

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 151

# FAILLES DU BUDGET 2015 ET TRAJECTOIRE ALTERNATIVE 2014-2019

Novembre 2014 - 8 €

FONDATION  
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# FAILLES DU BUDGET 2015 ET TRAJECTOIRE ALTERNATIVE 2014-2019

Le budget 2015 et la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 comportent 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 pessimistes (avec des prévisions de croissance de 0,7 et 1,5 %) et témoignent du peu de crédit accordé aux « efforts historiques » français. Dans cette étude, la Fondation iFRAP met en évidence les failles du budget 2015 :

- un manque de transparence sur le « tendancier » de dépenses des administrations : c'est l'élément central par rapport auquel les 21 milliards d'euros d'économies ont été définis. Or, **le gouvernement a choisi discrétionnairement cette norme** en changeant partiellement de référence entre 2014 et 2015 ;
- un manque de crédibilité dans l'affichage des 21 milliards d'euros d'économies, puisque **pour 4,6 milliards d'euros les économies ne sont pas renseignées**. Par ailleurs, nous mettons en évidence un halo d'incertitude pour 5 milliards d'euros supplémentaires ;
- un pilotage des effectifs de la fonction publique à améliorer : si les effets de substitution massifs entre État et opérateurs s'achèvent, il n'existe toujours pas de plafond global des effectifs pour l'ensemble de la fonction publique d'État. Ainsi, **depuis 2008, État et opérateurs ont augmenté leurs effectifs de 14 566 agents (ETPT)** ;
- les collectivités territoriales ne baisseront pas significativement leurs dépenses en 2015 et au-delà, malgré la baisse des dotations. Et **leurs recettes notamment fiscales vont augmenter, davantage que l'effort demandé en dépense (3,67 milliards d'euros)** ; contrairement à l'engagement présidentiel de ne pas augmenter la fiscalité pour les trois ans à venir ;
- enfin, les administrations de la Sécurité sociale portent un poids considérable dans l'ajustement des dépenses voulu par le gouvernement. Pour autant, **100 milliards d'euros de dépenses sociales ne sont pas sous norme. Et les économies à attendre sur la protection sociale hors assurance maladie vont se réduire drastiquement en 2016 et 2017 (6,4 milliards puis 1,4 milliard d'euros), ce qui signifie que tout repose sur une maîtrise de l'Ondam quasi inatteignable.**

Compte tenu des faiblesses du projet de budget du gouvernement, nous proposons une trajectoire plus ambitieuse pour nos finances publiques. D'une part, parce qu'il faut dégager des marges de manœuvre supplémentaires et surtout parce qu'il faut tout faire pour respecter les engagements européens de la France. C'est pourquoi nous avons voulu « tester » différentes hypothèses (que se passerait-il si la croissance était moins bonne que prévue, ou si la Commission nous réclamait des économies supplémentaires (un point de PIB) ?)

■ **En conclusion, nous présentons un scénario alternatif de retour à l'équilibre sans hypothéquer la croissance.**

## PARTIE 1 : BUDGET 2015 : LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES N'EST PAS SÉCURISÉ

### Les zones d'ombre des économies non documentées dans le cadre des 21 milliards d'euros 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, ou faiblement documentées (soit 4,6 milliards d'euros sur les 21 milliards d'euros affichés). Significativement, cette « inconnue » pèse près de 2,9 milliards d'euros sur l'État (1 milliard d'euros sur les dépenses de fonctionnement et 1,95 milliard d'euros 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'État 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 des collectivités locales.

Le reste des zones d'ombre 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 des incertitudes persistantes s'agissant des économies dégagées notamment sur l'État.

### Économies tendancielles sur l'État, 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>

Sources : PLF 2015, calculs Fondation iFRAP 2014

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. **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 de dégager des économies en investissement.** Mais là encore, la mesure est 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 dérapier en exécution. On peut citer en particulier l'aide médicale d'État ou l'hébergement d'urgence. Dans la mesure où il n'est prévu aucun correctif dans le présent

budget, 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 s'élève 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'euros d'économies affichés sur l'État, ces marges de manœuvre ne seront plus possibles. Les objectifs de dépenses de fonctionnement mais aussi de personnel seront-ils tenus avec une exécution plus tendue liée aussi 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 estimer le halo d'incertitudes qui s'ajoute aux dépenses non documentées, à environ 5 milliards d'euros supplémentaires.**

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

Les 50 milliards d'euros 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.

