en 2015). Enfin, les dépenses sociales inscrites au budget de l'État sont, comme les années précédentes, affectées de sous-budgétisations. C'est le cas par exemple des crédits concernant l'allocation adultes handicapés (budgétés à 8,5 Md€ en LFI pour 2016, alors que leur montant a dû être relevé à 8,8 Md€ en LFR pour 2015). C'est le cas également de la prévision de la nouvelle prime d'activité, budgétée à 4,0 Md€²⁰, alors que les dépenses auxquelles elle se substitue (prime pour l'emploi et revenu de solidarité active) sont évaluées à 4,2 Md€ en LFR 2015 et que le « Plan pauvreté » prévoit une revalorisation de 2 % par an du montant du RSA.

L'objectif de croissance de la masse salariale programmée pour l'ensemble du budget triennal 2015-2017 (750 M€)²¹ sera dépassé dès 2016, alors que la masse salariale s'était quasiment stabilisée à périmètre constant entre 2011 et 2014. En effet, le renforcement décidé des effectifs de défense et de sécurité n'a pas été compensé par un ajustement des effectifs à due concurrence dans les autres ministères. De plus, comme au cours des dernières années, la masse salariale pourrait être plus dynamique que prévu en LFI, en particulier à la défense, en raison, outre du surcoût des opérations extérieures, des difficultés de budgétisation (logiciel Louvois), et à l'éducation nationale, notamment du fait d'une sous-évaluation récurrente des heures supplémentaires. Par ailleurs, la LFI ne tient pas compte d'une éventuelle revalorisation du point de la fonction publique qui pourrait résulter de la négociation salariale annoncée pour février 2016. Celle-ci aurait un impact sur les dépenses de l'État, mais aussi sur celles de l'ensemble des administrations publiques²².

Le respect de l'objectif de dépenses en valeur en 2016 appellera, comme les autres années, un effort de gestion des crédits particulièrement rigoureux, une mobilisation de la réserve de précaution et des redéploiements pour financer les dépassements de crédits résultant de sous-budgétisations initiales ou les urgences qui ne manqueront pas de se manifester en cours d'année, comme le plan pour l'emploi et la formation annoncé par le Gouvernement, dont le coût est évalué en janvier 2016 à près d'un milliard d'euros.

²⁰ Cette estimation repose toutefois sur une hypothèse d'un taux de recours de 50 %, plus élevé que le recours actuel au RSA activité.

²¹ Cf. Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat. La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, juillet 2015, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²² Pour mémoire, une hausse de 1 % de la valeur du point a un coût en année pleine de 1,85 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques.

2 - Des dépassements probables sur certaines dépenses des administrations sociales

La prévision du Gouvernement repose sur une certaine modération des dépenses sociales, avec une croissance prévisionnelle à périmètre constant de + 1,3 % après + 1,6 % en 2015. Plusieurs facteurs expliquent cette modération attendue ; certains pourraient néanmoins ne pas être à la hauteur des attentes.

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 a fixé à + 1,75 % la progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), en net recul apparent par rapport au taux de + 2,1 % pour 2015 fixé en LFFS 2015. Néanmoins, si on neutralise l'impact de la modification du taux de cotisation maladie des professionnels de santé libéraux, qui est sans effet, sur le solde de la CNAM, car réduisant simultanément et d'un même montant les dépenses sur le champ de l'ONDAM et les recettes, le ralentissement des dépenses est moins prononcé et le taux réel de progression s'établit à + 1,9 % ; le comité d'alerte de l'assurance maladie a estimé en octobre que cet objectif était réalisable, même s'il a souligné que « le bouleversement des prises en charge lié aux thérapies ciblées et à l'immunothérapie fait peser des risques sur les dépenses d'assurance maladie ».

La revalorisation des prestations sociales indexées sur l'inflation serait quasi nulle en 2016 ; en effet, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale ont modifié le mécanisme de revalorisation des prestations sociales, qui seront à partir de 2016 indexées sur l'inflation constatée et non plus sur l'inflation prévisionnelle ; par ailleurs, la date de revalorisation des prestations, à l'exception des retraites, est désormais fixée au 1^{er} avril, date à laquelle l'inflation devrait être proche de zéro en l'état actuel des prévisions. La modification des règles d'indexation devrait permettre de réduire de 600 M€ la progression des dépenses de prestations de l'ensemble des administrations publiques.

Enfin, le Gouvernement table sur 1,8 Md€ d'économies au titre de l'accord conclu en octobre 2015 entre les partenaires sociaux sur les retraites complémentaires (à hauteur d'1 Md€) et de la renégociation de la convention d'assurance chômage (à hauteur de 800 M€). L'impact financier en 2016 de l'accord sur les retraites complémentaires devrait en fait être de l'ordre de 800 M€ plutôt qu'1 Md€. S'agissant de la convention d'assurance chômage, les négociations ne sont pas encore engagées et elle ne devrait pas entrer en vigueur avant juin 2016. Par ailleurs, la plupart des mesures de rééquilibrage des comptes susceptibles

d'être prises ne pourraient monter en charge que progressivement et n'atteindraient leur plein rendement qu'en 2017. Les économies résultant de cet accord devraient donc être moins élevées en 2016 qu'attendu, de plusieurs centaines de millions d'euros.

