

## Dossier budget 2015 et loi de programmation 2014-2019

### Failles du budget 2015 et trajectoire alternative de la Fondation iFRAP

Le budget 2015 et la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 comportent après étude approfondie par la Fondation iFRAP un certain nombre de failles qui les rendent peu crédibles. Si la Commission européenne a pour l'instant accordé un « quitus » provisoire à la France, les récentes modélisations européennes de nos finances publiques sont pour le moins pessimistes (avec des prévisions de croissance de 0,7 et 1,5% pour 2015 et 2016 et déficit structurel attendu pour ces deux mêmes années de -2,9 et -3,4%) et témoignent du peu de crédit accordé aux « efforts historiques » français. La Fondation iFRAP met en lumière (Partie I) :

- Un manque de crédibilité dans l'affichage de 21 milliards d'économies, dans la mesure où celles-ci sont encore **partiellement non documentées pour 4,6 milliards d'euros sur les 21 affichés soit près de 22% dès 2015. Par ailleurs nous mettons en évidence un halo d'incertitude pour 5 milliards d'euros supplémentaires. C'est donc quasiment la moitié des économies annoncées qui sont incertaines.**
- Un manque de transparence sur le tendancier des dépenses des administrations publiques. Elément central par rapport auquel les 21 milliards d'économies sont documentées, **nous démontrons que le gouvernement choisi discrétionnairement cette norme de référence** en changeant partiellement celle-ci entre 2014 et 2015. Nous identifions une faiblesse majeure dans les économies évaluées en tendancier : les économies en investissement qui utilisent le 2<sup>ème</sup> programme d'investissement d'avenir pour être dégagee. Cela nous semble aller à l'encontre de nos engagements budgétaires dans le cadre de l'UE.
- Par ailleurs nous identifions trois faiblesses hors tendancier : **les dépenses sur les collectivités territoriales, les dépenses sur le coût de financement de la dette et les dépenses relatives aux pensions des fonctionnaires.**
- Un pilotage des effectifs de la fonction publique dans les ministères et les opérateurs toujours perfectible : les effets de substitution massifs et plus que proportionnels entre Etat et opérateurs, s'achèvent. Mais toujours pas de plafond global des effectifs pour l'ensemble de la fonction publique d'Etat. **Depuis 2008, Etat et opérateurs ont augmenté leurs effectifs de 14566 ETPT. Et, en 2015, le nombre d'agents au niveau national, emplois dans les opérateurs compris va augmenter de 495.**
- Des collectivités territoriales qui ne baisseront pas significativement leurs dépenses en 2015 et au-delà. **Nous démontrons que leurs recettes propres augmenteront davantage que l'effort demandé en dépense soit 3,67 milliards d'euros/an. Contrairement à l'engagement présidentiel de ne pas augmenter la fiscalité pour les trois ans à venir.**
- Des ODASS (organismes divers d'administration de sécurité sociale) qui portent un poids considérable dans l'ajustement des dépenses, mais sans véritablement pouvoir dégager les économies nécessaires, surtout sur les dépenses de protection sociale hors assurance maladie, ce qui constitue une faiblesse supplémentaire dans le cadre de la gestion pluriannuelle des finances publiques. **Au-delà de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de Sécurité sociale, 100 milliards d'euros de dépenses sociales ne sont pas sous norme. Par ailleurs, les économies sur la protection sociale vont baisser drastiquement entre 2016 et 2017, de 6,4 milliards à 1,4 milliard. Ce qui suppose une maîtrise de l'ONDAM quasi inatteignable.**

Forts de ces constats, il importe de réfléchir (partie 2) à la mise en place d'une trajectoire plus ambitieuse pour nos finances publiques. D'une part parce qu'il faut dégager des marges de manœuvre supplémentaires compte tenu des faiblesses identifiées (partie1). D'autre part, parce

qu'il est nécessaire de tout faire afin de respecter les engagements de la France dans le cadre du TSCG. A cette fin, nous avons voulu « tester » la trajectoire des finances publiques proposée par la France, mettant en évidence :

- Les hypothèses « chocs » de la Fondation iFRAP : que se passerait-il si la croissance était moins bonne que prévue ou si la Commission nous réclamait des économies supplémentaires (1 point de PIB) ?
- Le scénario alternatif de retour à l'équilibre de nos finances publiques sans hypothéquer substantiellement la croissance.

## Partie 1 : Examen du budget 2015 : le redressement des finances publiques n'est pas sécurisé

### *Les zones d'ombres des économies non documentées dans le cadre des 21 milliards d'économies*

Malgré la pression de la Commission européenne, **près de 22% des économies affichées par la France afin de réaliser son plus gros effort sur la programmation 2014-2019, ne sont pas documentées** (soit 4,6 milliards d'euros sur les 21 milliards affichés).

Significativement cette « inconnue » pèse près de 2,9 milliards sur l'État (1 milliard sur les dépenses de fonctionnement et 1,95 milliard sur les dépenses d'intervention). Les incertitudes sur le bloc local sont évaluées à zéro. Il s'agit d'une appréciation qui tient compte du fait qu'elles sont bien visibles à partir des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Cependant, il ne faut pas en conclure qu'il n'existe aucune incertitude sur ce point dans la mesure où celles-ci ne sont pas fléchées et qu'il n'existe pas d'engagement du bloc local.

Le reste des zones d'ombres relève du champ de la protection sociale avec des économies à éclaircir sur les interventions et sur les régimes de retraites. **Ce premier balayage des économies permet de bien cerner les premières faiblesses de la trajectoire de nos finances publiques.**

Par ailleurs, il existe un certain nombre d'incertitudes persistantes s'agissant des économies dégagées notamment sur l'Etat.

Economies tendanciennes sur l'Etat, répartition par grandes masses Mds €	2015	2016	2017
Dépenses de personnel	1,4	1,3	1,2
Dépenses de fonctionnement	1,6	1	1
Dépenses d'investissement	0,5	0	0
Dépenses d'intervention	2,4	2,1	2,1
Dépenses des opérateurs	1,9	1,3	1,3
<b>Total</b>	<b>7,7</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>

Tout d'abord s'agissant des dépenses d'investissement. 500 millions d'euros seraient dégagés par un décaissement moins rapide des PIA2 (second programme d'investissement d'avenir). C'est très curieux dans la mesure où précisément, les PIA2 sont considérés en dehors des dépenses budgétaires classiques afin en comptabilité nationale de ne pas les intégrer ni dans le niveau des dépenses publiques ni au sein du solde budgétaire au sens de Maastricht. S'ils ne sont pas « budgétisés », ils ne devraient pas permettre de dégager des économies, même en trésorerie selon le même référentiel. **La seule explication plausible et cohérente serait qu'il y aurait une substitution entre les PIA et des dépenses d'investissement classiques. Dans ce cadre, un retard dans le décaissement des PIA permettrait en réalité par réorientation des crédits de dégager des économies en investissement.** Mais là encore, la mesure est plus qu'acrobatique et non conforme à nos accords avec Bruxelles.

Ensuite, s'agissant des dépenses d'intervention. Là encore, il semble difficile de passer sous silence des sous-budgétisations récurrentes de certaines dépenses de protection sociale que l'on a vu par la suite dérapage en exécution. On peut citer en particulier l'aide médicale d'Etat ou l'hébergement d'urgence. Dans la mesure où il n'est prévu aucun correctif dans le présent PLF, il est difficile de penser qu'un infléchissement des interventions à 2,4 milliards en 2015 sera crédible.

Enfin, il existe également des incertitudes liées aux opérations extérieures de l'armée française. Le PLF 2015 propose une budgétisation de 450 millions d'euros dont 170 millions de dépenses de personnel. L'exécution 2014 semble témoigner d'une exécution à 1,055 milliard d'euros, soit plus du double du coût budgété initial, dont 150 millions additionnels sur les dépenses de personnel. En 2014 ce dérapage a été entièrement couvert par des redéploiements, donc par des économies trouvées ailleurs. Dans le cadre d'un effort inédit en 2015 de 7,7 milliards d'économies affichées sur l'Etat, ces marges de manœuvres ne seront plus possible. Il existe donc des incertitudes en matière de dépenses de fonctionnement mais aussi de personnel avec une exécution plus tendue liée à la montée en puissance des effectifs de l'éducation nationale (dans le cadre des fameux 60.000 postes à créer pendant la législature).

**On peut affirmer qu'il existe un halo d'incertitudes qui s'ajoute aux dépenses non documentées sur environ 5 milliards d'euros supplémentaires. Soit une incertitude totale portant sur presque la moitié des 21 milliards d'euros d'économies annoncées.**

**La faible inflation ne devrait pas jouer tellement en défaveur du budget, contrairement à ce qui est affirmé**

La communication gouvernementale affirme qu'une faible inflation joue globalement contre la bonne tenue du budget de l'Etat et également contre les économies en dépenses. Cette affirmation doit être fortement nuancée :

- Sur le volet recettes il ne fait pas de doute qu'une faible inflation joue à l'encontre des rentrées fiscales. Les prix étant plus bas, les recettes rentrent mal (TVA, IS et même l'IR si cette faible inflation se double d'une véritable modération salariale).
- Sur le volet dépenses, la faible inflation occasionne une plus faible économie par différence sur le tendancier qui doit être révisé à la baisse. Cependant, cela devrait être gagné en exécution puisqu'il est beaucoup plus facile en théorie de « tenir la dépense » si l'inflation est plus basse que prévue. Sauf que cela serait possible si la maîtrise de l'exécution budgétaire était parfaite. Malheureusement, si l'inflation constatée est mal répercutée en exécution, les ministères se retrouvent en « surbudgétisation » et auront alors tendance à vouloir consommer l'ensemble des crédits accordés

en loi de finance (avec une inflation prévue trop forte), de sorte que la dépense *in fine* sera moins bien tenue.

La réponse est donc que normalement la faible inflation devrait avoir en dépense une influence neutre. **L'excuse d'une faible économie par rapport au tendancier de dépenses ne peut s'expliquer que par une exécution budgétaire médiocre et pas assez prudente.** Toutefois si les minorations de recettes sont plus fortes que la meilleure maîtrise des dépenses, la dégradation du solde publique sera inévitable. Retenons simplement que les dépenses sont plus sensibles à l'inflation (hors dépenses d'allocations chômage et certains minima sociaux), tandis que les recettes le sont davantage à la croissance.

## ***Budget 2015 : l'État manipule-t-il son tendancier ?***

Les 50 milliards d'économies sont évalués, nous affirment les pouvoirs publics, en accord avec le référentiel européen comme des économies par rapport à un tendancier d'évolution spontanée des dépenses. L'État est ainsi amené à dégager des efforts, sans pour autant que ses dépenses baissent, puisque ces économies ne sont pas faites en valeur, mais plus largement en volume, sans nécessairement suivre de façon stricte l'inflation.

**Ce qui est beaucoup plus critiquable, c'est que le gouvernement se permette de redéfinir à sa guise le tendancier.** En clair, Bercy s'arroge le droit de définir le tendancier des dépenses comme il l'entend. Il prend aujourd'hui les évaluations de la Cour des comptes pour certaines dépenses (fonctionnement, investissement, interventions), qu'il critiquait d'ailleurs lors du PLF de l'année 2013 avant de s'y rallier partiellement en 2014 (fonction et intervention mais pas investissements). Dans ces conditions les **21 milliards d'économies sont donc virtuels et manipulables. Une situation inadmissible.**

**Prenons par exemple la masse salariale :** lors du budget 2014, les pouvoirs publics avaient communiqué sur leur « effort » s'agissant de la masse salariale de l'État : *« Rappelons qu'il existe un écart entre l'évaluation de la progression tendancielle de la masse salariale de l'État par le gouvernement et celle retenue par la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques pour 2012 : la Cour évalue en effet la progression tendancielle de la masse salariale à +1,3 milliard d'euros par an mais sur la base d'une hypothèse d'effectifs constants. Or, le gouvernement établit son évaluation sur la base de la progression moyenne de la masse salariale sur les dix dernières années, au cours desquelles les effectifs ont progressé. »* Le gouvernement en concluait que la masse salariale de l'État augmente tendanciellement de **+2,2 milliards d'euros/an** soit près de 3% par an<sup>1</sup>. La progression de la masse salariale de l'État en 2014 ne représentant que de +0,2 milliard d'euros, soit une économie de **+1,7 milliard par rapport au tendancier**<sup>2</sup>. Changement en 2015 : on est passé à une référence composite basée en partie sur l'inflation moyenne estimée pour le futur (1,35%) et aux effets en termes de revalorisation du point de fonction publique, auquel s'ajoutent d'autres éléments (mesures catégorielles, etc.) **Pourquoi ce changement méthodologique ?** Avec le tendancier utilisé précédemment il aurait fallu inclure le fléchissement historique du montant des dépenses de personnel à périmètre courant intervenu entre 2012 et 2013 et intégrer les conséquences budgétaires des transferts vers les universités intervenues, de la baisse des effectifs sans compensation salariale depuis 2012, et du gel du point de fonction publique depuis 2010, etc. Bref, **le tendancier aurait été réduit.**

---

<sup>1</sup> Hors CAS pension

<sup>2</sup>, si l'on retient par ailleurs une progression mécanique de la masse engagée de 270 millions par an entre 2012 et 2015, soit près de 800 millions d'euros sur trois ans

En choisissant de déterminer désormais le tendancier par rapport à une autre référence, le gouvernement **se redonne des marges de manœuvre pour dégager des économies tendanciennes puissantes sur la masse salariale**. À la clé, une participation active des dépenses de personnel aux économies affichées sur le périmètre de l'État.

Autre point noir sorti du tendancier sur décision du gouvernement, c'est celui de la contribution de l'Etat et des opérateurs aux charges de retraite des fonctionnaires. Difficilement pilotable, cette dépense ne permet pas de rendre prévisible les économies qui dépendent largement des départs à la retraite effectivement constatés. **Le problème c'est que des départs massifs l'année précédente dégrade mécaniquement les économies affichables l'année suivante en augmentant mécaniquement les contributions**. Là encore la sincérité des économies n'est pas correctement documentée. Ces exemples parmi d'autres permettent d'**affirmer que toutes les économies réalisées, par rapport à un tendancier, ne le sont pas, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement**.

La Fondation iFRAP propose :

- que soit définie une méthodologie claire et pérenne quant à l'évaluation du tendancier sur la période.
- que cette méthodologie prenne bien en compte l'ensemble des composantes de la dépense publique
- que sa révision fasse l'objet d'un consensus avec les organismes "certificateurs" : Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques et Commission européenne.
- que celle-ci définisse à moyen terme un référentiel commun pour la détermination des économies en tendances pour l'ensemble des pays signataires du TSCG.

### ***Les effectifs de l'Etat et des opérateurs, la fin des vases communicants***

Le PLF 2015 met en exergue un plafond d'autorisation d'emplois (PAE) de 1 903 238 ETPT (y.c budgets annexes) et des opérateurs de l'Etat à 397 664 ETPT. Par ailleurs, la loi de programmation s'engage quant à la stabilité de ces effectifs sur la période 2015-2019. Faut-il s'en réjouir ?

Que constate-t-on sur moyenne période ? Entre 2008 et 2015, on assiste globalement à un effet de substitution entre la baisse des agents au niveau des ministères de l'Etat et de ses budgets annexes et les personnels employés dans les opérateurs. Alors qu'entre 2008 et 2012, le non-renouvellement de 1 fonctionnaire sur 2 -hors ministères prioritaires-, permet une décroissance importante des effectifs de la fonction publique d'Etat, les transferts vers les opérateurs montent en puissance, en particulier, dans le cadre de la réforme des universités à partir de 2009.

Il est par ailleurs important de relever que les transferts réalisés par les ministères se sont quasi-mécaniquement accompagnés d'une hausse des personnels sous plafonds des opérateurs **plus que proportionnelle**, représentant un effet cumulé de 14.566 ETPT sur la période 2008/2015. Nous pouvons le vérifier au travers du tableau suivant :

<b>Bilan des variations de transferts Etat/opérateurs sous plafonds ETPT</b>								
	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	Cumul
Etat	-35 310	-65 896	-34 162	-8 919	-10 868	-4 801	-833	-160 789
opérateur	49 277	72 818	27 049	7 590	12 083	6 273	265	175 355
dépassement	13 967	6 922	-7 113	-1 329	1 215	1 472	-568	14 566

Les exceptions les plus notables étant les années 2011/2012 et les années 2014/2015, où l'on assiste au contraire à une modération inédite des transferts. Mais cette modération est contrebalancée par une croissance importante des effectifs hors plafond (respectivement +4.915 ETPT et +1.063 ETPT). **On est au cœur de la technique dite de substitution**, surtout pour des postes rentrant dans des contrats aidés permettant aux opérateurs de se constituer une masse salariale « flottante ».