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 l'évolution spontanée des dépenses comme il l'entend. Il prend aujourd'hui les évaluations de la Cour des comptes pour certaines dépenses (fonctionnement, investissement et interventions), qu'il critiquait l'année précédente. Dans ces conditions les 21 milliards d'euros d'économies sont 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 d'euros 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 tenir compte du fléchissement historique du montant des dépenses de personnel intervenu entre 2012 et 2013 et intégrer les conséquences budgétaires des transferts vers les universités, 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 et les économies affichées d'autant. En choisissant de calculer par rapport à une autre référence, le gouvernement se redonne des marges de manœuvre pour dégager des économies « tendancielles » puissantes sur la masse salariale. À la clé, une participation active des dépenses de personnel aux économies affichées sur le périmètre de l'État.

■ 1 Hors CAS pension.

■ 2 Si l'on retient par ailleurs une progression mécanique de la masse engagée de 270 millions d'euros par an entre 2012 et 2015, soit près de 800 millions d'euros sur trois ans.

Autre point noir sorti du tendancier sur décision du gouvernement, c'est celui de la contribution de l'État et des opérateurs aux charges de retraite des fonctionnaires. Difficilement pilotable, cette dépense ne permet pas de prévoir les économies qui dépendent largement des départs à la retraite effectivement constatés. Le problème c'est que des départs

massifs l'année précédente dégradent mécaniquement les économies affichables l'année suivante. 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 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 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'État et des opérateurs, la fin des vases communicants

Le budget 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'État 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'État et de ses budgets annexes et les personnels employés dans les**

opérateurs. C'est surtout entre 2008 et 2012, que le non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux – hors ministères prioritaires –, permet une décroissance importante des effectifs de la fonction publique d'État et les transferts vers les opérateurs montent en puissance, en particulier, dans le cadre de la réforme des universités à partir de 2009.

Ces transferts réalisés par les ministères se sont 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 :

### Bilan des variations d'effectifs en ETPT : État et opérateurs (sous plafond)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Cumul
<b>État</b>	-35 310	-65 896	-34 162	-8 919	-10 868	-4 801	-833	-160 789
<b>Opérateur</b>	49 277	72 818	27 049	7 590	12 083	6 273	265	175 355
<b>Dépassement</b>	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 en apparence 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**, entre les effectifs sous plafond et les effectifs hors plafond. Les opérateurs ont, en

effet, la possibilité de recruter du personnel en dehors des plafonds d'emplois fixés par la loi de finances dès lors que ceux-ci correspondent à des contrats aidés ou lorsqu'ils sont entièrement financés par des ressources propres. Plus d'un millier de postes vont ainsi encore être créés en 2015.

Cependant, si l'on regarde les recrutements hors plafonds des opérateurs, leur nombre est de plus en plus faible au cours de la période, malgré un relèvement, lié à l'augmentation des emplois, chez les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche (53 000 ETPT en 2015).

On peut donc parler d'un processus qui arrive à son terme :

- ➔ la substitution effectifs des ministères/effectifs des opérateurs ;
- ➔ puis une substitution effectifs des opérateurs sous plafond/effectifs hors plafond qui arrive elle-même à son terme...

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'État dégrade le pilotage de la masse salariale

L'impact des départs en retraite sur les effectifs de la fonction publique d'État et les schémas d'emplois des ministères semble se réduire. En voulant faire de la stabilité des effectifs de la fonction publique d'État sur la période un marqueur politique, les pouvoirs publics prennent le risque de rater la fin de la transition démographique de la fonction publique d'État 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 l'adaptation des ministères non prioritaires devra 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, 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 manœuvre sur le plan salarial). 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 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 (pouvoir d'achat aux fonctionnaires) et en redynamisant les promotions dans la fonction publique d'État, 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.).

■ 3 Hors 2013 où le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche est devenu créateur net de poste de façon extrêmement forte et sans lendemain (sans doute par des titularisations massives dans le cadre des transferts des universités).

## 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 ;**
- ➔ de constituer une réserve d'économies sur la baisse des effectifs, qui 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 procède à la première tranche des 3,67 milliards d'euros d'économies additionnelles qu'elles devront subir annuellement jusqu'en 2017. Pour que la « maîtrise » des finances locales soit effective et qu'elle participe activement à la baisse des dépenses, **il est nécessaire que les économies impulsées par l'État 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 (APUL), 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 mauvaise du point de vue de la baisse globale de la dépense publique (ce qui importe au regard de nos engagements dans le cadre du TSCG).