3 - Une incertitude forte sur les dépenses des collectivités locales

Le Gouvernement prévoit une croissance modérée des dépenses des collectivités locales (+ 1,2 %) après la baisse de 0,6 % attendue en 2015. Cette croissance modérée résulterait du ralentissement de la progression de la masse salariale (+ 2,1 % après + 2,4 %) et d'une stabilité des consommations intermédiaires (c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement hors masse salariale) et de l'accélération de l'investissement après la forte baisse constatée en 2014 et celle attendue en 2015.

Même si ces évolutions sont plausibles, on ne peut pas exclure que, face à la baisse des concours de l'État (- 11 Md€ en 2017 par rapport à 2014), et malgré la hausse des taux des impôts locaux et la revalorisation de 1 % des bases, certaines collectivités fassent le choix d'un recours accru à l'endettement pour en amortir l'impact sur leurs dépenses d'investissement. Le besoin de financement de l'ensemble des collectivités locales pourrait ainsi se révéler plus important que le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2016.

4 - La charge d'intérêts pourrait se révéler de nouveau inférieure à la prévision du Gouvernement

Selon la prévision du Gouvernement, la charge d'intérêts devrait augmenter en 2016 (46,8 Md€ contre 43,5 Md€ en 2015) et son poids dans le PIB passer de 2,0 % en 2015 à 2,1 % en 2016. Cette hausse traduit une légère augmentation prévue du taux d'intérêt moyen payé sur la dette publique (de 2,1 % à 2,2 %). Celle-ci proviendrait de l'impact de la hausse de l'inflation sur les obligations indexées, de la remontée des taux à court terme, en raison de la fin de l'assouplissement quantitatif de la BCE qui était supposée intervenir en septembre 2016, et d'une remontée rapide des taux à moyen long terme, atteignant 2,4 % en fin d'année 2016.

Or l'inflation risque de se situer à un niveau plus faible qu'inscrit dans la prévision du Gouvernement et la BCE a annoncé une prolongation de sa politique d'assouplissement quantitatif jusqu'en mars 2017 et une nouvelle baisse du taux de rémunération des réserves. Dès lors, la remontée des taux d'intérêt à court terme ne devrait pas se produire en 2016 et celle des taux longs a de bonnes chances d'être moins rapide que prévu dans le scénario du Gouvernement. La charge d'intérêts des

administrations publiques devrait ainsi être plus faible que dans la prévision du Gouvernement. Un simple maintien du taux d'intérêt moyen sur la dette publique à son niveau de 2015 réduirait ainsi d'environ 0,1 point de PIB la charge de la dette par rapport à la prévision.

C - Le poids de la dette publique dans le PIB devrait continuer d'augmenter en 2016

Conséquence de la persistance d'un déficit élevé, la dette publique augmenterait encore en 2016 (+ 0,2 point de PIB selon les prévisions du PLF pour 2016), pour atteindre 96,5 points du PIB.

Tableau n° 4 : dette publique par sous-secteur des administrations publiques (en points de PIB)

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|
| <i>Administrations publiques centrales</i> | 76,6 | 77,5 | 78,3 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | 8,8 | 8,7 | 8,5 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 10,2 | 10,1 | 9,8 |
| <i>Dette publique</i> | 95,6 | 96,3 | 96,5 |

Source : Cour des comptes d'après rapport économique social et financier pour 2016

Note : En raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être différente du total.

Compte tenu des aléas qui pèsent sur la réalisation de l'objectif de déficit et du risque que l'inflation, et donc le PIB en valeur, soient plus faibles que prévus par le Gouvernement, l'augmentation du poids de la dette dans le PIB pourrait en définitive être supérieure à la prévision du Gouvernement. À titre illustratif, une croissance du PIB en valeur plus faible de 0,5 point, du fait d'une inflation plus basse, conduirait, en supposant l'objectif de déficit public atteint, à une dette publique de 97,0 points du PIB.

III - Une exigence : poursuivre la réduction du déficit structurel en agissant sur la dépense

La croissance attendue pour 2016, plus élevée qu'au cours des dernières années, doit permettre de réduire le niveau du déficit des administrations publiques. Au regard des niveaux toujours élevés du déficit et la dette publics en 2016, il importe de poursuivre avec vigueur

la réduction des déficits. Dans le cas contraire, la France risquerait, à l'avenir, d'être fortement contrainte dans l'utilisation de l'instrument budgétaire pour faire face aux chocs macroéconomiques, voire de perdre la maîtrise de sa politique budgétaire. Pour qu'elle soit durable, la réduction des déficits publics doit porter sur le déficit structurel autant que sur le déficit effectif : dans une phase de reprise économique, davantage encore que dans les phases de basse conjoncture, les objectifs de solde structurel ont une importance-clé. Enfin, compte tenu du poids élevé atteint par les dépenses publiques et des marges qui existent pour en améliorer l'efficacité, la réduction des déficits ne peut emprunter que la voie de la maîtrise des dépenses. Le financement des dépenses nouvelles jugées nécessaires devrait être assuré par la réduction d'autres dépenses dont l'efficacité n'est pas avérée.

