

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 162

BUDGET 2016 RISQUE DE DÉRAPAGE

Novembre 2015 - 8 €

FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

BUDGET 2016

RISQUE DE DÉRAPAGE

Les attentats du 13 novembre 2015 posent la question des « marges de manœuvre » budgétaires pour la sécurité publique de nos concitoyens sur le plan intérieur comme sur le plan international. Les fonctions régaliennes doivent à nouveau monter en puissance alors même qu'elles ont pourtant été largement ponctionnées dans les années antérieures afin de « gager » des arbitrages à destination de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche mais aussi de certaines missions jugées prioritaires comme la justice ou le ministère de l'Intérieur. Cet *aggiornamento* de la politique budgétaire gouvernementale implique, non pas comme l'a évoqué le président de la République le 16 novembre dernier devant le Congrès réuni à Versailles de faire primer « le pacte de sécurité sur le pacte de stabilité », mais de permettre de renforcer la stabilité budgétaire de la France, en respectant nos engagements européens et de nous redonner des capacités d'actions.

Or, 2016 est une année charnière sur le plan budgétaire puisque ce devrait être la dernière année à présenter un déficit public supérieur à 3 % avant de se redresser en 2017 à 2,7 % de déficit.

C'est aussi l'année où les efforts d'économies devraient être les plus massifs à cause des effets de l'inflation basse en 2015 qui en a reporté la charge sur 2016, notamment en matière de dépenses de Sécurité sociale. Or, il apparaît que :

- **Toutes administrations confondues, les économies non documentées oscillent entre 3,5 et 4,3 milliards d'euros pour 2016 (hors gages éventuels de 815 millions d'euros pour les mesures de sécurité du 13 novembre 2015) ;**
- **La hausse des effectifs de l'État et de la masse salariale, désormais acquise, rend difficile la stabilisation du solde de l'État qui concentre tous les déficits ;**
- **Les collectivités territoriales pour maîtriser leurs dépenses devraient geler l'évolution de leur masse salariale (ce qui n'est pas crédible) ;**
- **Sur la Sécurité sociale, les économies liées à l'Ondam sont comparables à celles de 2015, alors même qu'il faudrait renforcer l'effort ;**
- **La Fondation iFRAP estime un risque de dérapage sur les dépenses publiques de 7,6 milliards d'euros ;**
- **Par ailleurs, nous estimons qu'il existe un risque de moindres recettes dû à des hypothèses macroéconomiques optimistes de 5,75 milliards d'euros.**

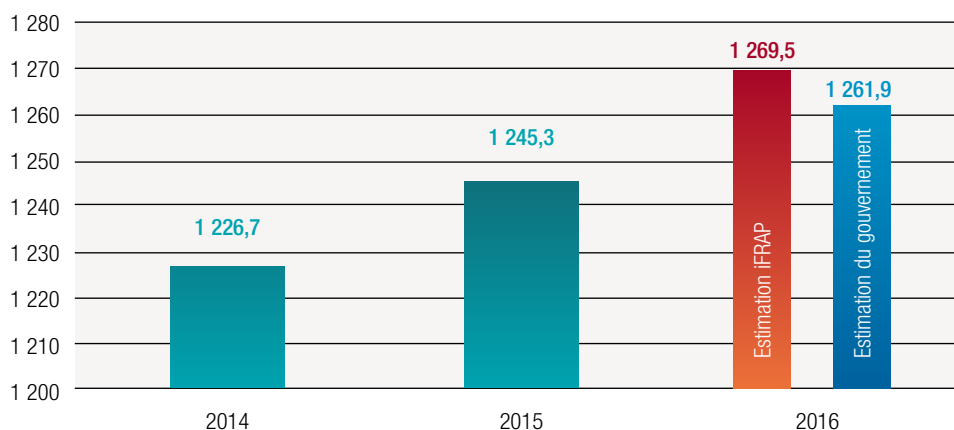
* Une version de cette étude est disponible sur le site de la Fondation iFRAP : www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/version-complete-de-letude-de-la-fondation-ifrap-sur-le-budget-2016 comportant tous les tableurs et les graphiques d'analyse du PLF/PLFSS 2016.

Budget 2016, la Fondation iFRAP anticipe un risque de plus de 10 milliards d'euros de dérapage sur le déficit présenté par le gouvernement

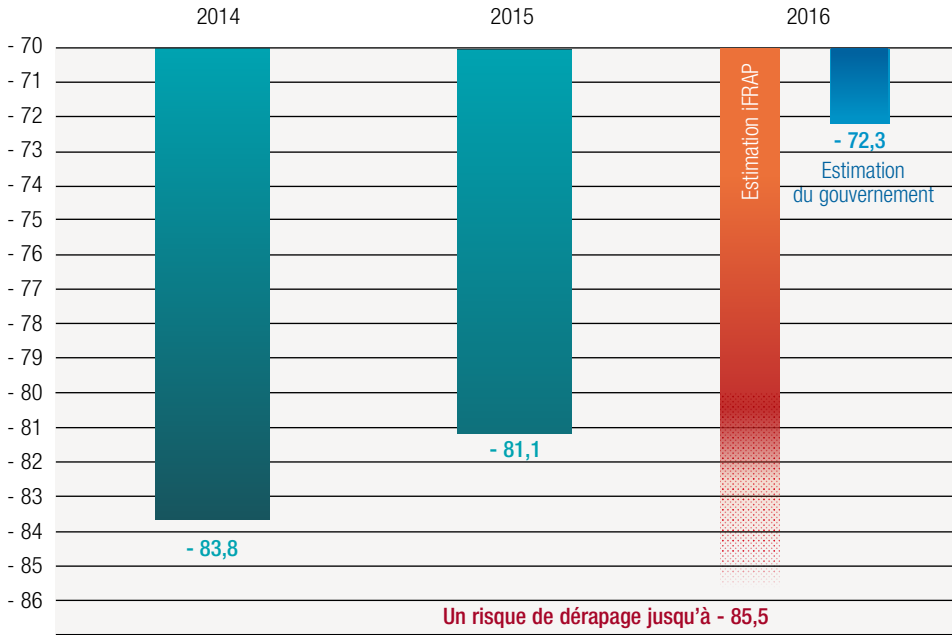
Budget 2016 : la Fondation iFRAP anticipe 13,35 Mds d'euros de dérapage