Et ce, malgré la mise en place d'un **Objectif d'évolution des dépenses locales (Odedel)**, 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 objectif d'évolution des dépenses locales (Odedel), tel que prévu, ne va pas permettre une meilleure maîtrise des finances locales ?

En 2012 et en 2013, l'évolution des dépenses des Administrations publiques locales dans le cadre de la loi de programmation 2012-2017 représentait 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**

<sup>4</sup> Sous le nom d'Odal (voir Société Civile n° 119, décembre 2011).

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 (DGF), principale dotation versée par l'État aux collectivités.

Enfin, il faut souligner l'incohérence dans la présentation des efforts sur la dépense locale. L'effort en dépense est 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 l'on regarde la dépense en comptabilité nationale – présentation dont l'intérêt est d'inclure les Opérateurs des collectivités territoriales (Odal), pour éviter les « fuites budgétaires » – on constate que la baisse de l'investissement pèserait essentiellement sur eux (-35,7 % en 2014 et -31,9 % en 2015). Un peu comme l'a fait l'État, jusqu'à présent, afin de présenter un profil de dépenses plus flatteur. Or, l'Odedel n'a rien précisé sur ce point.

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

En milliards d'euros	2015	2016	2017
Baisse de la DGF (sous norme)	- 3,7	- 7,3	- 11
Autres recettes*	5,7	13,1	21,4
<b>Recettes supplémentaires par rapport à 2014</b>	<b>2</b>	<b>5,8</b>	<b>10,4</b>
<i>*dont effet spontané fiscal (modélisation Sénat)</i>	3,4	7	10,7
<i>*dont effet recettes nouvelles (estimation)</i>	2,3	6,1	10,7

Source : LPFP 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'État est compensée par des recettes nouvelles, qui doubleraient en trois ans, passant de 2,3 milliards d'euros dès le PLF 2015 à 4,6 milliards d'euros en 2017. Celles-ci ont déjà commencé : 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 (plus 300 millions d'euros), révisions des bases locatives cadastrales (en cours), servant de support à la contribution foncière des entreprises et de la taxe d'habitation, 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 d'augmentations ciblées et des taxes locales en particulier.

## La Fondation iFRAP propose :

➔ de raffiner l'objectif d'évolution des dépenses locales, qui ne peut pas rester dans une forme aussi grossière, en le présentant par strate et par nature de dépenses et en y incluant tous les organismes divers locaux ;



- de clarifier la dynamique des recettes des collectivités territoriales sur la période ;
- **de procéder à un véritable « moratoire », afin de faire baisser la dépense publique locale ;**
- de mieux articuler, dans le cadre de la réforme territoriale, 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 budget de la Sécurité sociale 2015 et la programmation 2014-2019 ?**

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019, tout comme le budget de la Sécurité sociale 2015, doit 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), qui donne une première trajectoire d'ensemble, et qui inclut l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), qui lui, existe depuis 1996. Mais plusieurs difficultés mettent en doute 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 les Régimes obligatoires de base (ROBSS) ne couvrent pas l'ensemble des dépenses des administrations de sécurité sociale 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). C'est donc environ **100 milliards d'euros**, pour lesquels il n'y a même pas de contrôle particulier (hors budgétisation des administrations de sécurité sociale de base) ; - ensuite, les objectifs existants sur les Régimes obligatoires de base (ROBSS) et sur l'Ondam n'ont pas la même force de contrainte. L'objectif de dépenses sur les régimes de base n'est qu'indicatif, tandis que l'Ondam suppose que chaque année, à l'occasion de la discussion du budget de la Sécurité sociale soient proposées des mesures

**Administrations de sécurité sociale**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moy 2015/2017
<b>Total des dépenses</b>	<b>550,1</b>	<b>562,9</b>	<b>575,8</b>	<b>580,5</b>	<b>592,6</b>	<b>606,3</b>	
Progression en valeur	3,3 %	2,3 %	2,3 %	0,8 %	2,1 %	2,3 %	1,7 %
<i>dont Régimes obligatoires de base (exécution)</i>	454,7	469,9	474,5	476,6	486,8	498,3	
Évolution		3,3 %	1 %	0,4 %	2,1 %	2,4 %	1,6 %
<i>dont Ondam (exécution)</i>	170,8	173,8	178,3	182,3	186	189,5	
Évolution		1,7 %	2,6 %	2,2 %	2 %	1,9 %	2,1 %
<b>Reliquat</b>	<b>95,4</b>	<b>93</b>	<b>101,3</b>	<b>103,9</b>	<b>105,8</b>	<b>108</b>	