A - La persistance d'un déficit et d'une dette publics élevés réduisent dangereusement les marges de manœuvre budgétaires

Selon les prévisions du Gouvernement, le déficit des administrations publiques restera, en 2016, supérieur à 3 % et la dette publique atteindra un niveau proche de 100 points de PIB. Cette situation durablement dégradée des finances publiques expose la France à des difficultés importantes en cas de retournement conjoncturel ou de hausse des taux d'intérêt.

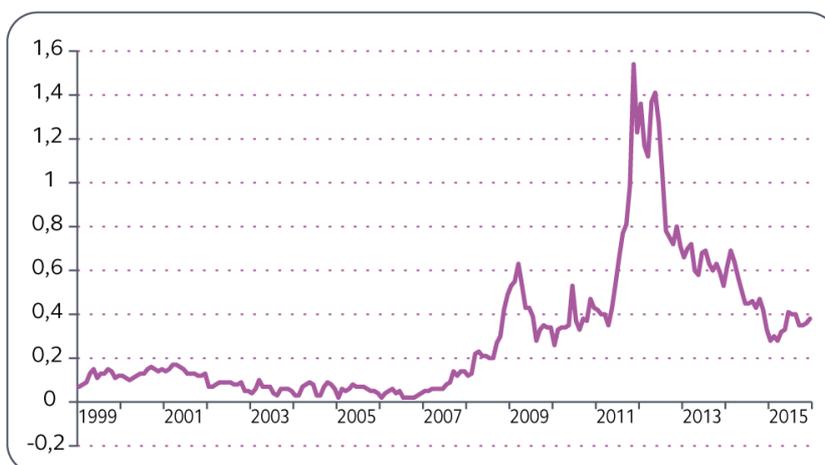
Si les déficits et la dette publics n'étaient pas réduits sensiblement dans les années qui viennent, la France risquerait ainsi de ne pouvoir faire face à l'avenir à un ralentissement brutal de l'activité. Face à un tel choc, les déficits publics se creusent en effet spontanément et la politique budgétaire est, en outre, en général sollicitée pour en amortir l'impact, ce qui vient amplifier le creusement spontané des déficits. Ainsi, lors des deux dernières récessions (1992-1993 et 2008-2009), le déficit public s'était creusé de 4 points de PIB environ. Mais répéter ce choix aurait pour effet de faire croître fortement la dette publique, qui dépasserait alors largement les 100 points de PIB. La France risquerait alors de se trouver contrainte, sous la pression des marchés ou même par crainte de perdre toute maîtrise de sa dette publique, de mener une politique budgétaire restrictive venant amplifier l'impact du choc initial.

Par ailleurs, le niveau élevé de la dette rend la France vulnérable à une hausse générale des taux d'intérêt, qui viendrait creuser les déficits ou obligerait à réduire à due proportion d'autres dépenses. Le pays a

bénéficié ces dernières années d'une baisse marquée des taux d'intérêt de sa dette publique. La charge de la dette a diminué, passant de 2,7 points de PIB en 2007 à 2,0 en 2015, malgré la progression de près de 35 points du poids de la dette dans le PIB. Avec le niveau prévu de dette en 2016, un retour du taux d'intérêt moyen payé sur la dette publique à son niveau de 2007 (4,3 % contre 2,1 % en 2015) ferait, à moyen terme, augmenter la charge de la dette de 2,1 points de PIB (soit l'équivalent de 50 Md€ de 2016), un montant équivalent à l'ampleur actuelle du déficit structurel.

Enfin, le niveau de dette fait en lui-même peser un risque de hausse des taux d'intérêt payés sur cette dette indépendamment du risque portant sur le niveau général des taux. La qualité de la signature de la France reste bonne sur les marchés et la France emprunte aujourd'hui à des taux d'intérêt très bas. Toutefois, la France n'est pas à l'abri d'une nouvelle augmentation de sa prime de risque avec l'Allemagne qui, comme le montre le graphique n° 5, a connu des variations de forte amplitude entre septembre 2008 et la mi-2013 et qui s'élevait à 40 points de base fin 2015.

Graphique n° 5 : écart de taux à 10 ans entre la France et l'Allemagne (en %)



Source : Cour des comptes d'après données de la Banque centrale européenne

La situation actuelle s'explique notamment par les mesures prises par la BCE et par la rémunération très faible, voire quasi nulle, du *Bund* allemand qui rend les émissions françaises plus attractives pour les investisseurs. Sa prolongation n'est en rien assurée. La

divergence dans les trajectoires de dette publique entre la France et l'Allemagne accroît par ailleurs le risque que l'écart de taux avec l'Allemagne se creuse à nouveau : le poids de la dette publique allemande dans le PIB, qui était équivalent à celui de la France en 2010 (81,0 points de PIB contre 81,7) ne serait plus que de 74,9 points de PIB en 2015, contre 96,5 pour la France, et il devrait continuer de baisser rapidement dans les années à venir, grâce aux excédents des administrations publiques allemandes. Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la dette publique allemande devrait ainsi revenir à 65,6 points de PIB en 2017, alors que la dette publique française atteindrait encore 97,4 points de PIB.