Cependant si l'on regarde les opérateurs, et particulièrement les recrutements hors plafonds, leur nombre est de plus en plus faible au cours de la période, malgré un relèvement entre 2012 et 2013, liés à l'augmentation des emplois spécialement chez les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**On peut donc parler d'un processus qui arrive à son terme : la substitution effectifs des ministères à effectifs sous plafond, a fait place à une substitution effectifs sous plafond/effectifs hors plafond qui arrive elle-même à son terme...** alors que la progression des effectifs freine de plus en plus du côté des opérateurs. Il serait donc bon pour le pilotage des effectifs de la fonction publique **d'encadrer le recours aux emplois hors plafonds en recourant à l'intégration progressive de ces mêmes emplois sous plafond.**

### ***Maintenir les effectifs de l'Etat dégrade le pilotage de la masse salariale :***

**L'impact des départs en retraite sur les effectifs de la fonction publique d'Etat et les schémas d'emplois des ministères semble se réduire.** En voulant déterminer en tant que marqueur politique la nécessité de garantir la stabilité des effectifs de la fonction publique d'Etat sur la période, les pouvoirs publics prennent le risque de rater la fin de la transition démographique de la fonction publique d'Etat et les gains d'économies qu'elle pourrait générer.

Mais cette situation cache en fait **une lourde compensation mise en place dans les ministères jugés non prioritaires afin de gager les créations de postes dans les ministères qui le sont.** Ainsi en 2015 le solde net des créations de postes respectant les priorités gouvernementales ne sera que de 696 ETP, tandis que le schéma d'emploi des ministères non prioritaires devrait lui s'élever à -1.873 ETP, soit près de trois fois plus.

Sur quatre ans, depuis que l'actuel gouvernement est au pouvoir, **les efforts relatifs aux suppressions de postes se sont réduits d'environ 60% tous les ans environ**, ce qui correspond à un frein sans précédent. Dans le même temps les ministères prioritaires augmentaient régulièrement en solde net<sup>3</sup>.

On assiste donc à une puissante « rigidification » des effectifs, qui ne pourra pas contribuer à une saine maîtrise de la masse salariale. Désormais, le dogme des effectifs constants aggravé par la rigidité des priorités gouvernementales, ne pourra que dégrader la situation individuelle des agents sur le plan des rémunérations, sans pour autant permettre un meilleur pilotage des dépenses de personnel (la baisse des effectifs permettait de dégager des marges de manœuvres sur le plan salarial sur le point de se tarir). Nous pouvons le vérifier grâce aux économies permettant de « tenir » la masse salariale sur la période 2015-2017. Il apparaît alors clairement que les mesures catégorielles s'effritent pour ne plus représenter qu'une augmentation de 143

---

<sup>3</sup> hors 2013 où le ministère de l'enseignement supérieur et la recherche est devenu créateurs net de poste de façon extrêmement forte et sans lendemain (sans doute par des titularisations massives dans le cadre des transferts des universités).

millions d'euros par an à partir de 2016 en valeur tandis que l'effet sur la masse salariale des réductions d'effectifs serait divisé par quatre en trois ans.

**Si l'on veut redonner une certaine efficacité au pilotage de la masse salariale tout en minimisant la grogne sociale (d pouvoir d'achat aux fonctionnaires) et en redynamisant les promotions dans la fonction publique d'Etat, il est mécaniquement obligatoire de cesser d'appliquer la logique des ministères prioritaires.** Il importe que l'ensemble des ministères baissent leurs effectifs et participent à l'effort commun afin de constituer les économies en dépense permettant de fluidifier les parcours et continuer de réformer (fusion des corps aujourd'hui arrêtée etc.).

La Fondation iFRAP propose :

- **de mettre en place un plafond global impératif d'emplois** et de supprimer la distinction du hors plafond et sous plafond et des plafonds d'autorisation d'emplois des ministères et des opérateurs, **pour aborder une logique de plafonds d'autorisation d'emploi consolidés.**

- **de mettre fin au dogme des effectifs « constants », pour passer à une logique de baisse des effectifs, afin de dégager des marges de manœuvre permettant de piloter la masse salariale.**

- La constitution de réserve d'économies sur la baisse des effectifs devrait permettre de gager des réformes de structure (baisse du nombre de corps, fluidification des carrières entre les trois fonctions publiques etc.).

### ***Les finances des collectivités locales sont-elles suffisamment maîtrisées***

La loi de programmation 2014-2019 introduit un nouvel objectif de suivi des collectivités, en même temps que le PLF 2015 met en œuvre la première tranche des 3,67 milliards d'économies additionnelles qu'elles devront subir annuellement jusqu'en 2017.

Pour que la « maîtrise » des finances locales soit effective et qu'elles participent activement à la baisse des dépenses, il est nécessaire que les économies impulsées par l'Etat sous la forme de baisse des dotations soient répercutées intégralement par lesdites collectivités sans ajuster à due concurrence la fiscalité locale. Il y a, à la vérité, un double enjeu sur le plan national :

- Soit une baisse n'est pas compensée par une hausse de fiscalité, et l'on assiste à la fois à une baisse de la dépense locale tout en améliorant le solde des administrations publiques locales, donc leur impact sur le déficit total signifié à Bruxelles ;
- Soit la baisse est compensée par une hausse de la fiscalité : on assiste alors à une amélioration du solde des administrations locales et du déficit effectif global, mais la baisse de la dépense structurelle locale n'est pas améliorée et mauvais du point de vue de nos engagements européens.

Et ce malgré la mise en place d'un ODEDEL (objectif d'évolution des dépenses locales), dispositif préconisé par la Fondation iFRAP depuis de nombreuses années<sup>4</sup> et repris dans le rapport Lambert-Malvy.

**Pourquoi la création d'un ODEDEL, tel que prévu, ne va pas permettre une meilleure maîtrise des finances locales ?**

---

<sup>4</sup> Sous le nom d'ONDAL (voir étude Société Civile n° 122, mars 2012, *100 jours pour réformer la France*).

En 2012 et en 2013 l'évolution des dépenses des administrations publiques locales dans le cadre de la Loi de programmation 2012-2017 représentaient **environ 3,5 milliards d'euros de dépassement moyen sur deux ans**.

Pour être efficace face à cette dérive, l'ODEDEL doit lever les points de blocage suivants :

- L'ODEDEL est exprimé uniquement sur un objectif de dépense globale. Il ne sera raffiné par type de collectivités qu'en 2016.
- Bien que le Comité des finances locales soit intégré à la procédure de détermination de l'ODEDEL, sa participation n'est pas contraignante.
- En particulier, cela ne permet pas de l'articuler correctement avec les engagements des élus. Certes une Conférence des finances publiques (art.6 LFPF 2014-2019) a été créée afin de présenter la répartition des efforts aux différents sous-secteurs des administrations publiques, mais il serait nécessaire dans le cadre de la réforme territoriale d'intégrer ces travaux dans le processus budgétaire.
- Il n'est pas décliné par types de dépenses par nature : il faudrait le raffiner afin de distinguer les dépenses de personnels, les dépenses des services généraux, les dépenses d'achats courants, les dépenses de communication, les dépenses d'intervention, les subventions pour charge de service public etc.
- Enfin, il n'existe pas encore de dispositions permettant de sanctionner les collectivités en cas de dérapages des dépenses locales contrairement aux dispositifs italiens et espagnols. **Un tel dispositif pourrait prendre la forme d'une indexation de la Dotation globale de fonctionnement, principale dotation versée par l'Etat aux collectivités.**

Sur le plan de l'affichage des efforts, il apparaît une incohérence **en particulier sur l'effort en dépense identique entre comptabilité nationale et comptabilité générale**. Cette homothétie est curieuse dans la mesure où normalement il existe une clé de passage entre comptabilité générale et comptabilité nationale. Si maintenant nous passons en comptabilité nationale – cette présentation présente l'intérêt qu'elle permet d'inclure pour éviter les « fuites budgétaires », les opérateurs des collectivités territoriales(ODAL), on constate que la baisse de l'investissement pèserait drastiquement sur eux (-35,7% en 2014 et 31,9% en 2015). Or l'ODEDEL n'a rien précisé sur ce point. C'est une lacune importante car si le seul indicateur retenu était celui en comptabilité générale, il permettrait de reporter les efforts sur ces opérateurs, un peu comme l'a fait l'Etat, jusqu'à présent, afin de présenter un profil de dépenses plus flatteur.

**Enfin, s'agissant des recettes et significativement de la fiscalité locale, la baisse de 3,67 milliards sur les dotations va en réalité être plus que compensée.** Les chiffres sont éclairants :

Milliards d'euros (économies et recettes cumulées)	2015	2016	2017
Recettes supplémentaires par rapport à 2014	2	5,8	10,4
<i>dont concours de l'Etat (sous norme)</i>	-3,7	-7,3	-11
<i>dont autres recettes</i>	5,7	13,1	21,4
<i>- dont effet spontané fiscal (modélisation Sénat)</i>	3,4	7,0	10,7
<b><i>- dont effet recettes nouvelles (estimation)</i></b>	<b>2,3</b>	<b>6,1</b>	<b>10,7</b>
<b>Recettes supplémentaires nouvelles additionnelles</b>	<b>2,3</b>	<b>3,9</b>	<b>4,6</b>

Source : LFPF 2014-2019

Il apparaît que les recettes cumulées (y compris non fiscales et constituées essentiellement par des revenus du patrimoine), vont continuer à augmenter sur la période. Le tableau met en évidence les effets cumulés sur la période de programmation 2015-2017. On voit que l'attrition des concours de l'Etat est compensée plus que proportionnellement par des recettes nouvelles qui **doublerait en trois ans, passant de 2,3 milliards dès le PLF 2015 à 4,6 milliards d'euros en 2017**. Celles-ci ont déjà commencé notamment dans le cadre de la LFR 2 2014 puis



des lois de finances suivantes : mise en place d'une taxe sur les résidences secondaires en zone tendue (gain espéré 150 millions d'euros), relèvement de la taxe de séjour (+300 millions), révisions des bases locatives cadastrales (en cours), servant de support à la CFE et à la TH, centimes additionnels sur la TICPE sur le gazole etc... Comme l'a précisé le 13 novembre Christian Eckert, il n'y aura pas d'augmentation générale de la fiscalité pesant sur les français ; il n'a pas dit qu'il n'y aurait pas des augmentations ciblées et des taxes locales en particulier.

La Fondation iFRAP propose :

- De raffiner l'ODEDEL qui ne peut pas rester dans une forme aussi grossière que celle présentée dans le cadre de la LPFP 2014-2019 en le raffinant par strate et nature des dépenses et en y incluant les ODAL.
- De clarifier la dynamique des recettes des collectivités territoriales sur la période en procédant à un véritable « moratoire » afin de faire baisser la dépense publique locale.
- De mieux articuler dans le cadre de la loi NOTR le rôle « budgétaire » des collectivités territoriales dans la trajectoire des finances publiques, en articulant Conférence des finances publiques et Conférences territoriales de l'action publique, afin de « solidariser » les territoires aux objectifs de dépenses nationaux.

### ***Les dépenses de sécurité sociale seront-elles tenues dans le PLFSS 2015 et la LPFP 2014-2019 ?***

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 tout comme le PLFSS 2015 doivent appliquer aux dépenses de sécurité sociale un double encadrement en « poupées russes ». Il s'agit tout d'abord de **l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale** (ROBSS), prévu par l'article 8 de la LPFP 2011-2014, qui donne une première trajectoire d'ensemble, puis de l'ONDAM (l'objectif national des dépenses d'assurance maladie) qui lui, existe depuis 1996. Plusieurs difficultés se présentent quant à la crédibilité de ces objectifs de pilotage des dépenses sociales :

- Tout d'abord, il existe des difficultés de périmètre : ainsi les dépenses sociales prévues par le ROBSS, ne couvrent pas l'ensemble des dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) au sens de la comptabilité nationale. En sont exclus notamment **les régimes complémentaires obligatoires, le régime d'indemnisation chômage et les fonds participant au financement des organismes de sécurité sociale** (voir tableau). On peut vérifier qu'échappent à un suivi spécifique, environ **100 milliards d'euros**, pour lesquels il n'y a même pas de contrôle particulier (hors budgétisation des ASSO).

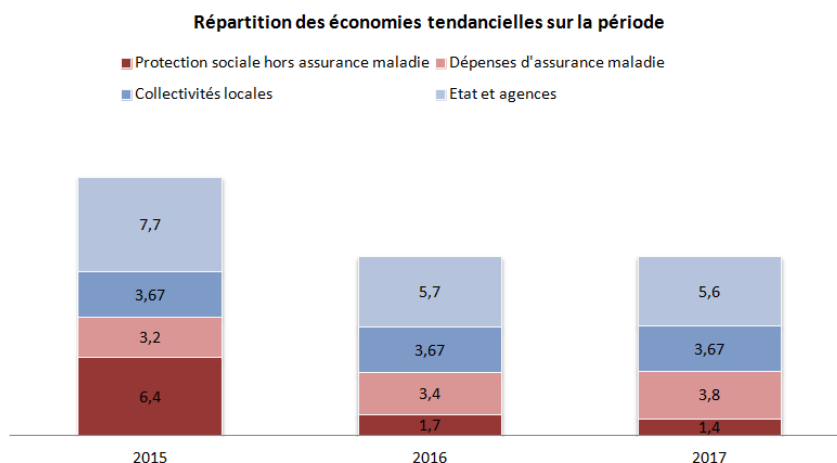
ASSO (Mds)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moy 2015/2017
Total des dépenses	550,1	562,9	575,8	580,5	592,6	606,3	
progression en valeur	3,3%	2,3%	2,3%	0,8%	2,1%	2,3%	1,7%
<i>dont ROBSS/exécution</i>	454,7	469,9	474,5	476,6	486,8	498,3	
évolution		3,3%	1,0%	0,4%	2,1%	2,4%	1,6%
<i>y.c ONDAM/exécution</i>	170,8	173,8	178,3	182,3	186	189,5	
évolution		1,7%	2,6%	2,2%	2,0%	1,9%	2,1%

Reliquat	95,4	93,0	101,3	103,9	105,8	108,0
Niveau de couverture	82,7%	83,5%	82,4%	82,1%	82,1%	82,2%

- Ensuite, les objectifs existants (ROBSS et ONDAM) n'ont pas la même force de contrainte budgétaire. Le ROBSS n'est qu'indicatif, tandis que l'ONDAM suppose que chaque année en PLFSS soient proposées des mesures permettant de le respecter, et d'ajuster via son comité d'alerte son exécution en cours d'année (au moins en théorie). **Il y a donc une gouvernance imparfaite dans la mesure où l'ensemble des transferts sociaux ne font pas l'objet de mesures d'ajustement ni de pilotage prévisionnel contraint.** A l'heure actuelle, seules les dépenses liées aux services médico-sociaux, aux dépenses de ville et des établissements de santé font l'objet de recherches d'économies systématiques.

Ce manque de pilotage est visible lorsque l'on regarde la modélisation des économies à réaliser dès 2015 puis au cours de la programmation 2015-2017, dans le cadre du programme de 50 milliards d'économies. Les deux ensembles d'économies ONDAM et dépenses de protection sociales sont à peu près identiques (10,54 milliards sur l'ONDAM contre 9,56 sur le ROBSS) Cependant leur déploiement se révèle très différent. Nous en redonnons la décomposition par année et par sous-secteurs (voir graphique). On observe que les économies hors ONDAM sur le champ de la protection sociale (ASSO), devraient être de 6,4 milliards d'euros, alors qu'elles ne représenteront en mesures additionnelles que 1,7 milliard en 2016 et uniquement 1,4 milliard en tendanciel en 2017. L'ONDAM quant à lui produisant des économies additionnelles régulières et même croissantes entre 3,2 et 3,8 milliards d'euros entre 2015 et 2017.

Cela veut donc dire que le manque de pilotage du ROBSS suppose une avalanche d'économie dans le cadre du PLFSS 2015 qui ne se reproduira pas ensuite. **Il n'y a donc pas de renforcement du pilotage des dépenses de sécurité sociales** ni dans le PLFSS 2015, ni dans la LPFP 2014-2019 ce qui est extrêmement inquiétant pour l'avenir, puisque l'on en reste au discrétionnaire sans pilotage d'ensemble.



Par ailleurs, il importe indépendamment du manque de suivi du ROBSS, de s'intéresser au nombre d'économies devant intervenir dès 2015 et non documentées dans le PLF ou le PLFSS 2015, année qui devrait voir se concrétiser des efforts importants sur les organismes de sécurité sociale. Que constatons-nous ? Qu'il existe encore pour 2015 environ 1,12 milliards d'économies non documentées, dont 670 millions d'euros en économie sur dépenses d'intervention (qui se conçoivent plutôt comme des décalages de trésorerie : effet du calendrier législatif sur la loi sur le vieillissement et reconduction des dépenses d'intervention sur les fonds d'action sanitaire et sociale) et 450 millions d'euros à aller rechercher sur les régimes de retraite.