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 ne fait pas l'objet de mesures d'ajustement ni de pilotage contraint. À 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 les économies à réaliser dès 2015 puis au cours de la programmation 2015-2017, dans le cadre du programme de 50 milliards d'euros d'économies. Il n'y a donc pas de renforcement du pilotage des dépenses de sécurité sociale ce qui est extrêmement inquiétant pour l'avenir, puisque l'on en reste au discrétionnaire (mesures à un coup en 2015).

Par ailleurs, il importe indépendamment du manque de suivi de s'intéresser au nombre

d'économies devant intervenir dès 2015. Que constatons-nous ? Qu'il existe encore pour 2015 environ 1,12 milliard d'euros d'économies non documentées. 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 imposé sans véritable réforme structurelle (convergence tarifaire, etc.), semble également difficile à tenir. Songeons qu'en 2013, l'objectif n'a été respecté que grâce à une sous-consommation de soins de ville, 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 enfin mis en place un Objectif national de dépenses des administrations de sécurité sociale (Ondass), permettant de mieux délimiter l'ensemble des dépenses des administrations de sécurité sociale, permettant de réintégrer dans l'analyse les 100 milliards d'euros qui lui échappent pour le moment ;
- ➔ de rendre le périmètre Régimes obligatoires de base 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'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic), ce que les conventions actuelles ne permettent pas ;
- ➔ de créer un comité d'alerte pour les régimes de base 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 Conseil d'orientation des retraites (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 des dépenses des administrations sociales, 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 sociale plus soutenues qu'actuellement pour se constituer un « matelas de précaution ».

## PARTIE 2 : POUR UN SCÉNARIO PLUS AMBITIEUX DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

**A**ctuellement, 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 d'euros**. 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 milliards d'euros en 2014, 1283,5 milliards d'euros 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 Némésis. L'intégralité de ces modélisations est disponible en annexes téléchargeables sur notre site.<sup>6</sup>

### 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'un 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 ».

### Les hypothèses de croissance du gouvernement pour le budget 2015

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

Source : PLF 2015

### Le scénario de croissance de la Fondation iFRAP

Taux de croissance en %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PIB</b>	0,8	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5

Nos conclusions sont les suivantes : avec un 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

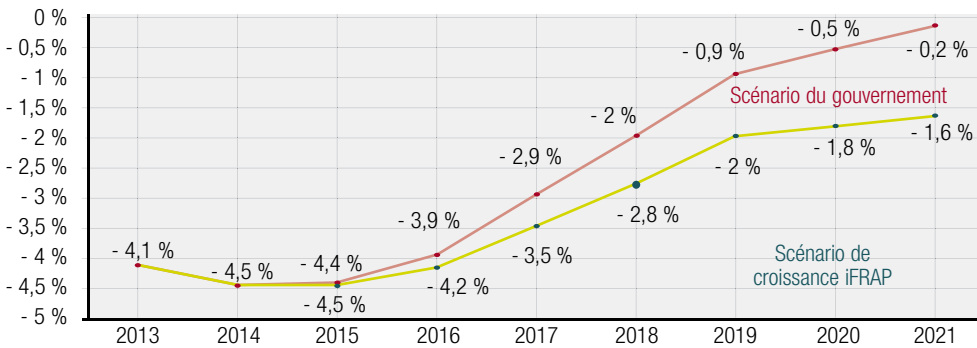
■ 5 Dans le cadre du PLF 2015, du PLFSS 2015, de la LPFP 2012-2017 et de la LPFP 2014-2019.

■ 6 Voir : [www.ifrap.org/Annexes-du-Societe-Civile-Budget-2015\\_14566.html](http://www.ifrap.org/Annexes-du-Societe-Civile-Budget-2015_14566.html)

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 %).

## Et si la croissance était moins bonne ? Évolution du déficit des Administrations publiques (en point de PIB)



### ► Pouvons-nous, à l'occasion du budget 2015, respecter nos engagements budgétaires présentés à la Commission au printemps dernier ?