B - En phase de reprise économique, l'objectif de solde structurel a une importance-clé

Le déficit public est sensible à l'état de la conjoncture : une phase de basse conjoncture affecte les recettes publiques, ce qui a tendance, toutes choses égales par ailleurs, à accroître le déficit effectif ; à l'inverse en phase de conjoncture haute, le déficit effectif a tendance, toujours toutes choses égales par ailleurs, à être réduit par un surcroît temporaire de recettes.

Le solde structurel permet de neutraliser l'impact de la conjoncture sur le solde effectif. Il peut ainsi mettre en évidence les effets des décisions de politique budgétaire, comme par exemple les mesures de soutien à l'activité en 2009-2010, ou l'impact des baisses d'impôts décidées au tournant des années 2000.

Cet indicateur permet ainsi de mesurer la soutenabilité de la politique budgétaire menée, indépendamment des chocs conjoncturels. Il est donc souhaitable de se fixer des objectifs de solde structurel autant que de solde effectif : face à un choc conjoncturel défavorable, cela permet d'éviter de prendre des mesures de redressement qui viennent amplifier le choc initial ; face à un choc conjoncturel favorable, cela permet d'éviter de transformer une amélioration transitoire du solde effectif en surcroît de dépenses ou en baisse de prélèvements obligatoires, difficiles à inverser par la suite.

Une telle stratégie permet ainsi de maîtriser durablement la trajectoire des finances publiques, tout en préservant des marges de manœuvre budgétaires pour faire face aux risques de dégradation ultérieure de la conjoncture.

Comme le montrent l'exemple de la France de la fin des années 1980 et des années 1990 (cf. encadré), ainsi que les récentes décisions de politique budgétaire de certains de nos voisins qui bénéficient d'une reprise de l'activité²³, c'est lorsque la conjoncture est favorable que cette politique est la plus difficile à suivre. Si la France a montré sa capacité à soutenir l'activité par une politique budgétaire contra-cyclique en phase de dégradation de la conjoncture, comme l'illustrent les cas des récessions de 1993 et de 2009, elle n'a pas mis à profit les périodes de croissance pour redresser durablement son solde structurel, décidant de baisses d'impôts ou de hausses de dépenses sur lesquelles elle n'est guère revenue lorsque la phase de forte croissance s'est interrompue.

L'évolution des finances publiques entre les deux crises de 1992-1993 et 2008-2009

La France est sortie de la récession de 1992-1993 avec un déficit très élevé, de 6,3 points de PIB, pour partie conjoncturel, mais aussi pour partie structurel. Les déficits se sont réduits ensuite nettement entre 1993 et 1997, revenant à 3,6 points de PIB en 1997, malgré une croissance qui reste modérée, de + 2,0 % en moyenne : la réduction du déficit est alors intégralement structurelle.

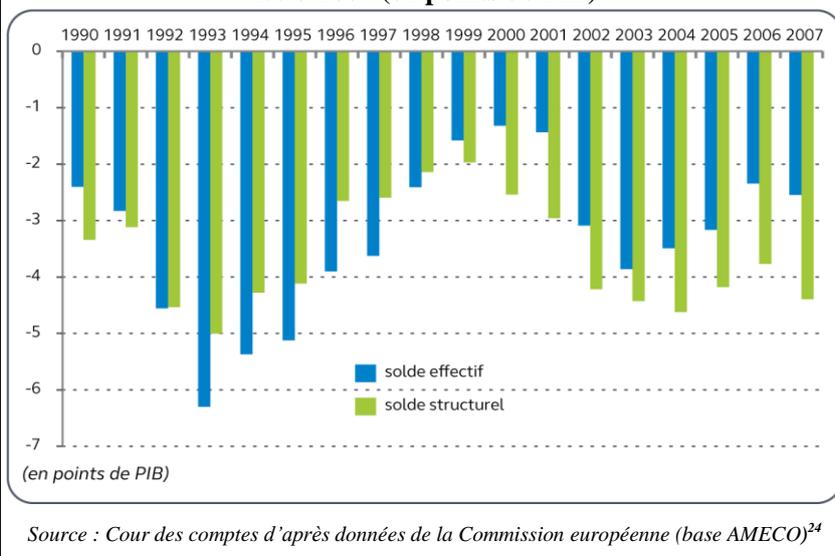
L'élévation du rythme de croissance, entre 1998 et 2000, a permis une nouvelle amélioration du déficit, passé de 3,6 points de PIB en 1997 à 1,3 point en 2000. Mais, à partir de 2000, cette amélioration, considérée à tort comme durable alors qu'elle est purement cyclique, conduit à décider des baisses d'impôts et des hausses de dépenses : le solde structurel recommence à se dégrader de 0,5 point en 2000, puis en 2001.

L'affaiblissement de la croissance en 2002 et 2003, autour de + 1 %, entraîne une nette augmentation du déficit, qui repasse au-dessus de 3 points de PIB en 2003 : le creusement du déficit lié au seul impact mécanique de la conjoncture est amplifié par des mesures de soutien à l'activité. Le retour à une croissance plus soutenue entre 2004 et 2007 (+ 2,2 % en moyenne) n'est pas mis à profit pour restaurer la situation des finances publiques et le déficit structurel est encore en 2007 à son niveau de 2003 (4,3 points de PIB).