Par ailleurs certaines réformes déjà anticipées notamment s'agissant de l'assurance chômage ou de la politique familiale reposent sur des accords avec les partenaires sociaux passés ou futurs

dont la mise en place n'est pas entièrement maîtrisée par les pouvoirs publics, rendant ces économies « affichées » plus incertaines.

Enfin, même le pilotage de l'ONDAM permet d'afficher une moyenne d'évolution entre 2015 et 2017 de 2,1% contre un tendanciel évalué à 3,9. Le respect de la trajectoire imposée sans véritable réforme structurelle (convergence tarifaire etc...), semble également difficile à tenir. Songeons qu'en 2013, l'objectif n'a été respecté qu'à cause d'une sous-consommation de soins de ville, explicables par des « effets de base » et des erreurs ou des biais de prévision (lacune du pilotage), tandis qu'en 2014 le respect de l'objectif ne reposerait que sur une « *mobilisation de crédits mis en réserve* », c'est-à-dire sur son fonds de roulement.

La Fondation iFRAP propose :

- Que soit mis en place enfin un ONDASS, permettant de mieux délimiter l'ensemble des dépenses des ASSO, au-dessus du ROBSS indicatif existant, permettant de réintégrer dans l'analyse les 100 milliards qui lui échappe pour le moment.
- De rendre le périmètre ROBSS contraignant avec des ajustements annuels en loi de financement de la sécurité sociale comme actuellement l'ONDAM, ce qui supposerait une régulation annuelle des dépenses de l'UNEDIC, ce que les conventions actuelles ne permettent pas.
- De créer un comité d'alerte du ROBSS sur le modèle de celui de l'ONDAM afin de procéder notamment vis-à-vis des systèmes de retraites à des corrections automatiques en lien avec le COR de façon à produire les économies nécessaires au respect de la trajectoire de nos finances publiques.
- De procéder à de véritables économies de structures permettant d'infléchir durablement le tendanciel du ROBSS comme de l'ONDAM, ce qui supposerait de procéder à des simplifications des structures de gestion (fusions des caisses, etc...).
- De prolonger un certain nombre de désindexations de prestations sociales, afin de renforcer le respect de l'ONDAM par des économies de protection sociales plus soutenues qu'actuellement affichées (environ 2 à 2,5 milliards par rapport au 1,7 et 1,4 affichées pour 2016-2017) afin de se constituer un « matelas de précaution ».

## Partie 2 : pour un scénario plus ambitieux de retour à l'équilibre des finances publiques

Actuellement, le débat est vif, tant entre experts économiques qu'entre décideurs politiques, sur le rythme optimal de l'ajustement budgétaire sur fond de faible croissance. Le gouvernement a présenté une nouvelle trajectoire des finances publiques 2014-2019\* qui consacre le fait que la dette publique aura augmenté sur la période 2012-2017 de plus de 400 milliards. La dette atteindra plus de 98% du PIB en 2016. Le déficit ne sera pas à moins de 4,3% en 2015 selon le gouvernement, 4,4 % selon notre modélisation (et même 4,5% selon les prévisions de la Commission européenne). Le gouvernement semble pourtant déterminé à ne pas effectuer

d'autres efforts sur la baisse des dépenses publiques alors même que ces dépenses vont augmenter en valeur de 59 milliards d'ici 2017 (1224,5 mds en 2014, 1283,5 mds en 2017). Il semble que cette position soit guidée par la peur de casser encore plus la croissance.

Il nous semble important d'éclairer le débat public des effets à attendre à court et à moyen terme des efforts d'ajustement des finances publiques et de tester plusieurs options qui permettent de dégager une trajectoire alternative à celle proposée par le gouvernement.

La Fondation iFRAP a modélisé les conséquences de divers chocs sur la trajectoire des finances publiques<sup>5</sup>. **Les résultats des simulations sont effectués par l'intermédiaire du modèle macro-économétrique NEMESIS.**

Voici les hypothèses des différents chocs que nous avons voulu tester :

- Que se passerait-il si la trajectoire de croissance venait à être moins forte que celle retenue par le Gouvernement ?
- Quel aurait dû être l'effort si nous avions voulu respecter la programmation 2012-2017 ?
- Si, dans le cadre de la programmation actuelle des finances publiques, un effort d'1 point de PIB nous était demandé par la Commission, quelle serait la meilleure façon de le mettre en œuvre ? La Fondation iFRAP propose ici un scénario alternatif de retour à l'équilibre de nos finances publiques tout en n'hypothéquant pas la croissance.

### ***Et si la croissance était moins bonne que prévue ?***

Nous avons recherché les niveaux de dépenses publiques, de déficit public et de dette publique qui prévaudraient à la fin du quinquennat et même au-delà (2021) en nous éloignant de certaines des hypothèses « gouvernementales » (voir en annexe 1 nos hypothèses alternatives).

<i>Taux de croissance en %</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>PIB</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>

Source : PLF 2015

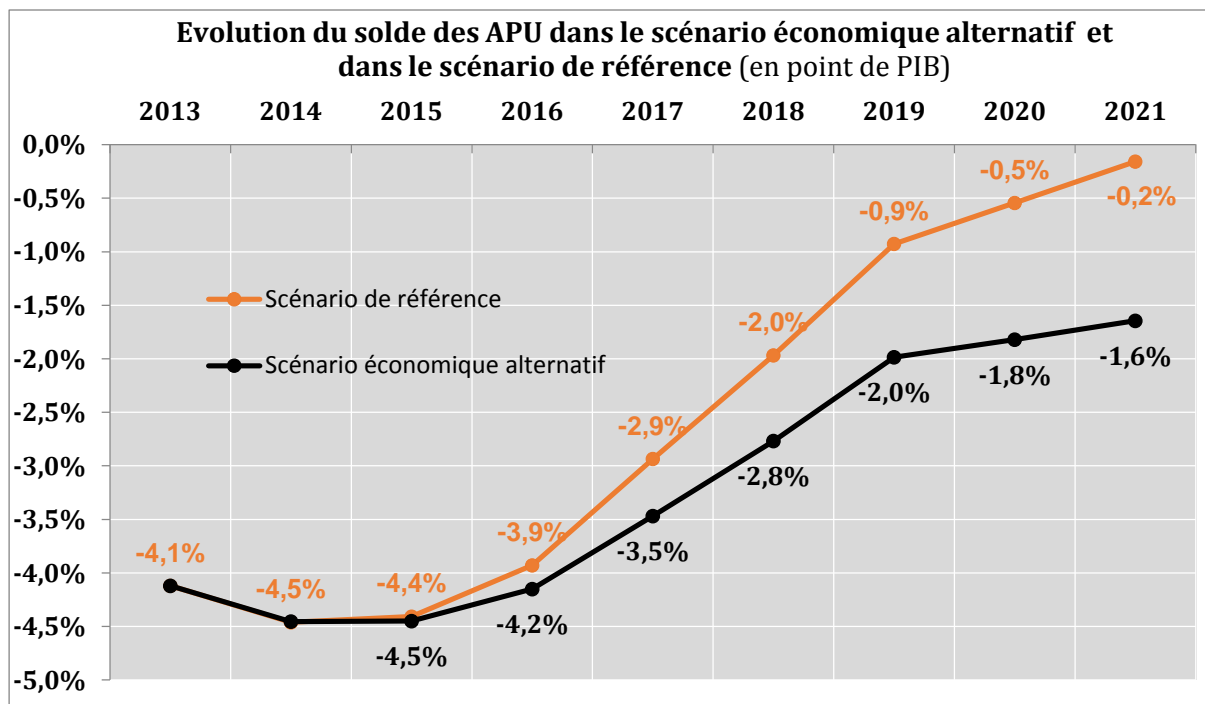
### **Le scénario de croissance de la Fondation iFRAP**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PIB</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>

Nos conclusions sont les suivantes : avec en scénario alternatif une croissance plus atone que prévue (maximale de 1,5% entre 2018 et 2021, avec une montée en puissance à partir de 2016 (+1,2%) et 2017 (+1,3%)), nous mettons en évidence que le déficit, qui déjà se dégraderait en 2016 (-4,2% contre -3,9%), divergerait de façon croissante jusqu'en 2019, le solde restant à -2% contre -0,9% dans le scénario gouvernemental. La dette elle-même culminerait à 99,3% contre 98,1% pour le gouvernement, avant de baisser mais tout en s'écartant du scénario gouvernemental en 2021 (90,9% contre 86,8%).

\* les termes suivis d'une \* sont expliqués dans un glossaire en fin d'étude

<sup>5</sup> Dans le cadre du PLF 2015, du PLFSS 2015, de la LPFP 2012-2017 et de la LPFP 2014-2019



***Pouvons-nous à l'occasion du Budget 2015 respecter nos engagements budgétaires présentés à la Commission au printemps dernier ?***

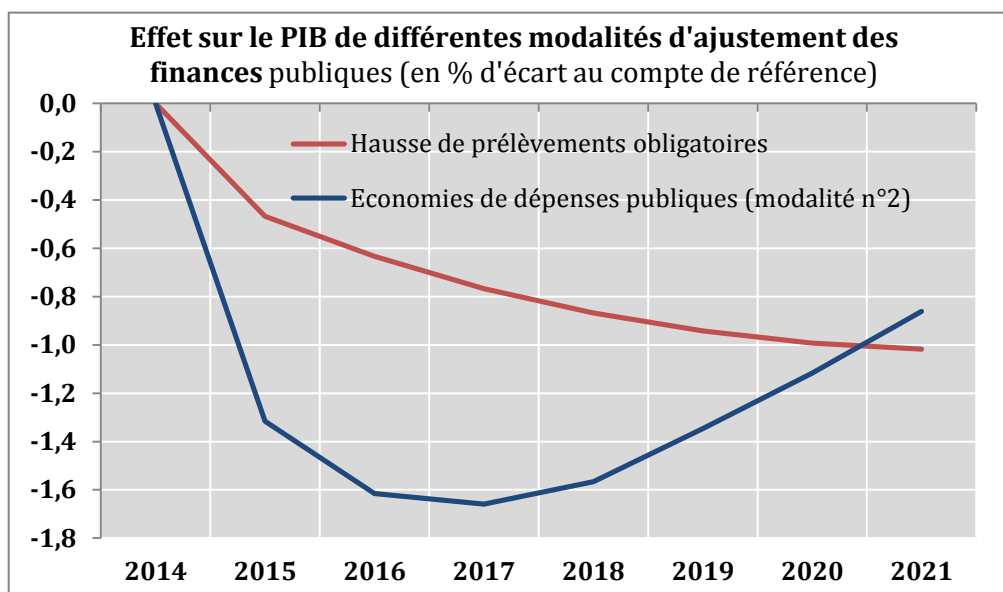
La difficulté à respecter cette trajectoire en cas de moindre croissance ne doit pas faire oublier un point essentiel : Cette trajectoire « gouvernementale » des finances publiques, dévoilée à l'occasion du projet de budget 2015 et de la nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques, est en retrait par rapport à ce qui était encore annoncé dans le programme de stabilité adressé à la Commission européenne au printemps dernier (nos travaux de juillet dernier qui se trouvent ainsi, hélas, validés). **Nous avons donc voulu déterminer l'effort qu'il faudrait réaliser afin de tenter de respecter la loi de programmation des finances publiques 2012-2017** (voir annexe 2).

Le résultat de nos modélisations fait apparaître que les ajustements conjugués à déployer en recettes et en dépenses seraient de près de 3 points en 2015, 3,5 points de PIB en 2016 (65,4 milliards en 2015) et 2,5 points de PIB en 2017) ce qui montre bien à quel point le gouvernement s'est éloigné de ses objectifs budgétaires initiaux, rendant une démarche alternative d'ajustement complémentaire délicate mais pas impossible.

***Et si on nous obligeait à faire 1 point de PIB d'économies supplémentaires ?***

Nous avons ensuite testé l'hypothèse où des efforts supplémentaires en baisse de dépenses nous seraient demandés dans le cadre de la loi de programmation en cours de discussion au Parlement. Notre objectif est le suivant : partant d'un effort équivalent à 1 point de PIB, soit 21 milliards d'euros d'économies supplémentaires, quelle serait la meilleure façon de mettre en œuvre cet effort : mode constant, croissant ou décroissant ? (voir annexe 3 et 4 ?????)

Notre conclusion est que les économies sont les plus efficaces lorsqu'elles sont mises en place selon des modalités croissantes. Par ailleurs, pour répondre à ceux qui préféreraient une hausse des prélèvements obligatoires à un effort sur la dépense, nous avons testé les effets d'une hausse de 1 point de PIB des Prélèvements obligatoires. On constate alors que la dégradation du PIB est effectivement plus rapide lorsque l'on pratique une baisse des dépenses publiques mais qu'ensuite l'effet de la baisse de dépenses est bien moins récessif qu'une hausse des prélèvements, plus récessif, elle, sur le moyen et long terme. Il faut donc arbitrer entre logique moyen-termiste et logique court-termiste.



### ***Un scénario alternatif de redressement des finances publiques proposé par la Fondation iFRAP***

Dans une dernière partie, nous avons cherché à définir une trajectoire des finances publiques plus ambitieuse que celle retenue par le gouvernement (voir annexe 5). Afin de revenir plus rapidement à l'équilibre des finances publiques tout en n'hypothéquant pas la croissance économique. Nous avons retenu le principe d'un mix proposant une répartition homogène de l'effort sur l'ensemble des dépenses publiques par nature (fonctionnement, investissement, prestations sociales). Nous accompagnons cette politique de réduction des dépenses publiques d'un choc d'offre qui prend la forme d'une « TVA sociale » (baisse de 21 milliards d'euros (1 point de PIB) des cotisations sociales à la charge des employeurs sur les salaires entre 1,6 et 3,5 SMIC (au-delà du CICE et du Pacte de responsabilité) compensée par un relèvement de la TVA du même montant). En effet, sur cette fourchette de salaires, les charges sociales n'ont encore été que peu baissées dans le cadre du Pacte de responsabilité et du CICE relativement aux bas salaires. Nous examinons différents profils pour ces économies de dépenses. Celles-ci peuvent être mises en place en 2015 et perdurer. Elles peuvent également décroître au fil du temps ou bien au contraire monter en régime.

#### **Nos observations sont les suivantes :**

- Oui, il existe une trajectoire alternative pour nos finances publiques permettant de « tenir » nos engagements européens sans pour autant obérer le retour de la croissance.
- Le bon profil consisterait (afin de réaliser un ajustement minimal de 0,5 point de PIB par an de notre déficit structurel compatible nos obligations européennes), à adopter une logique d'économies croissantes additionnelles aux 50 milliards<sup>6</sup> affichés par le gouvernement. Il s'agirait de commencer par un effort initial de 8 milliards d'euros d'économies à ajouter aux 21 milliards prévus dans le budget 2015, puis de réaliser 6 milliards d'économies additionnelles en 2016, 3 en 2017 et 2018 et 1 milliard en 2019.

<sup>6</sup> Pour réaliser la modélisation, la Fondation iFRAP a considéré que les 50 milliards d'économies étaient réels bien qu'il existe, comme nous l'avons relevé, de nombreuses zones d'ombre notamment en termes de documentation des 21 milliards d'économies prévues pour 2015.

Le déficit et la dette baisseraient alors plus rapidement sur la période que le scénario de référence gouvernemental, hors année 2016 où elle serait plus importante de 0,3 point de PIB. Il faudrait cependant accepter un possible impact sur la croissance de -0,28 point en début de période, mais un gain non négligeable en matière de croissance dès 2020 (+0.2%), ce qui justifie pleinement un dispositif complémentaire d'allégement de charges sur les salaires intermédiaires, afin de « doper » la compétitivité des entreprises françaises.

**Quel serait le bon « mix » pour les 21 milliards d'économies supplémentaires à réaliser dans le cadre du scénario alternatif proposé par la Fondation iFRAP ?**

En marge de notre recherche de trajectoire alternative des finances publiques, nous avons réalisé des tests de sensibilité afin de déterminer quel serait le mix d'économies sur les dépenses publiques à choisir pour réaliser ces 21 milliards d'économies supplémentaires.