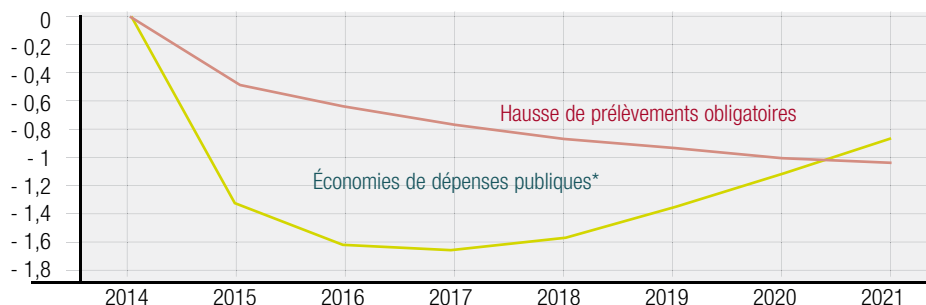
La difficulté à respecter cette trajectoire en cas de moindre croissance ne doit pas faire oublier un point essentiel : cette trajectoire « gouvernementale » des finances publiques, dévoilée à l'occasion du projet de budget 2015 et de la nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques, est en retrait par rapport à ce qui était 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.

Le résultat de nos modélisations fait apparaître que les ajustements 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 d'euros) 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.

### ► Pourquoi il vaut mieux faire 21 milliards d'économies plutôt que 21 milliards de hausses d'impôts

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 un 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 ? Notre conclusion est que les économies sont 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 d'un 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.

## Effet sur le PIB de l'ajustement des finances publiques par la baisse des dépenses et la hausse des prélèvements (en % d'écart au compte de référence)



\* Le scénario d'économies de dépenses publiques correspond au mix n° 2 présenté page suivante : 1/3 sur les dépenses de fonctionnement, 1/3 sur les dépenses de prestations sociales (le plus défavorable).

## LE SCÉNARIO ALTERNATIF DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES 2014-2019 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, 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 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 (un 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.

■ 7 Pour réaliser la modélisation, la Fondation IFRAP a considéré que les 50 milliards d'euros 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'euros d'économies prévues pour 2015.

### Oui, il existe une trajectoire alternative pour nos finances publiques

Cette trajectoire nous permettrait de « tenir » nos engagements européens sans pour autant obérer le retour de la croissance.

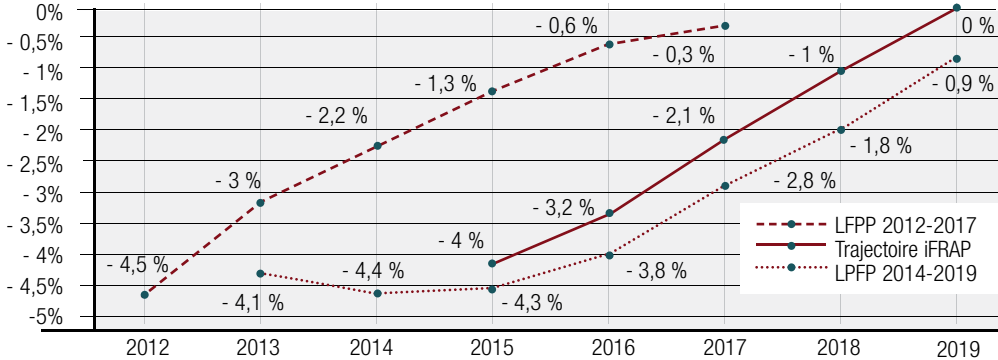
Le bon profil consisterait (afin de réaliser un ajustement minimal de 0,5 point de PIB par an de notre déficit structurel compatible avec nos obligations européennes), à adopter une logique d'économies croissantes et additionnelles aux 50 milliards d'euros<sup>7</sup> du gouvernement.

► Il s'agirait de commencer par un effort initial de 8 milliards d'euros d'économies, à ajouter aux 21 milliards d'euros prévus dans le budget 2015 ;  
 ► puis de réaliser 6 milliards d'euros d'économies additionnelles en 2016 ;

► puis 3 milliards d'euros en 2017 et 2018 ;  
 ► et enfin 1 milliard d'euros en 2019.

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'allègement de charges sur les salaires intermédiaires, afin de « doper » la compétitivité des entreprises françaises.

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



Avec effet ricardien total. Dans le cas contraire (*stimulus package*), l'équilibre serait retardé d'un an, de 2019 à 2020.