La France a en conséquence abordé la crise de 2008-2009 avec un solde structurel dégradé, ce qui a limité la capacité de relance budgétaire pour amortir les conséquences de la crise sur l'activité sans pour autant éviter un net creusement de la dette publique depuis 2009.

²³ Dans ses prévisions de novembre, la Commission européenne prévoit ainsi que le déficit structurel de l'Autriche, de l'Espagne et de l'Italie se creusera en 2016, après plusieurs années d'efforts, alors que la croissance est de retour.

**Graphique n° 6 : solde effectif et solde structurel en France
1990-2007 (en points de PIB)**



À un moment où la conjoncture tend à s'améliorer, le solde structurel doit ainsi être l'objectif prioritaire de la politique budgétaire, comme le prévoient désormais les règlements européens et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance qui fixent un objectif d'équilibre structurel que la France s'est engagée à respecter (réduction du solde structurel de 0,5 point de PIB par an jusqu'à atteindre l'équilibre structurel).

C - La réduction des déficits doit passer par la maîtrise des dépenses

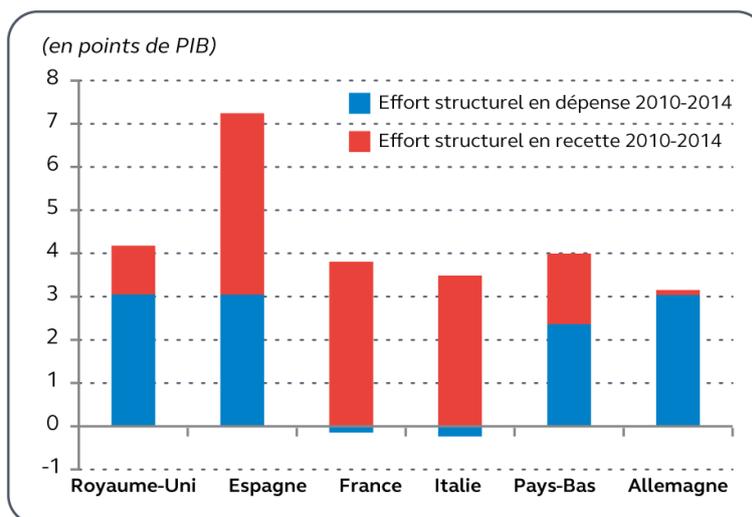
Les dépenses de l'État dans les domaines de la défense et de la sécurité seront vraisemblablement accrues dans les années qui viennent. Toutefois, leur poids dans les dépenses de l'État (70 Md€ pour 422 Md€)

²⁴ La méthode de calcul du déficit public a changé depuis la fin des années 1990, incluant, désormais, notamment les opérations de reprise des engagements de retraites (soutles).

et dans les dépenses publiques (70 Md€ pour 1 145 Md€²⁵, soit 6,1 %), ainsi que le surcroît de dépenses annoncé pour 2016 (1,5 Md€, soit moins de 0,1 point de PIB) ne sont pas tels qu'ils doivent conduire à s'écarter de la trajectoire de finances publiques, que le Gouvernement a fait le choix de faire reposer depuis 2014 sur la maîtrise des dépenses.

Après la crise de 2008-2009, la France avait au contraire fait porter l'essentiel de l'ajustement sur les prélèvements obligatoires. La croissance des dépenses publiques a certes été infléchie à compter de 2010 (0,8 % par an en volume sur la période 2010-2014 contre + 2,2 % sur la période 2004-2008), mais les dépenses ont baissé dans de nombreux pays européens, nos principaux partenaires, à l'exception de l'Italie, ayant fait porter l'essentiel de leurs efforts sur la dépense (cf. graphique n° 7)²⁶.

Graphique n° 7 : effort structurel en dépenses et en recettes sur la période 2010-2014 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes d'après rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2015, p. 60

Note : l'effort structurel en recettes correspond aux mesures nouvelles et l'effort structurel en dépenses correspond à l'écart d'évolution des dépenses par rapport à la croissance potentielle.

²⁵ Dépenses publiques en 2014, au sens de la comptabilité nationale hors cotisations imputées, capitalisation de la production pour emploi final propre et crédits d'impôt.

²⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, p. 49-78, La Documentation française, juin 2015, 229 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En conséquence, la France avait en 2014 un poids de ses dépenses publiques dans le PIB (57,5 points) très supérieur à la moyenne de la zone euro (49,4), de l'Union européenne (48,2), et à celui des autres grands pays de la zone euro (Allemagne : 44,3 ; Italie : 51,2 ; Espagne : 44,5)²⁷, sans que cela se traduise par de meilleurs résultats en matière de logement, d'éducation, de formation ou d'emploi. La France dispose donc de marges pour baisser ses dépenses publiques rapportées au PIB, tout en améliorant leur efficacité.

La stratégie de réduction des déficits s'appuie désormais davantage en France sur la maîtrise des dépenses. Après une croissance contenue des dépenses en volume de + 0,5 % en 2014, cette stratégie a eu peu d'effets en 2015, notamment parce que l'inflation ayant été plus faible que prévu, la fixation de certaines enveloppes de dépenses en valeur s'est traduite par un maintien de la croissance des dépenses en volume autour de + 1,0 % au lieu de la hausse prévue de + 0,2 %. En 2016, le Gouvernement prévoit un net infléchissement, avec une hausse limitée à 0,4 % des dépenses en volume. Cet objectif, plus ambitieux, pourrait néanmoins ne pas être atteint si les risques portant sur la prévision de dépenses ou d'inflation relevés par la Cour se matérialisaient.