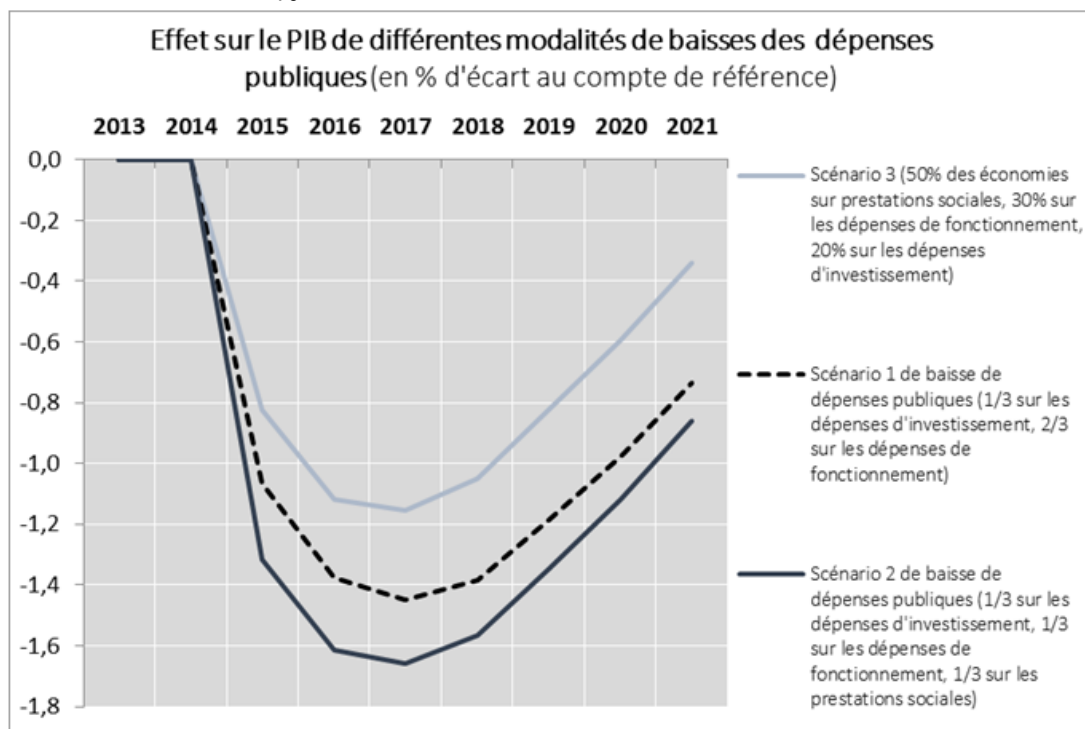
Nous avons testé les modalités suivantes :

Scénario de mix 1 : baisse de 1 point des dépenses publiques avec la répartition suivante : 1/3 sur les dépenses d'investissement, 2/3 sur les dépenses de fonctionnement

Scénario de mix 2 : baisse de 1 point des dépenses publiques avec la répartition suivante : 1/3 sur les dépenses d'investissement, 1/3 sur les dépenses de fonctionnement, 1/3 sur les dépenses de prestations sociales

Scénario de mix 3 : baisse de 1 point des dépenses publiques avec la répartition suivante : 30% sur les dépenses de fonctionnement, 20% sur les dépenses d'investissement et 50% sur les dépenses de prestations sociales

Il apparaît que la modalité la moins récessive et la plus efficace en terme de réduction du déficit serait d'effectuer les économies selon les modalités 50% sur les prestations sociales, 30% sur le fonctionnement et 20% sur l'investissement.



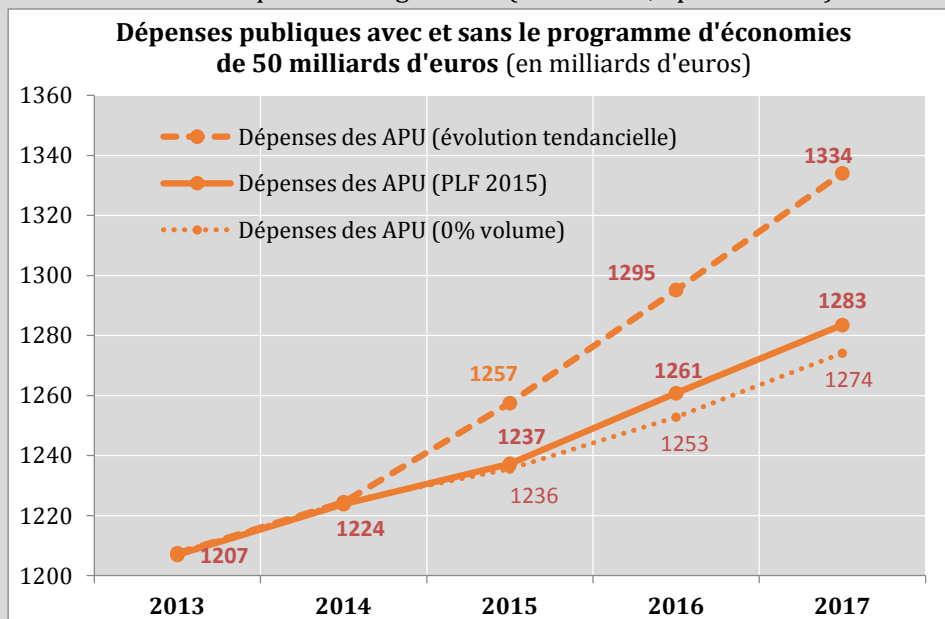
**La France n'est pas condamnée à rester dernière**



Cette étude permet de montrer que la France n'est pas condamnée à être au rang de dernière de la classe de l'Europe en termes de gestion de ses finances publiques. La situation économique pourrait s'améliorer avec 21 milliards d'économies en plus à réaliser en gradation croissante jusqu'en 2019 en parallèle d'une nouvelle baisse des charges des entreprises. **Avec un tel scénario la France pourrait atteindre, dès 2016, 3,2 % de déficit par rapport au PIB. Ces 21 milliards d'économies sont tout à fait réalisables en plus des 50 milliards du gouvernement (voir à ce sujet toutes les études de la Fondation iFRAP chiffrant les économies potentielles).** Et ce d'autant plus qu'il apparaît des prévisions du gouvernement que le tendancier de hausse de la dépense qui est peu ou prou de 20 milliards d'euros par an ne sera plus du tout freiné à partir de 2016. Le chiffon rouge de la déflation ne doit pas être l'excuse pour ne pas réaliser les économies structurelles de dépenses et les réformes qui les génèreront.

### Encadré 1 : Le programme d'économies de dépenses publiques de « 50 milliards d'euros »

Le Gouvernement a annoncé un programme d'économies de dépenses des administrations publiques de 50 milliards d'euros sur 2015-2017 (dont 21 milliards d'euros dès 2015). On peut s'étonner que le solde des administrations publiques ne s'améliore pas davantage entre 2014 et 2017 (le déficit ne serait réduit que de 30 milliards d'euros) alors que le poids des recettes des administrations publiques ne devrait s'inscrire qu'en très léger recul (baisse de 0,5 point de PIB).

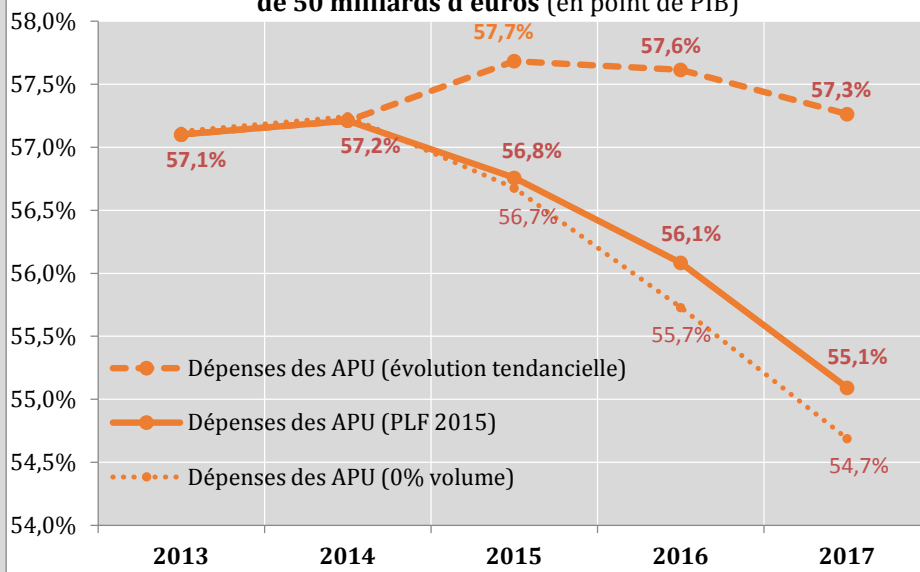


**La réponse à cet apparent paradoxe provient de la façon dont le Gouvernement a présenté son effort en matière de réduction de dépenses publiques. Il a exprimé cet effort en référence à une trajectoire tendancielle de progression des dépenses publiques en volume qui aurait été de 1.85% en 2015 1,6% en 2016 et 1.3% en 2017. Selon cette progression « tendancielle » des dépenses publiques, celles-ci auraient atteint 1 334 milliards d'euros en 2017 !**

D'après la programmation pluriannuelle des finances publiques, les dépenses des administrations publiques devraient atteindre 1 283 milliards d'euros en 2017, presque 60 milliards de plus qu'en 2014 (1 224 milliards d'euros) mais 50 milliards en dessous de ce qu'elles auraient pu être en 2017 selon la trajectoire tendancielle. Si les dépenses des administrations publiques devaient croître uniquement du fait de l'inflation (progression 0% en volume), alors elles atteindraient 1 274 milliards d'euros en 2017.



### Dépenses publiques avec et sans le programme d'économies de 50 milliards d'euros (en point de PIB)



## Encadré 2 : « Validation » par la Commission d'un supplément d'« effort structurel »

Le 30 janvier 2012, 25 chefs d'États et de gouvernements européens sur 28 se sont mis d'accord sur un Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG). Ce traité donne un droit de regard à la Cour de justice de l'Union européenne sur les règles d'or qui doivent être mises en place dans les États de la zone euro. L'article 3 stipule que le déficit structurel ne devra pas dépasser 0,5 % du PIB à moyen terme. Au-delà de ce seuil, des mécanismes de correction sont automatiquement déclenchés (voir notre étude de juillet dernier *Quatre propositions pour de bonnes règles budgétaires*, Société Civile n°148). Lorsque les déficits publics dépassent 3% du PIB les sanctions deviennent quasi-automatiques et les gouvernements doivent réaliser un effort structurel de réduction du déficit de 0,5 point de PIB.

Depuis la publication du budget 2015 et de la nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques, les craintes étaient fortes que la trajectoire française ne soit pas validée par Bruxelles. Celle-ci ne prévoyant qu'un effort structurel de 0,2 point de PIB en 2015 (cf. tableau ci-dessous)

### Du solde public à l'effort structurel (et décomposition de cet effort) avant le 27.10.2014

En point de PIB	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Solde public</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,8</b>
Solde structurel	-2,5	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4
Solde conjoncturel	-1,6	-1,9	-2,0	-1,7	-1,4	-0,9	-0,5
Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0

Le 27 octobre, le Gouvernement français a fait parvenir à la Commission une nouvelle trajectoire dans laquelle sont dégagées 3,6 milliards d'euros de ressources supplémentaires, afin de réduire le déficit structurel de 0,5 % du PIB en 2015. Le 28 octobre, la Commission, sur la base de ces informations et constatant cet « effort supplémentaire » finissait par admettre qu'il n'y a avait pas de « manquement grave » à la discipline budgétaire du TSCG.

Pourtant un examen rapide de la composition de l'effort structurel supplémentaire montre bien la fragilité de ce nouveau budget. Le tableau suivant détaille les contributions à la variation du solde structurel. C'est une fois de plus une hausse des prélèvements obligatoires qui permet un apparent retour vers l'équilibre des finances publiques... Cette hausse des prélèvements passe par de la lutte contre l'optimisation fiscale, extrêmement difficile à documenter, et de la non déductibilité de taxe sur la production de l'IS et de mesures additionnelles (non renseignées), là aussi très difficile à prévoir. Pour le reste des mesures nouvelles présentées à Bruxelles il s'agit en fait d'actualisation des mesures d'économies sur les dépenses, elles aussi, sujettes à caution (charge de la dette, prélèvement sur recettes en direction de l'Union européenne, coût du CICE). L'ensemble est donc assez confus, et pouvait bien s'assimiler à des marges de précaution méthodologiques, qui, sous la pression, semblent bien avoir sauté.

### Du solde public à l'effort structurel (et décomposition de cet effort) après le 27.10.2014

En point de PIB	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Solde public</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,8</b>
Solde structurel	-2,5	-2,4	<b>-1,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,2</b>	-0,9	-0,4
Solde conjoncturel	-1,6	-1,9	-2,0	-1,7	-1,4	-0,9	-0,5

<b>Mesures ponctuelles et temporaires</b>	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Ajustement structurel (variation du solde structurel)</b>	<b>1,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>
<i>dont effort structurel</i>	1,1	0,1	0,7	0,2	0,4	0,3	0,5
<i>Mesures nouvelles P.O</i>	1,2	0,3	0,1	-0,2	-0,2		
<i>Effort en dépenses hors crédits d'impôts</i>	1,4	0,1	0,6	0,4	0,6		
<i>dont composante non discrétionnaire</i>	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0		
<i>dont clé en crédits d'impôts</i>	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1		

## ANNEXE 1 :

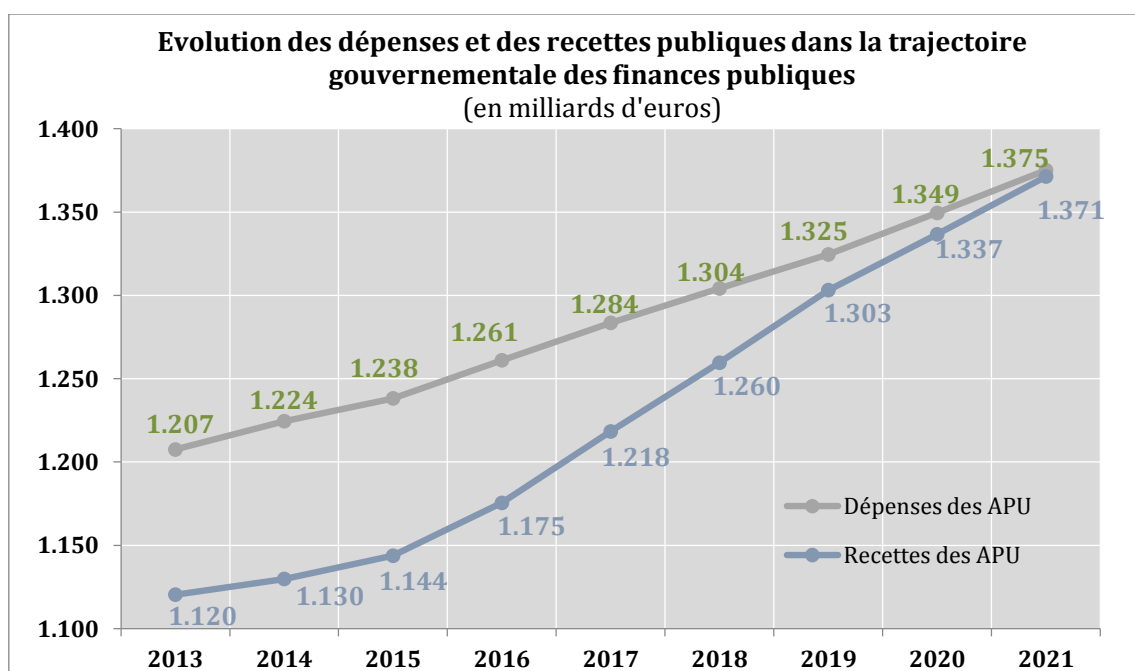
### Le scénario de croissance du Gouvernement :

Sur la base des informations contenues dans les documents budgétaires du PLF2015 et dans la programmation pluriannuelle des finances publiques 2014-2019, nous construisons à l'aide du modèle NEMESIS un scénario macroéconomique qui soit le plus proche possible de celui envisagé par le Gouvernement, à savoir une croissance du PIB en volume de 0,4% en 2014, de 1,0% en 2015, de 1,7% en 2016 puis de 2% les années suivantes.