**➔ Quel serait le bon « mix » pour les 21 milliards d'euros d'économies supplémentaires proposés 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'euros d'économies supplémentaires.

**Nous avons testé les modalités suivantes :**

**Scénario de mix 1 :** baisse d'un 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 d'un point des dépenses publiques avec la répartition suivante : 1/3 sur les

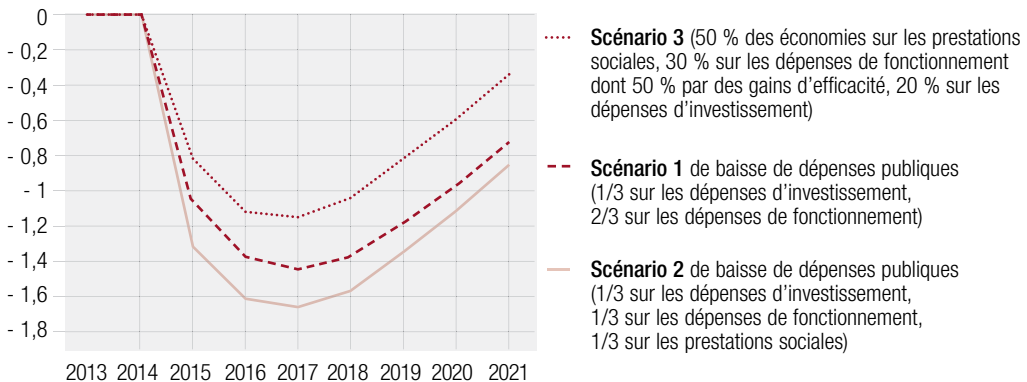
dépenses d'investissement, 1/3 sur les dépenses de fonctionnement, 1/3 sur les dépenses de prestations sociales ;

**Scénario de mix 3 :** baisse d'un point des dépenses publiques avec la répartition suivante : 30 % sur les dépenses de fonctionnement, 20 % sur les dépenses d'investissement et 1/2 sur les dépenses de prestations sociales.

**Il apparaît que la modalité la moins récessive et la plus efficace en termes 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.**

**Effet sur le PIB de différentes modalités de baisses des dépenses publiques**

(en % d'écart au compte de référence, hors *stimulus package*)



### La France n'est pas condamnée à rester dernière en matière budgétaire

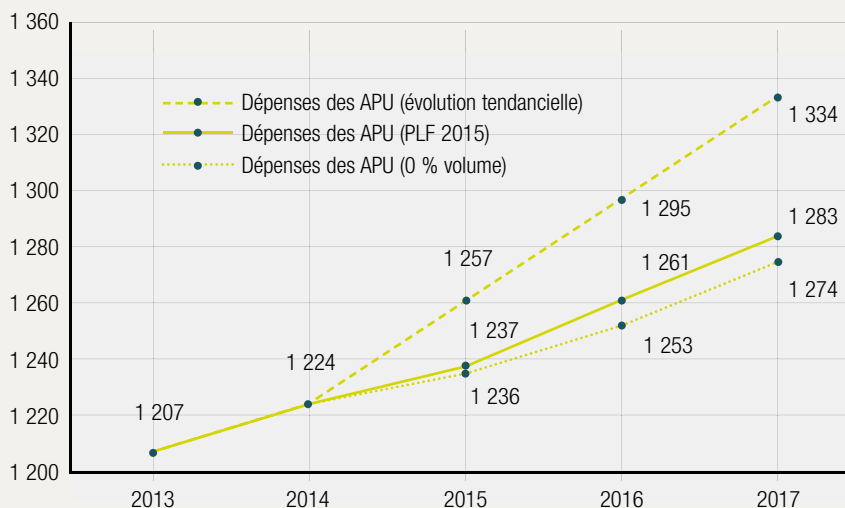
Cette étude permet de montrer que la France n'est pas condamnée à être au rang de dernière de la classe de l'Europe. La situation économique pourrait s'améliorer avec 21 milliards d'euros d'économies en plus à réaliser jusqu'en 2019, en parallèle d'une nouvelle baisse des charges des entreprises. Avec un tel scénario, la France pourrait atteindre, dès 2016, 3,2 % de déficit par rapport au PIB. Ces 21 milliards d'euros d'économies

sont tout à fait réalisables en plus des 50 milliards d'euros 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 généreront.**

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

Le gouvernement a annoncé un programme d'économies de 50 milliards d'euros sur les dépenses des administrations publiques sur 2015-2017 (dont 21 milliards d'euros dès 2015). On peut s'étonner que le déficit des administrations 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 ne devrait s'inscrire qu'en très léger recul (baisse de 0,5 point de PIB).