L'ajustement effectué jusqu'en 2016 sur les dépenses devrait en tout état de cause rester assez modeste. Les moyens de maîtriser durablement la dépense publique existent néanmoins et devraient être davantage mobilisés. Des dépenses nouvelles peuvent être financées par redéploiement au sein du budget de l'État en réduisant d'autres dépenses. Les mesures mises en œuvre par nos principaux partenaires pour faire baisser les dépenses, et qui ont été présentées dans un rapport récent de la Cour²⁸, fournissent des exemples éclairants.

La Cour met régulièrement en évidence, dans ses rapports, des mesures permettant d'infléchir durablement l'évolution des dépenses publiques. Ainsi, au deuxième semestre 2015, le rapport consacré à la masse salariale de l'État remis à la commission des finances du Sénat²⁹ a identifié plusieurs leviers possibles d'économies portant sur les rémunérations, les effectifs et le temps de travail. De même, le rapport

²⁷ Ces chiffres ne sont pas totalement comparables du fait du périmètre variable des dépenses publiques d'un pays à l'autre, mais ces différences de périmètre n'affectent pas la portée générale des comparaisons entre la France et ses partenaires européens.

²⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, op.cit.

²⁹ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat. La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, op.cit.

consacré au coût du lycée³⁰ a fait apparaître le coût élevé de l'enseignement secondaire en France et proposé plusieurs orientations pour le réduire. Le rapport annuel de la Cour sur la sécurité sociale³¹ qui, tous les ans, documente les mesures propres à une meilleure maîtrise des dépenses à fort dynamisme, a ainsi examiné en 2015 les dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en exercice libéral et les prises en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale.

CONCLUSION

La loi de finances rectificative pour 2015 prévoit un déficit public de 3,8 points de PIB. Le déficit public se replierait ainsi de seulement 0,1 point de PIB, malgré une croissance meilleure que les deux années précédentes, et l'ajustement structurel, qui mesure la variation du solde corrigée de la conjoncture, ne serait que de 0,3 point de PIB, contre 0,6 point en 2014 et 1 point par an en moyenne entre 2010 et 2013.

L'objectif pour 2016 retenu dans la loi de finances est un peu plus ambitieux, avec une réduction de 0,5 point du déficit effectif comme du déficit structurel. Sa réalisation est incertaine car il repose sur une prévision de croissance des recettes qui pourrait être surévaluée de 0,1 à 0,2 point de PIB et sur un objectif d'évolution des dépenses en valeur qui pourrait se révéler difficile à atteindre :

- *pour l'État, parce que les sources de tension sur les crédits des ministères en 2015 devraient être encore présentes en 2016 ; s'y ajoutent les dépenses nouvelles déjà annoncées en faveur de la sécurité et non compensées par des économies, et celles qui pourraient être prises en cours d'année ;*
- *pour les administrations de sécurité sociale, parce que les économies attendues de la nouvelle convention de l'Unédic ne devraient pas être à la hauteur de celles retenues dans la prévision du Gouvernement ;*
- *pour les collectivités locales, parce que la prévision repose sur l'hypothèse forte d'une répercussion quasi intégrale de la baisse des concours de l'État sur leurs dépenses ou les taux d'imposition locale.*

³⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2015*. La Documentation française, septembre 2015, 765 p., disponible sur www.ccomptes.fr

À l'inverse, les charges d'intérêts pourraient être de nouveau surestimées en prévision, mais l'ampleur de cette surestimation risque d'être insuffisante pour permettre le respect de l'objectif de déficit pour 2016.

À moyen terme, la réduction des déficits publics doit se poursuivre et la réduction de la dette publique s'enclencher nettement. Dans le cas contraire, la France risquerait, à l'avenir, d'être fortement limitée dans l'utilisation de l'instrument budgétaire pour faire face aux chocs macroéconomiques, voire de perdre sa capacité à maîtriser ses choix budgétaires.

Pour qu'elle soit durable, la réduction des déficits publics doit porter sur le déficit structurel autant que sur le déficit effectif. Dans une phase de reprise économique, davantage encore que dans les phases de basse conjoncture, les objectifs de solde structurel ont donc une importance-clé.

Compte tenu du poids élevé atteint par les dépenses publiques et des marges qui existent pour en améliorer l'efficacité, la réduction des déficits ne peut emprunter que la voie de la maîtrise des dépenses. Le financement des dépenses nouvelles, telles que, par exemple, les dépenses de sécurité et de défense pour faire face aux menaces terroristes, peut être assuré par la réduction d'autres dépenses qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.

Les rapports de la Cour, comme les chapitres suivants du présent rapport, fournissent des pistes permettant d'atteindre l'objectif de maîtrise des dépenses et visant à améliorer la gestion publique.