#### Croissance des agrégats macroéconomiques

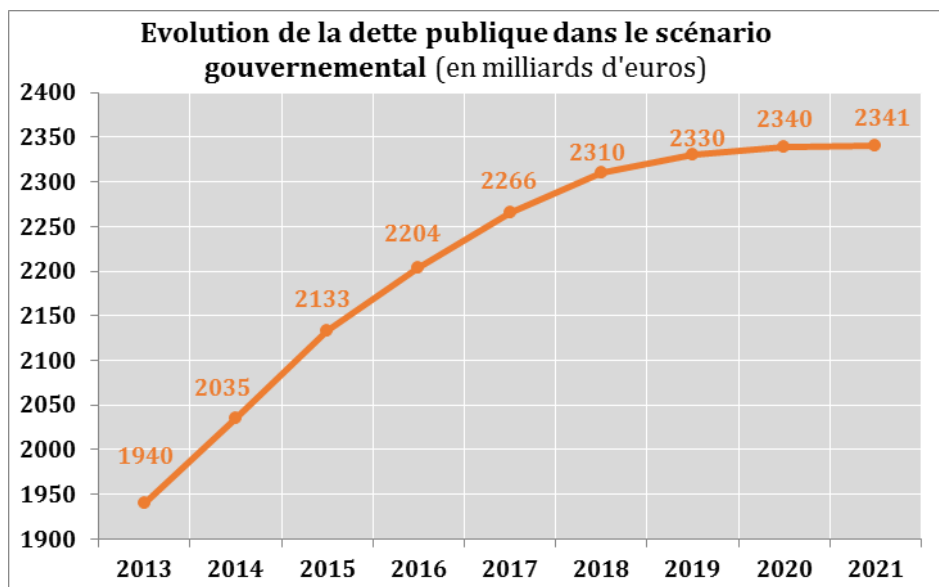
Taux de croissance en %	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>PIB</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
Consommation finale des ménages	0,2	0,3	1,3	1,7	1,8	2,0	2,0
Investissement	-1,0	-2,4	-1,1	2,5	3,2	3,2	3,0
Exportations	2,2	2,8	4,6	5,5	5,8	5,7	5,7
Importations	1,7	2,6	3,7	5,2	5,1	5,1	5,1
Consommation finale des APU	2,0	1,2	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5

Résultats de simulations NEMESIS sur la base des informations du PLF2015



A noter que nous indiquons les poids des recettes et dépenses des administrations publiques dans le PIB selon les nouvelles normes de comptabilité nationale du système européen SEC 2010 (qui a remplacé le SEC 95)<sup>7</sup>. Ce changement de référentiel de comptabilité nationale a entraîné une modification du niveau du PIB mais également des implications sur les dépenses et recettes des administrations publiques (changement dans la date d'enregistrement des crédits d'impôts qui sont du reste enregistrés en dépenses supplémentaires et non en moindres recettes).

<sup>7</sup> Le poids des dépenses publiques dans le PIB de 57,1% est ainsi celui qui figure dans l'annexe VI.3 du rapport économique, social et financier du PLF2015 (Tome II, Annexes statistiques).



**Le scénario de croissance de la Fondation iFRAP :**

**Hypothèses alternatives pour le scénario économique**

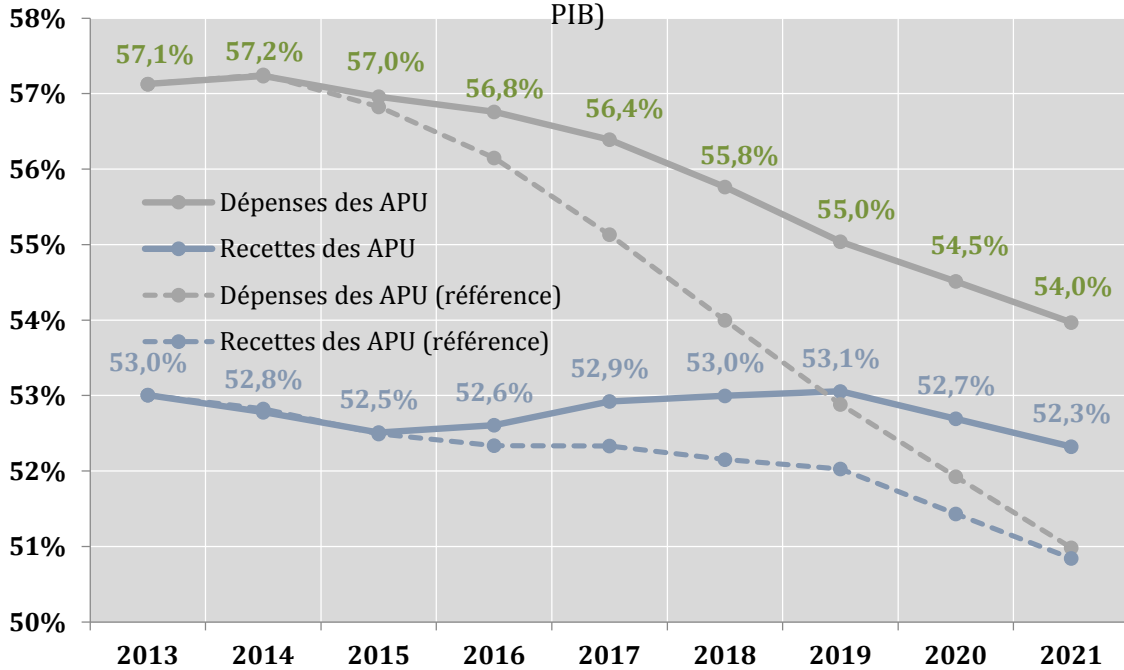
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PIB</b>	0,8	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
<b>Déflateur du PIB</b>	0,9	1,0	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4
<b>Prix à la consommation</b>	1,1	1,3	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6

Source : Fondation iFRAP 2014

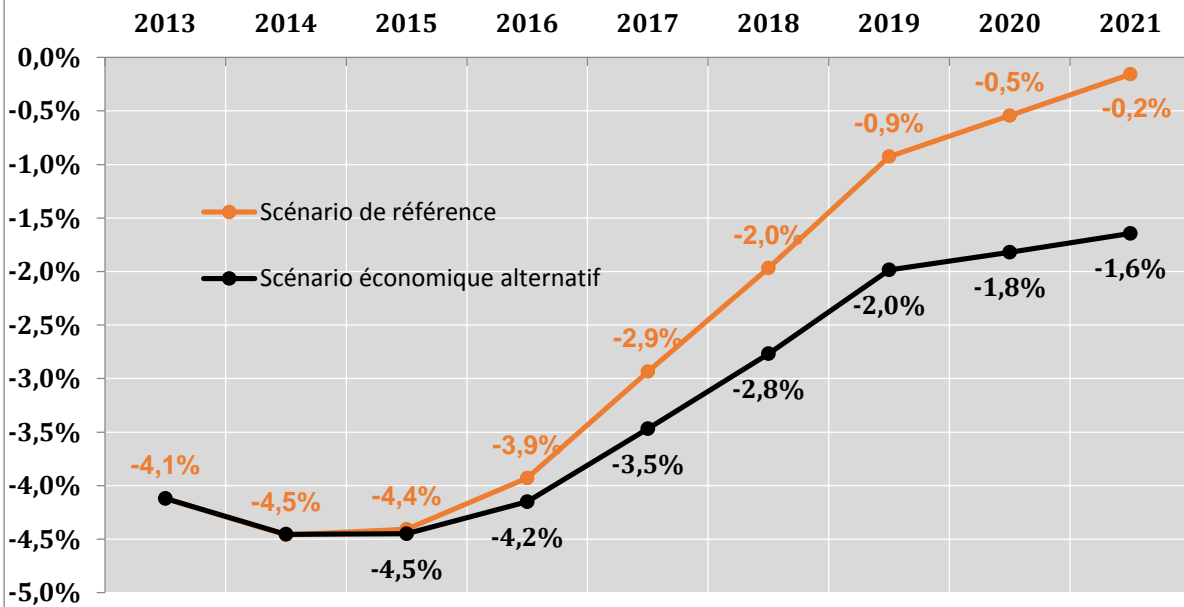
**Croissance du PIB et contributions des grands agrégats à cette croissance**

<i>En% et en point</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PIB</b>	0,73	1,19	1,26	1,42	1,49	1,51	1,56
<b>Consommation</b>	0,58	0,75	0,74	0,80	0,90	1,02	1,17
<b>Investissement</b>	0,04	0,25	0,40	0,60	0,55	0,44	0,33
<b>Solde extérieur</b>	0,11	0,19	0,11	0,03	0,04	0,05	0,06

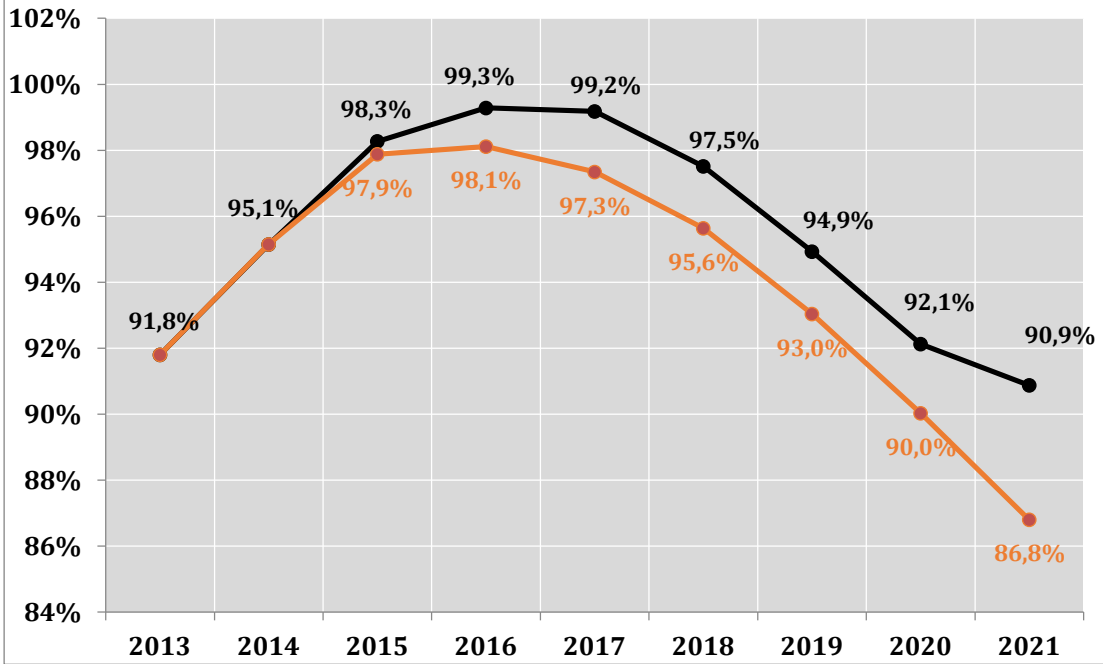
**Evolution des dépenses et des recettes publiques dans le scénario économique alternatif et dans le scénario de référence (en point de PIB)**



**Evolution du solde des APU dans le scénario économique alternatif et dans le scénario de référence (en point de PIB)**



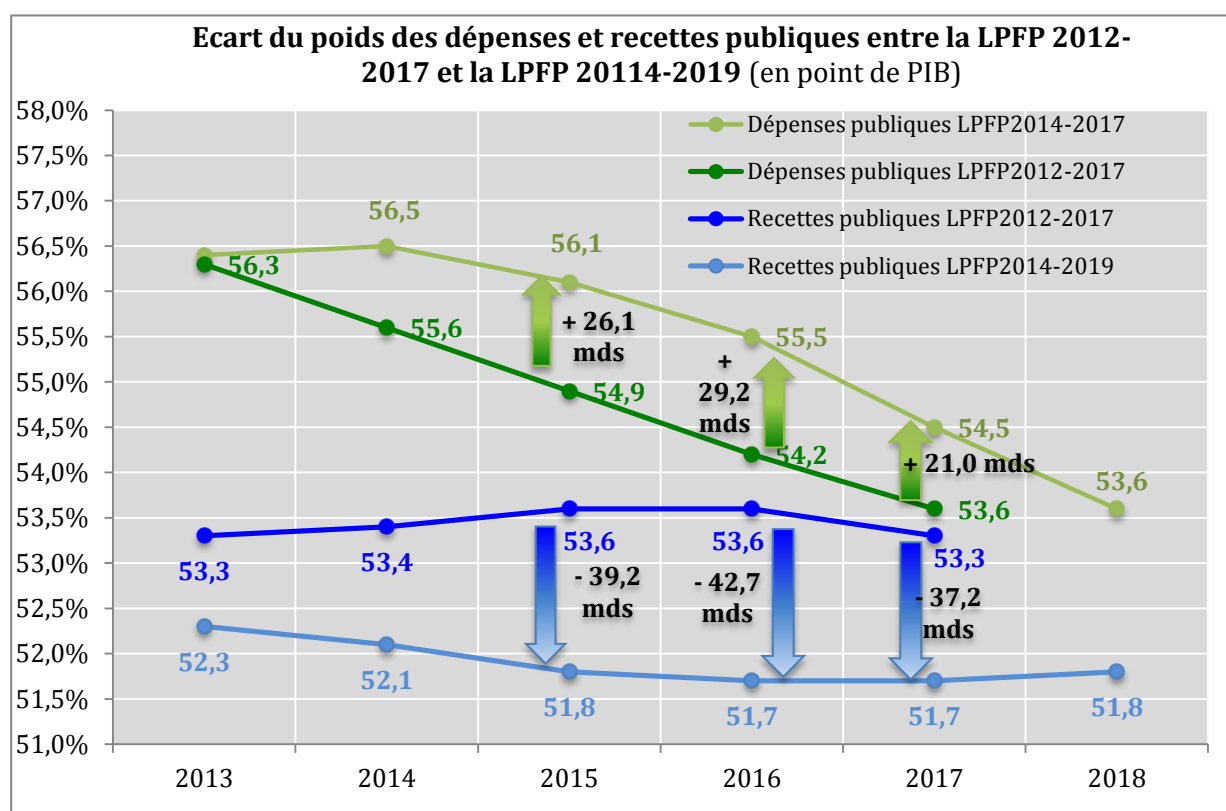
**Evolution de la dette publique dans le scénario économique alternatif et dans le scénario de référence (en point de PIB)**



ANNEXE 2 :

**Ecart entre le solde public, les dépenses publiques et les recettes publiques de la LPFP2015-2019 et la LPFP2012-2017 (en milliards d'euros)**

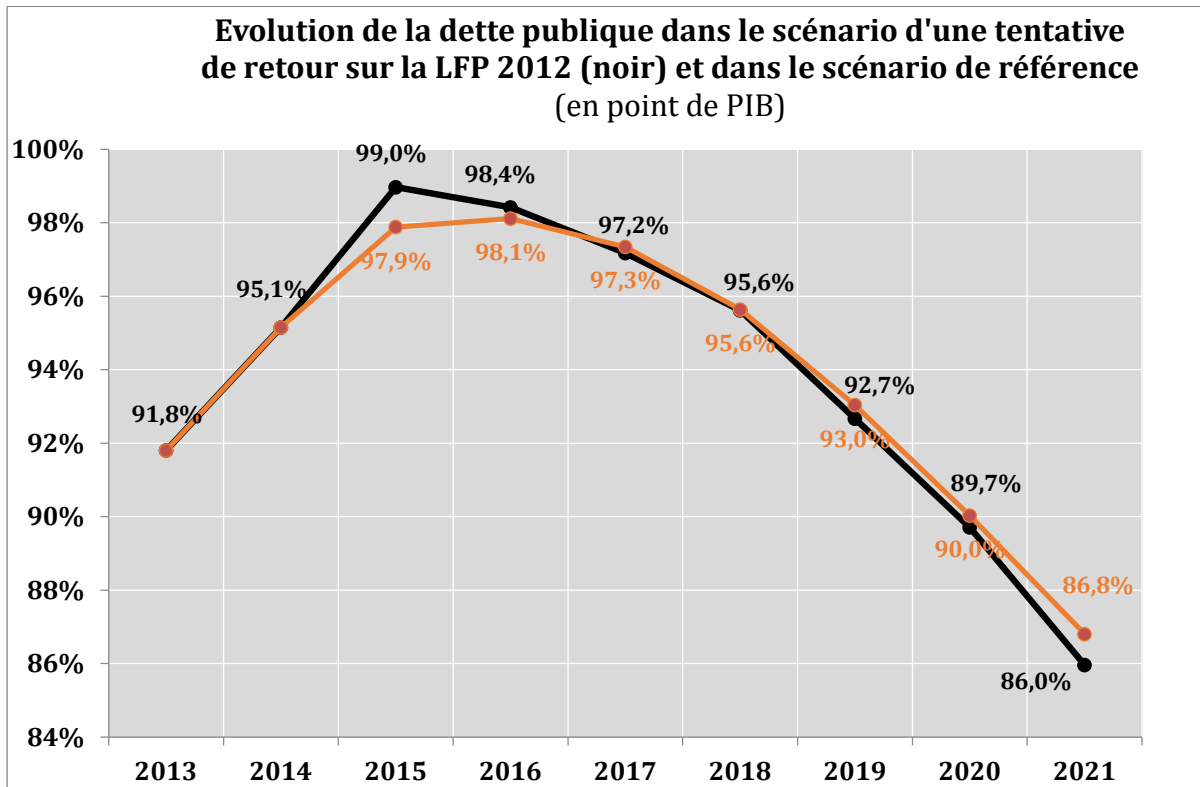
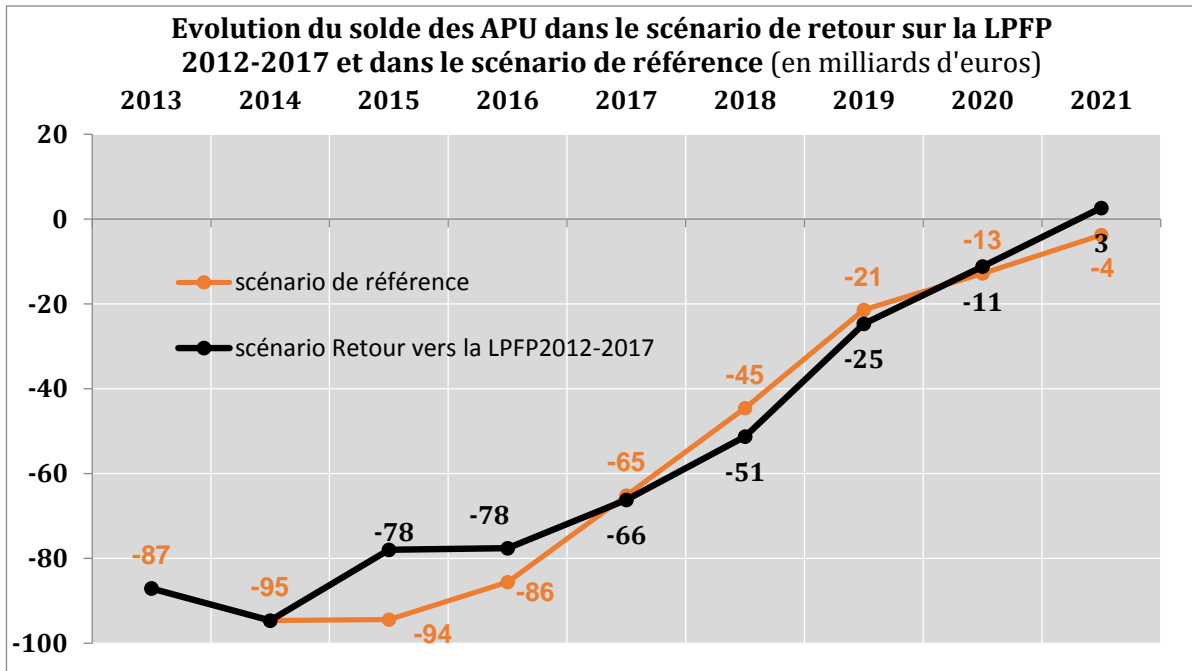
<i>En milliards d'euros</i>	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Ecart de solde public</b>	-65,4	-71,9	-58,2	-43,5	-20,0
<b>Ecart de dépenses publiques</b>	26,1	29,2	21,0	16,0	10,0
<b>Ecart de recettes publiques</b>	-39,2	-42,7	-37,2	-27,5	-10,0