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



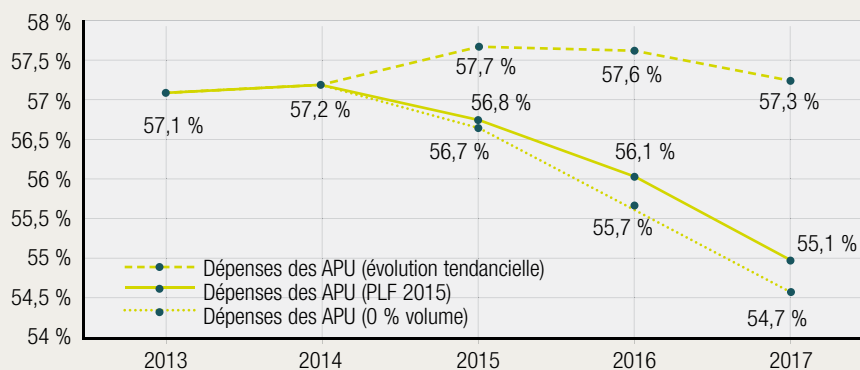
La réponse à cet apparent paradoxe provient de la façon dont le gouvernement a présenté son effort en matière de réduction de dépenses publiques. Il a exprimé cet effort en référence à une trajectoire tendancielle de progression des dépenses

publiques en volume qui aurait été de 1,85 % en 2015, 1,6 % en 2016 et 1,3 % en 2017. Selon cette progression « tendancielle » affichée des dépenses publiques, celles-ci auraient atteint 1 334 milliards d'euros en 2017 !

D'après la nouvelle programmation des finances publiques, les dépenses des administrations devraient atteindre 1 283 milliards d'euros en 2017, presque 60 milliards d'euros de plus qu'en 2014 (1 224 milliards d'euros) mais 50 milliards d'euros

en dessous de ce qu'elles auraient pu être en 2017, selon la trajectoire tendancielle. Si les dépenses des administrations 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)



## La faible inflation joue-t-elle en défaveur du budget de l'État ?

La communication gouvernementale affirme qu'une faible inflation joue globalement contre la bonne tenue du budget de l'État 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 tendanciel 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 tendanciel 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.



## 3,6 milliards d'euros d'économies supplémentaires, vraiment ?

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 (**2 milliards d'euros de recettes en plus et 1,6 milliard d'euros de baisse de dépense**). Mais, un examen rapide de l'effort supplémentaire montre bien la fragilité de ce nouveau budget. 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'Impôt sur les sociétés (IS) et de mesures additionnelles (non renseignées), là aussi très difficiles à prévoir. Pour le reste des mesures nouvelles présentées à Bruxelles, il s'agit en fait d'actualisation de mesures d'économies, 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 pourrait s'assimiler à des marges de précaution, qui, sous la pression, semblent avoir sauté.

## Conclusion : Une autre trajectoire budgétaire est possible... avec de vraies économies en plus

À l'heure où nous concluons cette étude, la Commission européenne va rendre son verdict. Et il y a fort à parier que nos partenaires vont nous demander plus d'économies sur nos dépenses publiques. Malgré tous les efforts du gouvernement pour faire croire que la France ne peut pas faire plus que les 50 milliards d'euros d'économies affichées, le manque d'ambition du gouvernement en matière de baisse des dépenses structurelles finit par se voir, même de Bruxelles. Et ce, d'autant plus que l'objectif du retour à 3 % de déficit par rapport au PIB a été repoussé à 2017, sans vraiment demander leur avis à nos partenaires.

Dans sa nouvelle trajectoire, le gouvernement français acte que la dette publique aura augmenté sur la période 2012-2017 de plus de 400 milliards d'euros ! Et que cette dette atteindra plus de 98 % du PIB en 2016. Peut-on se satisfaire de cette trajectoire ? La réponse est clairement non. Et ce, d'autant plus que ce qu'on peut constater au niveau du budget 2015 de la France n'est pas fait pour rassurer sur la véracité des 21 milliards d'euros d'économies soi-disant actées pour 2015. Sur ces 21 milliards d'euros, 4,6 sont très peu, voire absolument pas documentés (sur le fonctionnement de l'État ou les prestations sociales notamment...) et 3,7 sont plus qu'incertains car, qui saurait dire aujourd'hui que les collectivités locales vont, en

face de la baisse de leur dotation, réaliser des économies ? Ou augmenter les impôts locaux ?