Réponses

| |
|--|
| Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget 50 |
|--|

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Nous saluons les travaux de la Cour qui invitent à poursuivre l'amélioration de la situation de nos finances publiques : c'est l'objectif que s'est donné le Gouvernement depuis 2012, et qu'il poursuit, depuis, dans la durée. La politique du Gouvernement doit permettre par une maîtrise accrue de la dépense publique de ramener le déficit sous 3,0 % du PIB en 2017, à un rythme compatible avec le retour de la croissance, et d'infléchir la trajectoire d'endettement de notre pays. Cette stratégie porte ses fruits comme en témoigne le recul du déficit et la diminution du poids des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB), ainsi que la Cour le souligne dans ce rapport.

Nous tenons à rappeler, à titre liminaire, que la politique conduite par le Gouvernement a déjà permis de réduire le déficit structurel de moitié depuis 2012. Celui-ci atteint désormais son niveau le plus bas depuis le début des années 2000, alors que le contexte macroéconomique est demeuré difficile et que, depuis 2015, les baisses d'impôts conduisent à une baisse de la part des prélèvements obligatoires dans le PIB. Ceci est permis par le fait que depuis 2013, la dépense publique progresse à un rythme historiquement bas en raison des mesures d'économies mises en œuvre pour la contenir.

Grâce aux résultats obtenus sur la maîtrise de la dépense, le Gouvernement tient son engagement de réduction continue du déficit public et de baisse des prélèvements obligatoires. Dans son avis sur les projets de lois financières pour 2016, le Haut Conseil des finances publiques observait d'ailleurs que la trajectoire de solde structurel était en avance sur les objectifs de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2014 à 2019.

Les analyses présentées par la Cour appellent deux séries d'observations, sur la situation des finances publiques en 2015 d'une part, et sur les perspectives 2016, d'autre part.

1. S'agissant de la situation des finances publiques en 2015

La Cour note tout d'abord que le Gouvernement n'a pas révisé sa prévision de solde pour 2015, ni la prévision de croissance et qu'il n'a ajusté que marginalement l'inflation. Les prévisions faites par le Gouvernement pour 2015 lors de la présentation du projet de loi de finances se sont révélées très proches de celles que la Commission européenne a publiées à l'automne 2014 (1,0 % pour la croissance et

0,1 % pour l'inflation contre, respectivement, 1,1 % et 0,1 % pour la Commission européenne), et les dernières données disponibles, notamment l'exécution meilleure qu'attendu du solde budgétaire, confirment que l'objectif de solde présenté dans le programme de stabilité et repris en PLF devrait être atteint (- 3,8 %), et sera ainsi meilleur que la prévision fixée en loi de finances initiale (- 4,1 %). Cette analyse montre que le budget pour 2015 était fondé sur des hypothèses prudentes et que, grâce aux économies prévues dans le budget et aux économies complémentaires mises en œuvre en cours d'année, l'engagement de diminution du déficit public en 2015 devrait être tenu.

Sur l'État, en particulier, nous tenons à souligner, cette année encore, la stricte maîtrise des dépenses sous norme : les dépenses hors charge de la dette et pensions devraient s'élever à 283,9 Md€, soit 0,1 Md€ sous le niveau de la norme fixé en loi de finances rectificative de fin d'année. Ce résultat a été obtenu alors qu'en cours d'année le montant global des dépenses sous norme a été abaissé de 0,7 Md€ et que des moyens nouveaux d'une ampleur significative ont été déployés pour la sécurité des Français. Ce résultat atteste de l'efficacité de la politique budgétaire du Gouvernement qui a su prendre les mesures nécessaires pour tenir l'objectif de baisse du déficit public tout en finançant les dépenses nécessaires pour faire face aux situations nouvelles en cours d'année.

Sur le champ social, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), abaissé à un niveau de 181,9 Md€ au printemps devrait être respecté (soit une progression de ces dépenses contenue à 2,0 %). Dans son avis du 6 octobre 2015, le comité d'alerte n'a pas souligné de risque pesant sur son exécution.

Quant à l'incertitude que la Cour souligne sur les comptes des collectivités territoriales, les premiers résultats d'exécution confirment les prévisions du Gouvernement. En effet, même si l'exécution pour l'année 2015 ne sera connue qu'à la fin mars, les hypothèses retenues dans le compte sous-jacent à la loi de finances pour 2016 d'un solde proche de l'équilibre en 2015 restent valides, sur la base d'un ralentissement des dépenses courantes et de la masse salariale, ainsi que d'une baisse des dépenses d'investissement en lien avec le cycle électoral.

Au total, l'exécution de l'année 2015 sera conforme à l'engagement pris par le Gouvernement dès le programme de stabilité, soit un niveau de déficit public ramené sensiblement au-dessous du solde prévu pour 2015 dans la LFPF. Comme le Gouvernement l'avait annoncé dès le dépôt du projet de loi de finances pour 2015, la réduction du déficit public se poursuit en 2015, à un rythme adapté au contexte économique

et tenant compte des engagements de baisse des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, la Cour porte son attention essentiellement sur l'amélioration du solde, sans mettre suffisamment en avant le niveau d'effort en dépenses. Or, cette maîtrise des dépenses publiques va pleinement dans le sens de ses recommandations et l'exécution 2015 confirmera la nette inflexion enregistrée l'an dernier dans la progression des dépenses publiques par rapport à leur évolution moyenne observée sur le passé, puisque celle-ci ne serait que de 1,0 % (en valeur, hors crédits d'impôts), après 0,9 % en 2014 – soit des taux de progression historiquement bas.