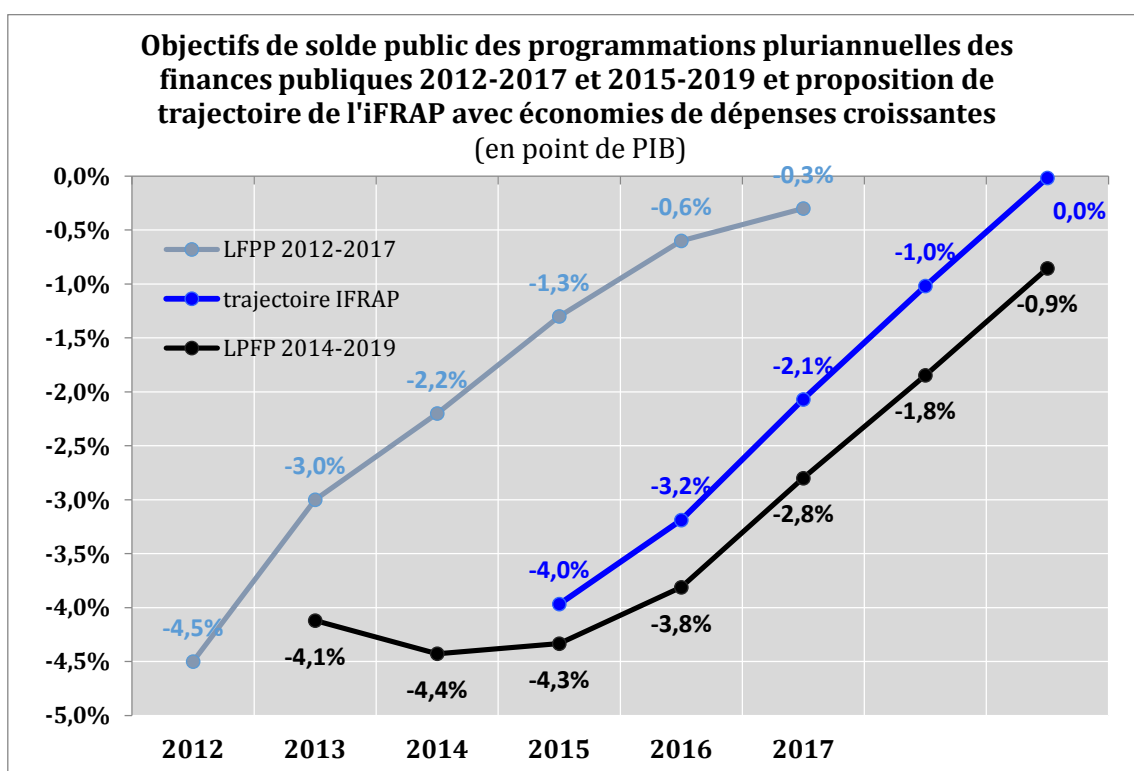
**Ecart au compte de référence du PIB et des grands agrégats économiques en cas de tentative de retour vers la LPFP2012-2017 (écart au compte de référence en %)**

<i>Ecart au compte de référence en %</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PIB</b>	-2,3	-3,2	-2,9	-2,5	-2,0	-1,7	-1,5
<b>Consommation</b>	-3,0	-4,0	-3,6	-3,0	-2,3	-2,0	-1,7
<b>Investissement</b>	-1,2	-2,3	-2,6	-2,5	-2,0	-1,7	-1,5
<b>Solde extérieur</b>	1,1	1,5	1,5	1,2	0,9	0,6	0,4





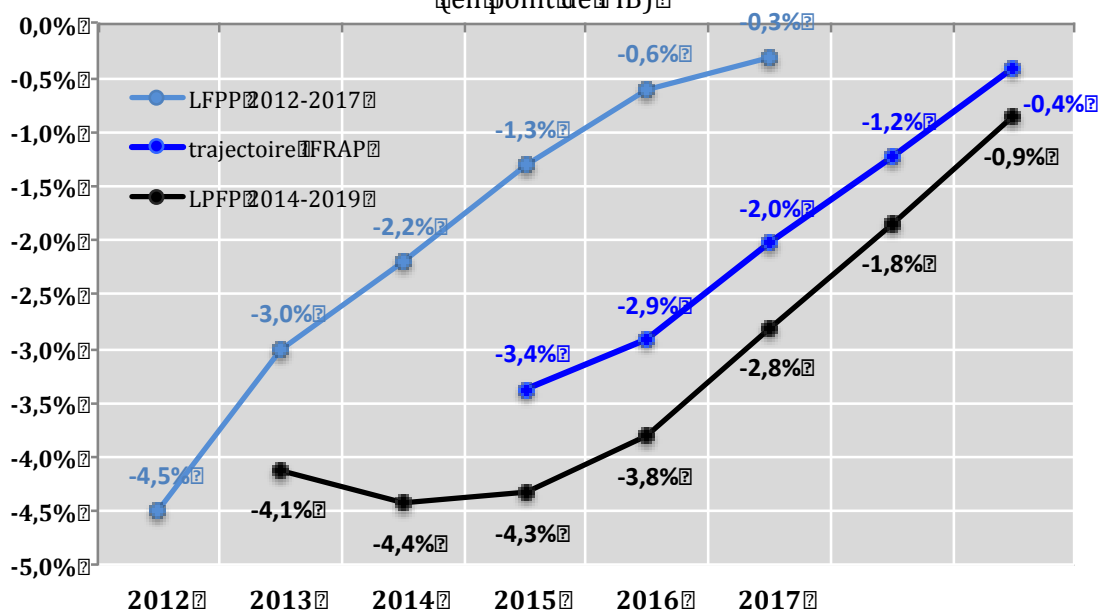
ANNEXE 3 :



**Economies de dépenses et effort structurel  
dans le cas d'un profil croissant des économies de dépenses publiques**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Economies de dépenses publiques (en milliards d'euros)</b>	8,0	14,0	17,0	20,0	21,0
<b>Supplément annuel d'économies de dépenses (en milliards d'euros)</b>	8,0	6,0	3,0	3,0	1,0
<b>Effort structurel supplémentaire (en point de PIB potentiel)</b>	0,35	0,26	0,13	0,12	0,04
<b>Effort structurel (en point de PIB potentiel)</b>	0,50	0,61	0,81	0,66	0,62

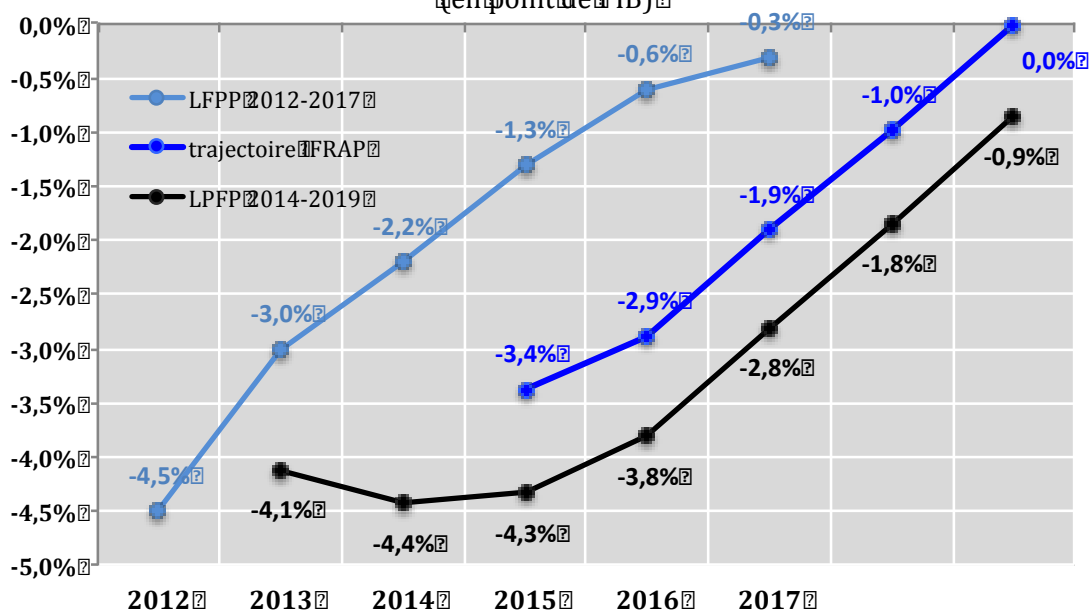
**Objectifs de solde public des programmations pluriannuelles des finances publiques 2012-2017 et 2015-2019 et proposition de trajectoire de l'FRAP avec économies de dépenses décroissantes (en point de PIB)**



**Economies de dépenses et effort structurel dans le cas d'un profil décroissant des économies de dépenses publiques**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Economies de dépenses publiques (en milliards d'euros)</b>	21,0	20,0	18,0	15,0	11,0
<b>Supplément annuel d'économies de dépenses (en milliards d'euros)</b>	21,0	-1,0	-2,0	-3,0	-4,0
<b>Effort structurel supplémentaire (en point de PIB potentiel)</b>	0,93	-0,04	-0,08	-0,12	-0,16
<b>Effort structurel (en point de PIB potentiel)</b>	1,07	0,31	0,60	0,41	0,42

**Objectifs de solde public des programmations pluriannuelles des finances publiques 2012-2017 et 2015-2019 et proposition de trajectoire de l'FRAP avec économies de dépenses constantes (en point de PIB)**



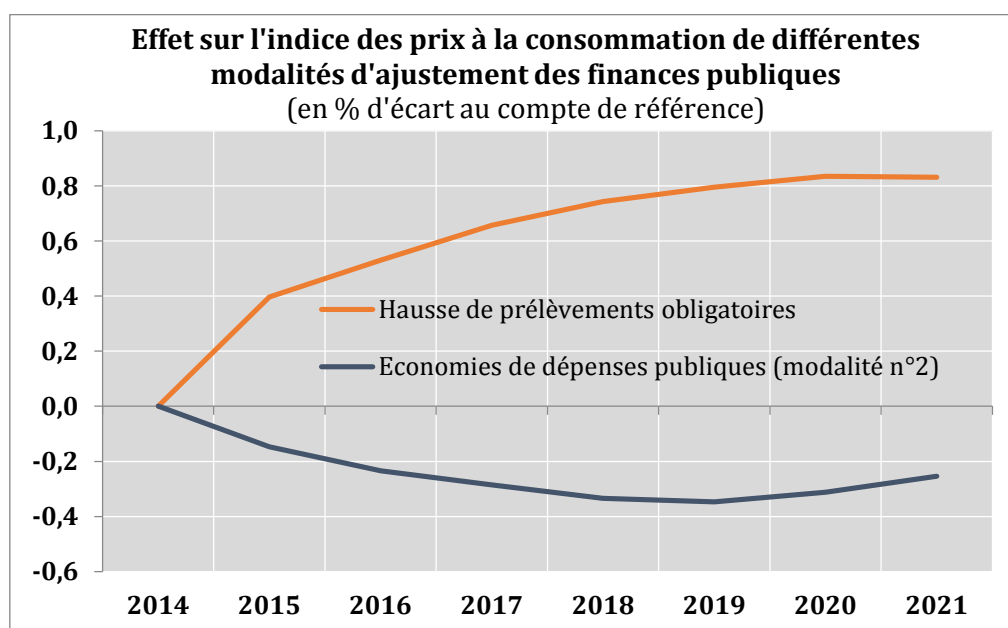
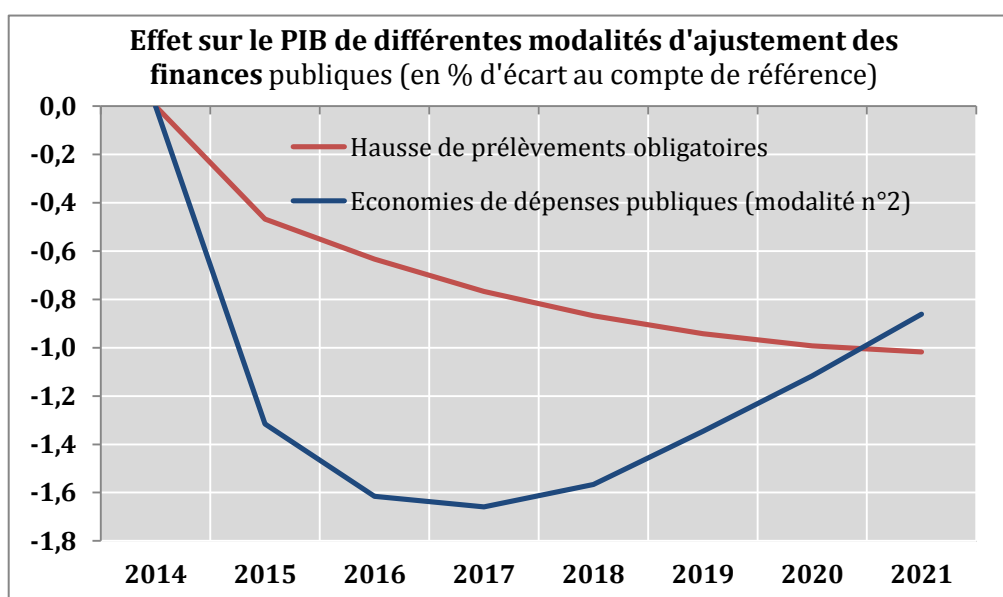
**Economies de dépenses et effort structurel dans le cas d'un profil constant des économies de dépenses publiques**

2.