En réalité, nullement freinées par les « économies » affichées par le gouvernement qui portent sur une tendance de hausse des dépenses publiques surestimée, les dépenses publiques vont donc continuer de croître en valeur de 59 milliards d'euros d'ici 2017 (1 224,5 milliards en 2014, 1 283,5 milliards en 2017). Tout cela tient d'autant plus à un fil que le gouvernement affiche des projections de croissance optimistes (1 % en 2015, 1,7 % en 2016, 2 % en 2017 et en 2018...). Si l'on prend en compte les enseignements des dernières années et le consensus des économistes, la croissance risque d'être moins bonne que prévue. Avec un maximum autour de 1,5 % en fin de période. C'est donc une évidence, si l'on ne veut pas être acculé à voir les impôts augmenter encore largement et les baisses de charges prévues tout bonnement annulées pour cause de déficit plus important que prévu, il va falloir prévoir un programme d'économies plus ambitieux.

Mais, ceux qui refusent de réorganiser la France et de faire baisser la dépense brandissent toujours la menace d'une économie qui serait à terre si l'on réalisait plus d'efforts. Il n'en est rien.

### Mesures complémentaires : annonces du 27 octobre 2014

En dépenses	Économies
Actualisation de la charge de la dette	400
Ajustement du PSR UE	600
Actualisation du coût du CICE	500
<b>Total des dépenses supplémentaires</b>	<b>1 500</b>
En recettes	Recettes
Lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale PLFR2 2014	900
Limitation de déductibilité de taxes sur l'IS	500
Relèvement de la taxe de séjours (collation, location)	300
Mesures fiscales supplémentaires (non précisées)	350
<b>Total des recettes supplémentaires</b>	<b>2 050</b>
<b>Total toutes mesures confondues</b>	<b>3 550</b>

La Fondation iFRAP a modélisé avec le modèle économétrique Némésis, que la dégradation du PIB est beaucoup plus pérenne quand on agit par la hausse des prélèvements (comme l'a fait ce gouvernement et comme l'a fait aussi le précédent). Toutes les études le montrent, sur le moyen long terme, la baisse de dépenses publiques est clairement moins récessive et permet de renouer plus vite avec la croissance. Encore faut-il commencer un jour à économiser au moins la totalité du tendancier de hausse, ce qui n'a jamais été fait.

Contrairement à ce qu'avance le gouvernement, une trajectoire budgétaire plus volontariste que celle de la loi de programmation 2014-2019 est possible. Le bon profil d'effort 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 d'euros. Il s'agirait de commencer par un effort initial de 8 milliards d'euros d'économies, à ajouter aux 21 milliards d'euros prévus dans le budget 2015, puis de réaliser 6 milliards d'euros d'économies additionnelles en 2016, 3 milliards en 2017 et 2018 et 1 milliard en 2019. Ces économies seraient d'autant mieux calibrées qu'elles porteraient à 50 % sur les prestations sociales, 30 % sur le fonctionnement

et 20 % sur l'investissement. Ces 30 % de fonctionnement supposent de vraiment se donner des objectifs de baisse des coûts de production de nos services publics à la fois centraux, locaux et sociaux. Et toutes nos études (voir « 50 idées pour 50 milliards d'économies ») montrent qu'il y a une marge toute à fait importante pour produire moins cher nos services publics.

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'euros d'économies en plus à réaliser en gradation croissante jusqu'en 2019, en parallèle d'une nouvelle baisse de charges des entreprises représentant au total un quasi-doublement du CICE. Avec un tel scénario la France pourrait atteindre, dès 2016, 3,2 % de déficit par rapport au PIB. Ne laissons pas le gouvernement baisser les bras et laisser filer les dépenses dès 2016 de plus de 20 milliards d'euros par an. Les jeux de plus en plus évidents de tuyauterie budgétaire ne doivent pas (ou plus) nous illusionner.

**Agnès VERDIER-MOLINIÉ** - Directeur de la Fondation iFRAP  
**Samuel-Frédéric SERVIÈRE** - Responsable des études budgétaires et fiscales à la Fondation iFRAP