Rapporter ces chiffres à la progression moyenne de 3,6 % par an entre 2002 et 2012 permet de prendre la mesure de l'effort accompli.

L'analyse de la Cour montre donc qu'en 2015, la contribution des dépenses à la baisse du déficit public devrait permettre de financer les baisses d'impôts tout en poursuivant la réduction du déficit public. Cette analyse confirme que la politique d'économies du Gouvernement définie pour les années 2015 à 2017 produit bien des résultats dès l'année 2015.

2. S'agissant de la stratégie de la poursuite du redressement des comptes publics en 2016

La Cour estime que, si elle n'est pas hors d'atteinte, la prévision de déficit pour 2016 reposerait sur une prévision de dépenses sous-estimée d'une part (en particulier sur les champs de l'État, de l'Unédic et des collectivités locales) et sur une estimation de recettes « un peu élevée » d'autre part, même si elle juge que celle-ci est « atteignable ».

En matière de dépenses, en 2016 comme en 2015, le Gouvernement a pour objectif de dégager des économies substantielles pour financer les baisses d'impôts et poursuivre la réduction du déficit. Le Gouvernement mettra en œuvre les mesures nécessaires pour respecter les objectifs de dépenses fixés en 2016, comme il l'a fait en 2015 alors que l'ambition de ces objectifs n'était pas moindre.

Si la Cour estime que le respect de l'objectif de dépense en valeur appellera en 2016 un effort de gestion des crédits particulièrement rigoureux, les risques sont bien identifiés et les instruments de régulation budgétaire (gel de précaution notamment, dont le taux est stabilisé en 2016 à 8 % des crédits hors titre 2 et 0,5 % des crédits de masse salariale) contribueront à assurer le respect de la norme de dépense. De ce point de vue, la gestion des années passées a montré la capacité du Gouvernement à maintenir un volume important de crédits gelés jusqu'en

fin de gestion afin de conserver des marges de redéploiement importantes. S'agissant en particulier de la budgétisation des opérations militaires extérieures (OPEX), la loi de programmation militaire actualisée le 28 juillet 2015 prévoit que les dépassements par rapport à la prévision (450 M€, soit un niveau stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2015) seront financés par la solidarité interministérielle. S'agissant enfin des dépenses de personnel et, plus particulièrement, des effectifs de l'État, ceux-ci restent maîtrisés, déduction faite de la révision à la hausse des effectifs du ministère de la défense, de l'intérieur, de la justice et des douanes, justifiée par des circonstances exceptionnelles et décidée dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire puis du plan de lutte anti-terrorisme consécutif aux attentats du mois de novembre 2015. Enfin, les revues de dépenses ont bien contribué au respect des objectifs de maîtrise des dépenses et l'année 2016 verra aboutir la deuxième vague de revues de dépenses. Conformément à ce qui a été fait les années précédentes, toute mesure supplémentaire susceptible d'intervenir en cours de gestion sera financée par des redéploiements en dépenses, sur le champ de l'État et des autres administrations publiques.

S'agissant des dépenses sociales, l'Ondam a été voté à un niveau historiquement bas (1,75 %), ce qui représente un effort important au regard de la progression tendancielle de ces dépenses (3,6 %). Le comité d'alerte de l'Ondam a estimé que cet objectif peut être atteint. Quant aux économies attendues sur le champ des retraites complémentaires, la mise en œuvre du nouvel accord national interprofessionnel signé par les partenaires sociaux permettra bien d'améliorer dès 2016 la situation financière des régimes complémentaires et contribuera aux efforts de maîtrise des dépenses prévus.

La Cour évoque enfin la possibilité que les collectivités territoriales recourent davantage à l'emprunt pour maintenir leur niveau d'investissement dans le contexte de baisse de leurs dotations ; or, l'exemple de 2014 et nos prévisions confirmées sur 2015 montrent que les dépenses ont bien été adaptées à la baisse des concours financiers, limitant ainsi le recours à l'endettement. De plus, les collectivités ont également une marge de financement de leurs investissements sur leurs ressources propres avec les prélèvements sur trésorerie, et elles pourront bénéficier en 2016 du fonds de soutien à l'investissement local.

S'agissant enfin des risques sur les recettes, la Cour s'interroge sur le niveau élevé de l'élasticité de l'impôt sur le revenu : cette élasticité est justifiée par les effets de la progressivité du barème, qui sont estimés finement sur la base des statistiques fiscales. Par ailleurs, cette

interrogation de la Cour doit être mise en regard de la prévision agrégée de recettes dont les risques sont équilibrés. En effet, au niveau agrégé, les prévisions impôt par impôt s'appuient sur une élasticité globale des prélèvements obligatoires unitaire en 2016 que la Cour qualifie d'« atteignable ».

En 2016 comme en 2015, les prévisions de recettes, qui sont soumises, par nature, à un nombre important d'aléas, ont été fixées par le Gouvernement à un niveau prudent.