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Economies de dépenses publiques (en milliards d'euros)</b>	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0
<b>Supplément annuel d'économies de dépenses (en milliards d'euros)</b>	21,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Effort structurel supplémentaire (en point de PIB potentiel)</b>	0,93	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Effort structurel (en point de PIB potentiel)</b>	1,07	0,35	0,68	0,53	0,58

**Effet sur le PIB et les principaux agrégats macroéconomiques  
de la hausse des prélèvements obligatoires de 1 point de PIB**

<i>Ecart au compte central en %</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PIB</b>	-0,47	-0,63	-0,77	-0,87	-0,94	-0,99	-1,02
<b>Consommation des ménages</b>	-0,46	-0,57	-0,66	-0,73	-0,77	-0,81	-0,81
<b>Investissement</b>	-0,02	-0,06	-0,10	-0,13	-0,15	-0,17	-0,18
<b>Exportations</b>	-0,04	-0,07	-0,09	-0,12	-0,13	-0,15	-0,16
<b>Importations</b>	-0,05	-0,08	-0,09	-0,11	-0,12	-0,13	-0,14

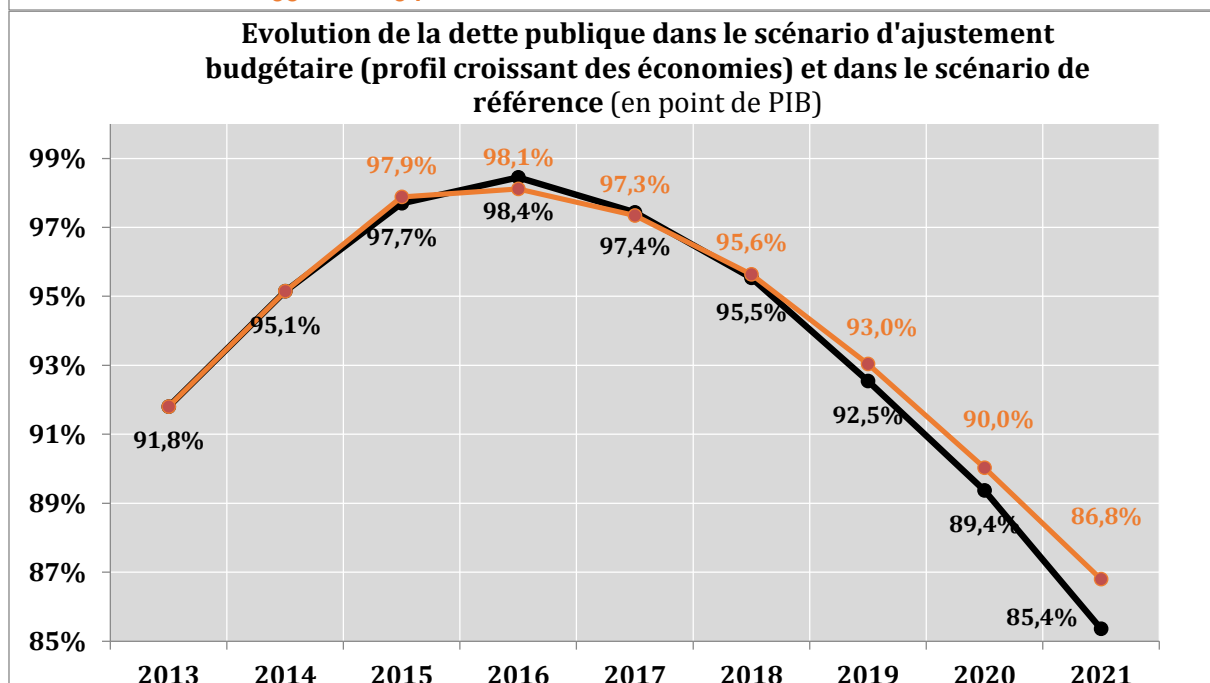
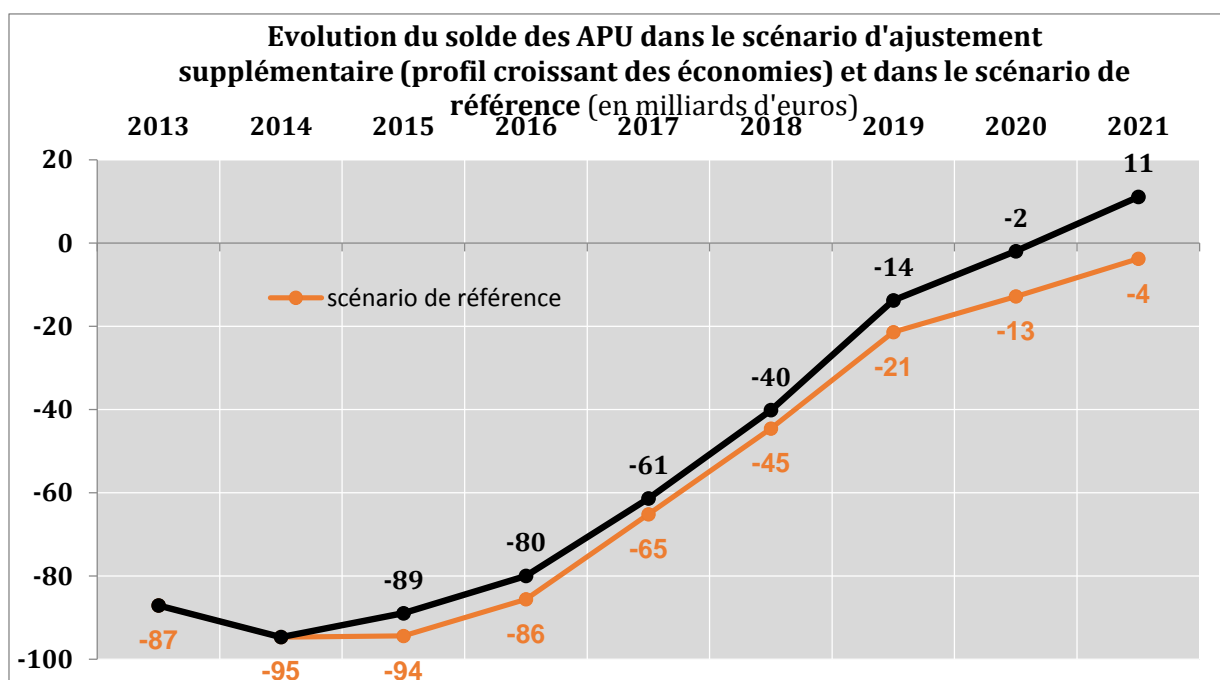


## ANNEXE 4

### Evolution des agrégats macroéconomiques dans le cas de l'ajustement supplémentaire avec profil croissant des économies de dépenses publiques (en écart au compte de référence)

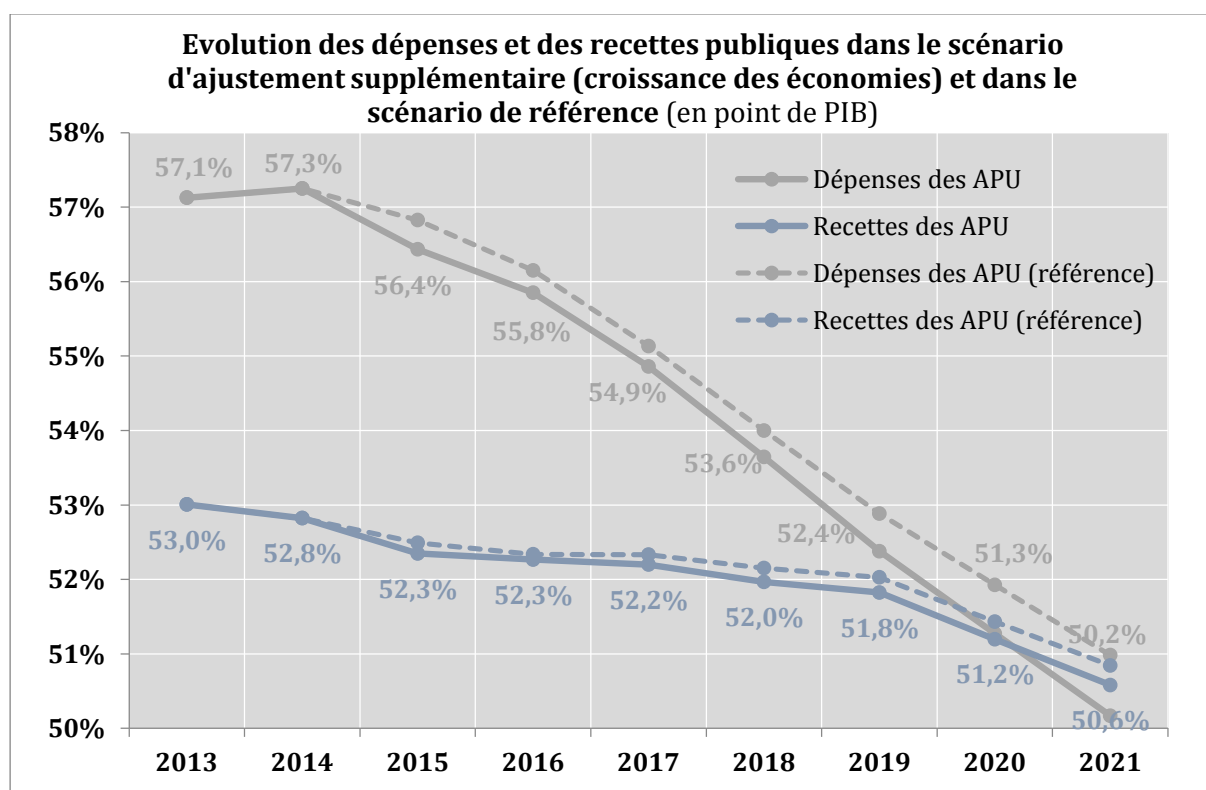
<i>Ecart au compte de référence en %</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PIB</b>	-0,28	-0,56	-0,61	-0,46	-0,13	0,21	0,56
<b>Consommation finale des ménages</b>	-0,96	-1,58	-1,71	-1,59	-1,12	-0,58	0,03
<b>Investissement</b>	-0,15	-0,71	-0,90	-0,91	-0,68	-0,38	-0,08
<b>Exportations</b>	0,42	0,57	0,61	0,76	0,86	0,92	0,95
<b>Importations</b>	-0,52	-0,88	-1,01	-1,08	-0,96	-0,77	-0,55

*Résultats de simulations NEMESIS*

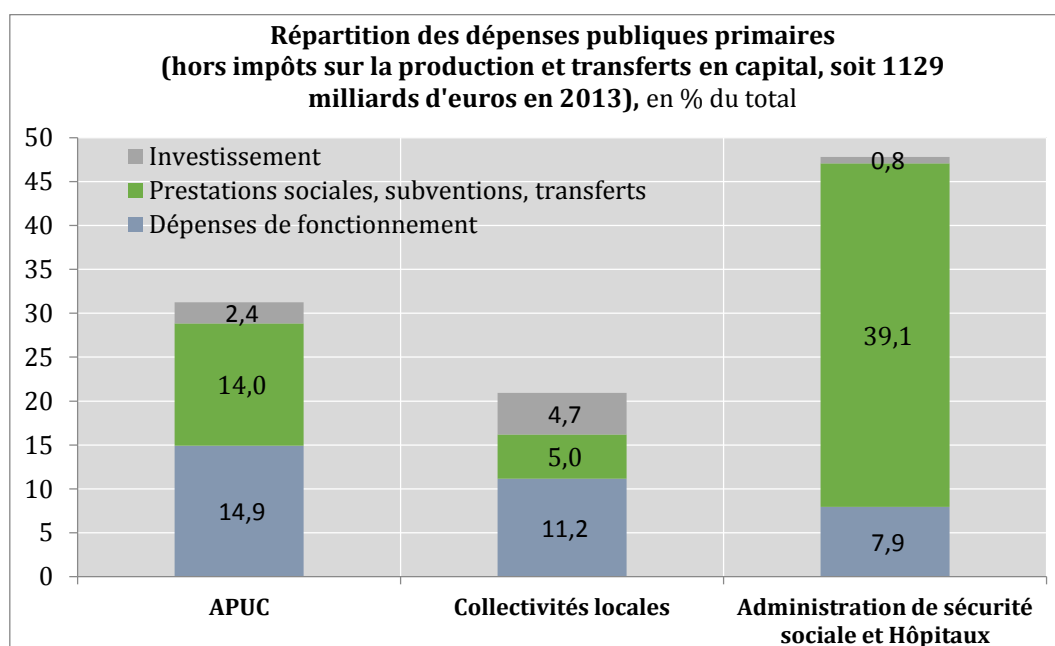


**Ecart des principales composantes des dépenses et des recettes des APU  
dans le scénario d'ajustement supplémentaire (profil croissant des économies) relativement à  
leurs niveaux du scénario de référence (en milliards d'euros)**

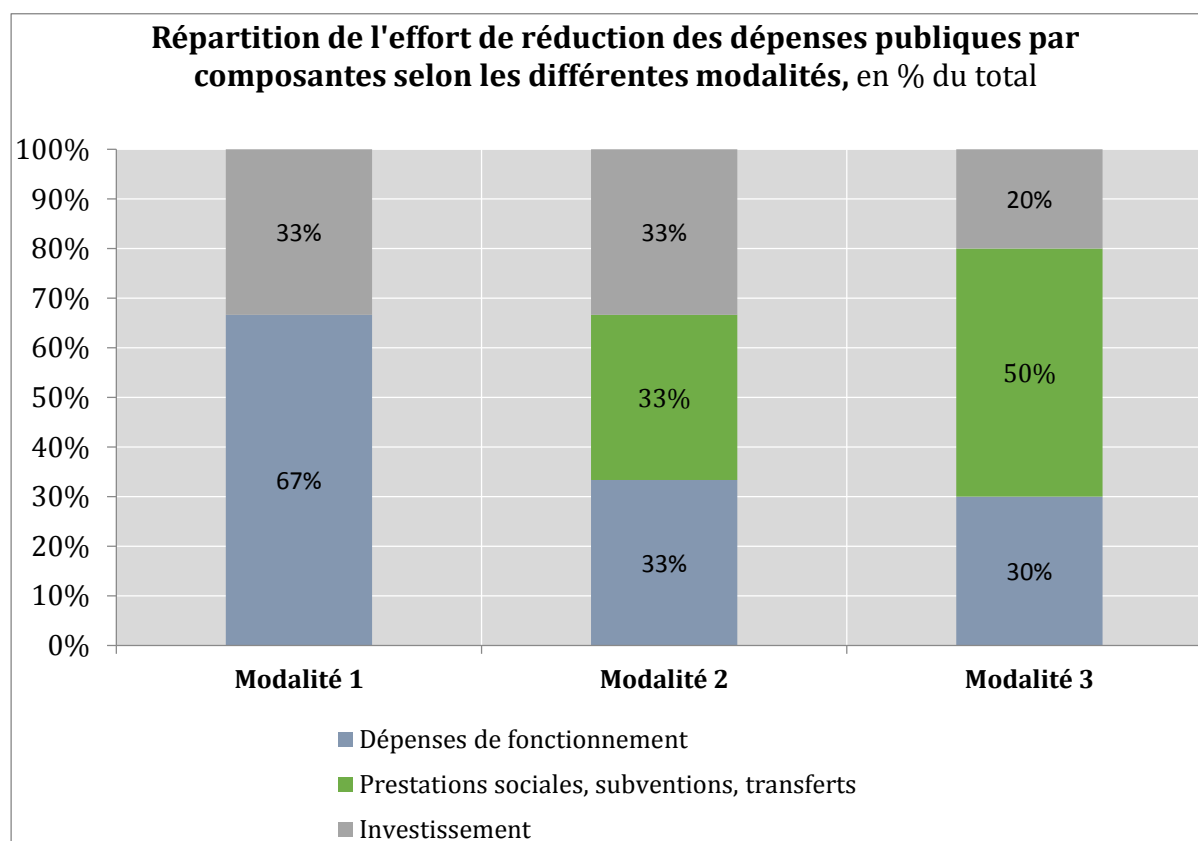
<i>En milliards d'euros</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Dépenses des APU</b>	<b>-9,3</b>	<b>-14,7</b>	<b>-17,6</b>	<b>-20,9</b>	<b>-22,7</b>	<b>-23,5</b>	<b>-24,4</b>
Rémunérations salariés et conso. interm.	-5,2	-7,2	-8,4	-9,5	-9,9	-10,0	-10,1
Rémunérations des salariés	-3,7	-4,6	-5,2	-5,8	-6,0	-6,0	-6,1
Consommations intermédiaires	-1,5	-2,6	-3,2	-3,8	-4,0	-4,0	-4,0
Prestations sociales	-2,7	-3,8	-4,4	-5,4	-6,2	-6,9	-7,7
Prestations sociales en nature	-0,7	-1,2	-1,5	-1,6	-1,8	-1,8	-1,7
Prestations sociales en espèces	-2,1	-2,7	-3,0	-3,7	-4,5	-5,2	-5,9
FBCF	-2,7	-4,9	-5,8	-6,9	-7,3	-7,3	-7,3
<b>Recettes des APU</b>	<b>-3,8</b>	<b>-9,1</b>	<b>-13,8</b>	<b>-16,5</b>	<b>-14,9</b>	<b>-12,6</b>	<b>-9,6</b>
Cotisations sociales	-21,1	-22,6	-24,9	-26,5	-27,2	-27,4	-27,2
Impôts sur les revenus (IS,IR, CSG,...)	-0,1	-0,7	-1,4	-1,7	-1,4	-0,9	-0,1
Impôts sur la production et les import.	17,7	14,8	13,2	12,6	14,3	16,1	18,1
dont TVA	18,8	16,9	16,0	15,6	17,1	18,2	19,7
dont taxes sur les produits	-0,8	-1,4	-1,9	-2,1	-2,0	-1,9	-1,7
dont Taxes sur les imports	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
dont autres taxes sur les produits	-0,3	-0,7	-0,9	-0,9	-0,6	-0,3	0,1
<b>Solde public</b>	<b>5,4</b>	<b>5,6</b>	<b>3,8</b>	<b>4,5</b>	<b>7,6</b>	<b>10,8</b>	<b>14,9</b>



## ANNEXE 5 :

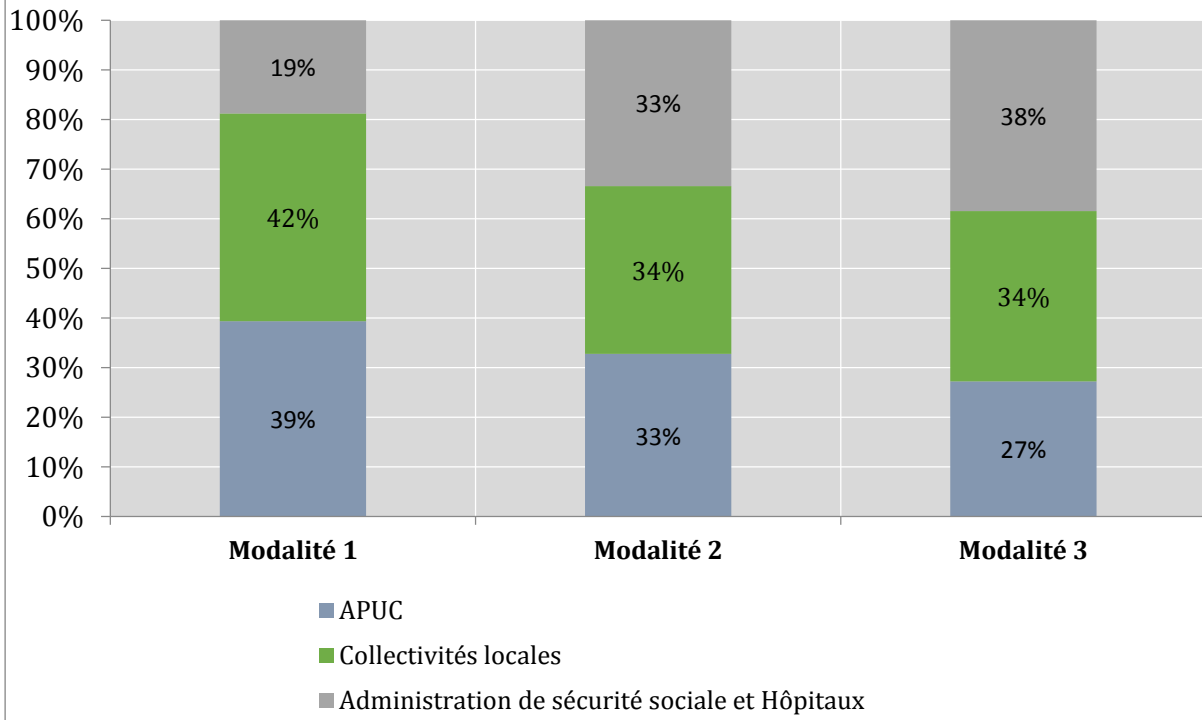


Le diagramme ci-dessous synthétise les parts que représentent les différentes composantes dans les efforts de réduction des dépenses publiques dans les trois modalités simulées par le modèle.

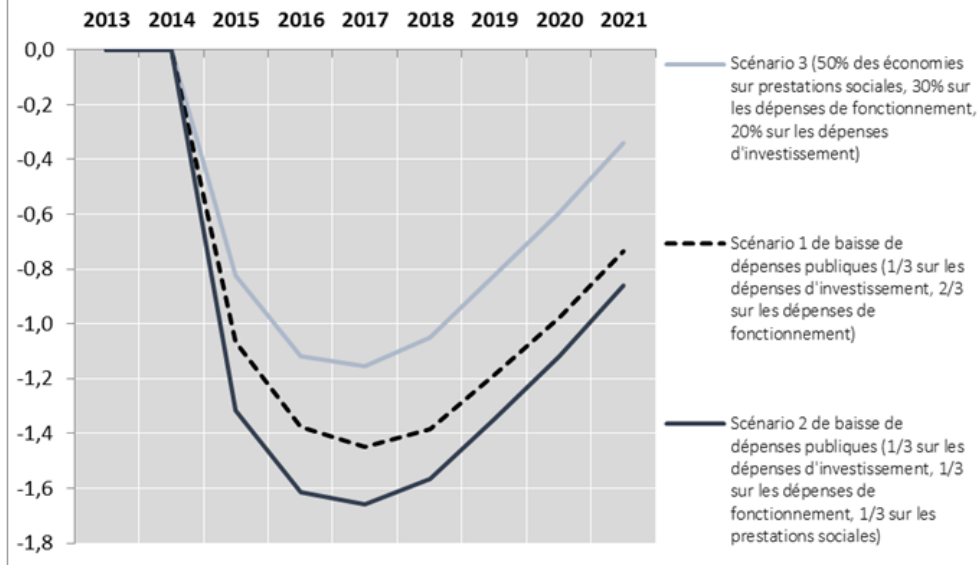




**Répartition de l'effort de réduction des dépenses publiques par sous-secteurs des APU selon les différentes modalités, en % du total**

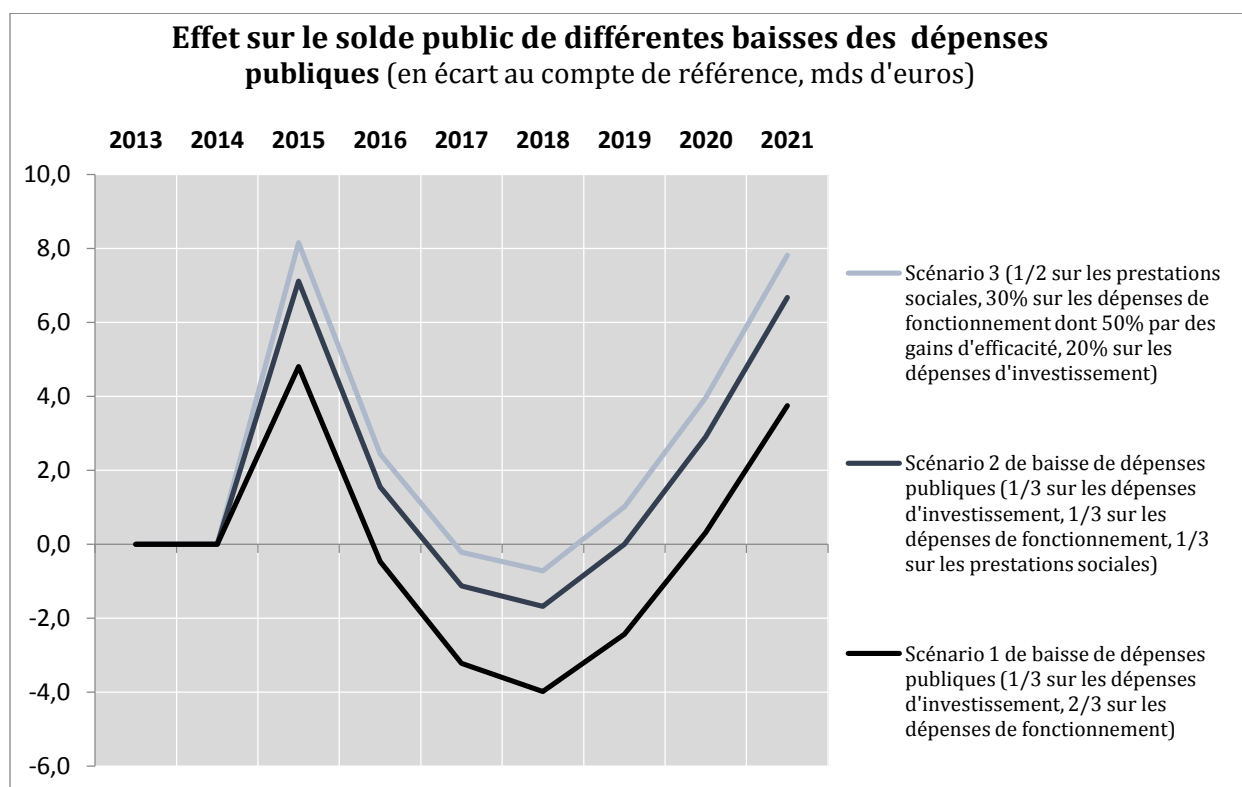


**Effet sur le PIB de différentes modalités de baisses des dépenses publiques (en % d'écart au compte de référence)**

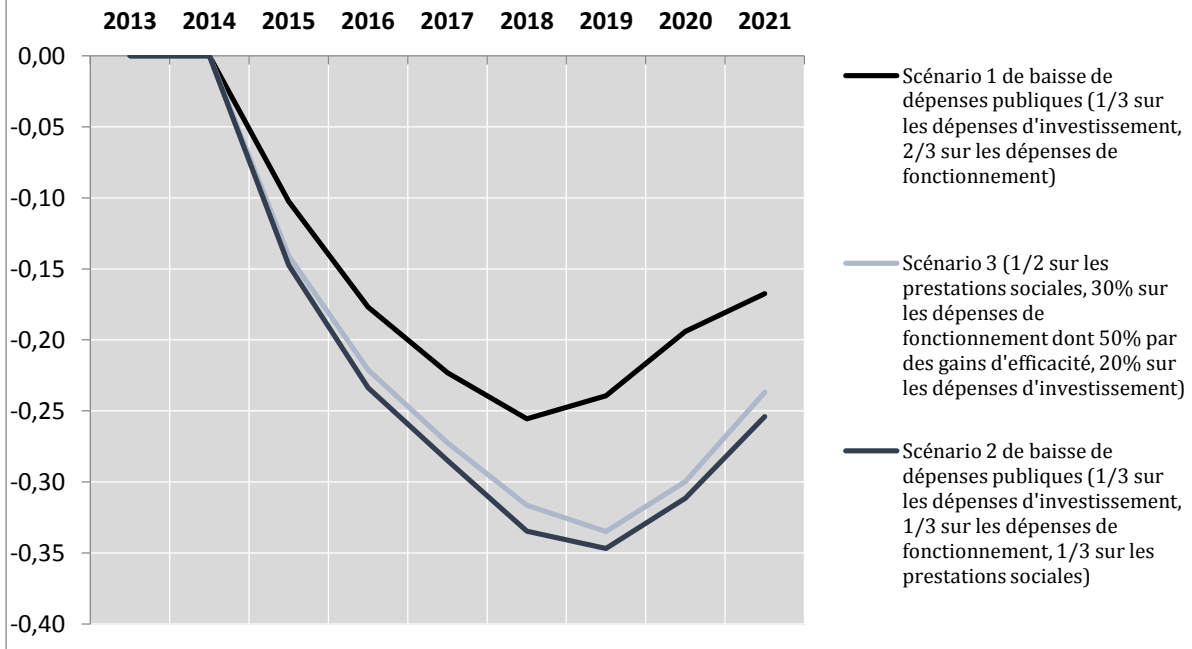


**Effet sur le PIB de différentes modalités de baisses des dépenses publiques (en % d'écart au compte de référence)**

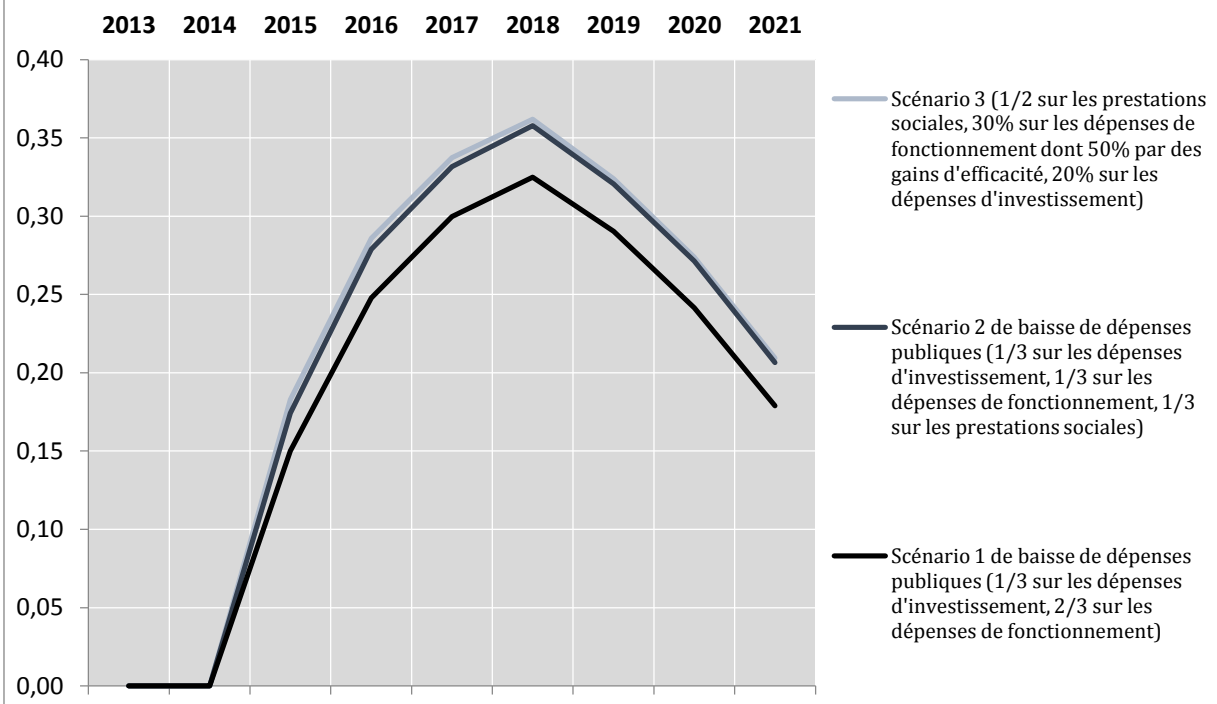
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Scénario 2 de baisse de dépenses publiques (1/3 sur les dépenses d'investissement, 1/3 sur les dépenses de fonctionnement, 1/3 sur les prestations sociales)</b>	-1,32	-1,61	-1,66	-1,57	-1,35	-1,12	-0,86
<b>Scénario 1 de baisse de dépenses publiques (1/3 sur les dépenses d'investissement, 2/3 sur les dépenses de fonctionnement dont 50% par des gains d'efficacité)</b>	-1,07	-1,38	-1,45	-1,38	-1,19	-0,98	-0,73
<b>Scénario 3 (1/2 sur les prestations sociales, 30% sur les dépenses de fonctionnement dont 50% par des gains d'efficacité, 20% sur les dépenses d'investissement)</b>	-0,82	-1,12	-1,15	-1,05	-0,82	-0,59	-0,34



### Effet sur l'indice des prix à la consommation de différentes baisses des dépenses publiques (écart à la base en %)



### Effet sur la contribution du solde extérieur à la croissance de différentes baisses des dépenses publiques (en point de PIB)



**Effet sur le PIB d'une baisse des dépenses publiques selon la modalité 3**  
 (50% sur les prestations sociales, 30% sur les dépenses de fonctionnement dont 50% par gains  
 d'efficacité et 20% sur les dépenses de fonctionnement) *(en écart au compte de référence)* –

**Contribution des principaux agrégats macroéconomiques à cet écart**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PIB</b>	<b>-0,82</b>	<b>-1,12</b>	<b>-1,15</b>	<b>-1,05</b>	<b>-0,82</b>	<b>-0,59</b>	<b>-0,34</b>
<b>Consommation des ménages</b>	-0,87	-1,18	-1,23	-1,15	-0,92	-0,68	-0,42
<b>Investissement</b>	-0,14	-0,22	-0,25	-0,26	-0,23	-0,18	-0,13
<b>Exportations</b>	0,00	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
<b>Importations</b>	-0,18	-0,28	-0,32	-0,33	-0,29	-0,24	-0,18
<b>Solde extérieur</b>	<i>0,18</i>	<i>0,29</i>	<i>0,34</i>	<i>0,36</i>	<i>0,32</i>	<i>0,27</i>	<i>0,21</i>