Dépenses : efforts attendus	
État	5,1 milliards d'euros
Dont économies sur la trajectoire tendancielle	3,6 milliards d'euros
Dont économies réelles	1,77 milliard d'euros
Risque de dérapage anticipé	3,6 milliards d'euros
Administrations locales	3,5 milliards d'euros
Risque de dérapage anticipé	1 milliard d'euros
Administrations de Sécurité sociale	7,4 milliards d'euros
Dont économies sur la trajectoire tendancielle de l'Ondam	6,45 milliards d'euros
Dont économies réelles	0,95 milliard d'euros
Risque de dérapage (économies non documentées)	3 milliards d'euros
Total	7,6 milliards d'euros
Recettes	
Risque de dérapage anticipé (hypothèses macroéconomiques optimistes)	5,75 milliards d'euros
Risque maximum général de dérapage budgétaire : plus de 13 milliards d'euros	

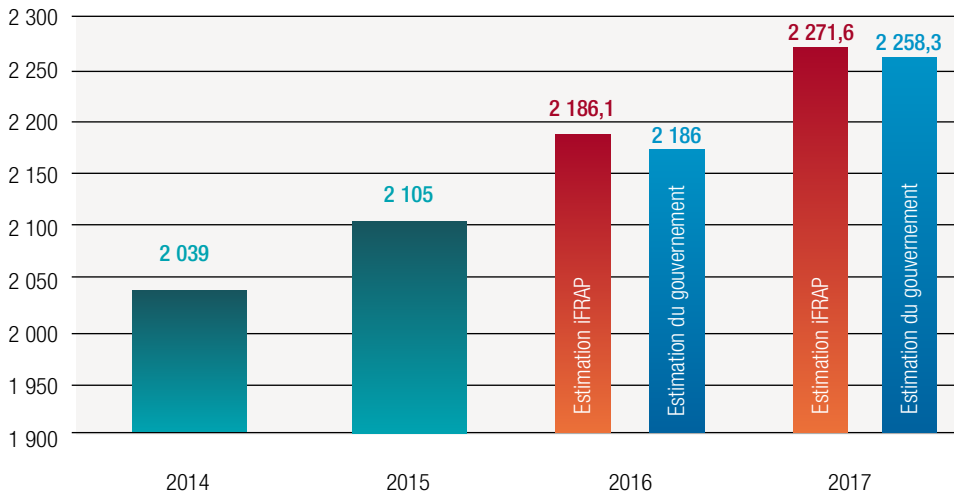
Dépenses des administrations publiques en milliards d'euros



Solde des administrations publiques (déficit), en milliards d'euros



Dettes publiques en milliards d'euros



En 2017, la dette publique frôlerait donc les 99 % du PIB.

I. Des recettes 2016 surestimées de 5,75 milliards d'euros

À l'occasion de la présentation du budget 2016, la Fondation iFRAP a réalisé plusieurs analyses en s'appuyant sur les simulations du modèle macro-économétrique Nemesis¹.

L'analyse porte sur les points de faiblesse du scénario économique gouvernemental et le rôle clé de certaines hypothèses. Ce scénario est ensuite testé avec des hypothèses plus rigoristes. Les principaux résultats des travaux menés sont les suivants :

Dans le scénario gouvernemental, le retour vers l'équilibre des finances publiques paraît désormais porter davantage sur des économies de dépenses. Le ratio des dépenses publiques en points de PIB passe ainsi de 57,2 % en 2015 à 55,2 % en 2018 alors que le poids des recettes publiques en points de PIB stagne entre 2015

et 2018 (53,5 %). Mais les tests de sensibilité montrent que certaines des hypothèses économiques du budget paraissent trop favorablement aider au retour à l'équilibre :

- une inflation un peu plus faible que prévu détériorerait le solde public de 600 millions d'euros en 2016 et d'encre 320 millions en 2017 ;

- une demande mondiale moins forte qu'envisagé occasionnerait une détérioration du solde public de 1,4 milliard d'euros en 2016 et de 2,4 milliards d'euros en 2018 ;

- une masse salariale privée moins dynamique qu'envisagé déboucherait sur une détérioration du solde public de 3,7 milliards d'euros en 2016 et de 4,5 milliards d'euros en 2018.

Pourquoi ces hypothèses gouvernementales sont discutables

1. Si l'inflation était plus faible qu'envisagé par le gouvernement en 2016

Le gouvernement prévoit une progression de l'indice des prix à la consommation de 1,0 % pour l'année 2016, soit un regain relativement important après les faibles progressions de l'indice des prix à la consommation de 0,5 % en 2014 puis de 0,1 % en 2015. Le Haut conseil des finances publiques note dans son avis : « En 2016, le Haut conseil estime que la hausse des prix pourrait être inférieure à l'hypothèse de 1,0 % retenue par le gouvernement. Une inflation plus faible aurait une incidence positive sur le pouvoir d'achat des ménages mais rendrait la réduction du déficit public plus difficile. » Le test retient un taux de croissance de l'indice des prix à la consommation de 0,7 % en lieu et place de 1,0 % pour l'année 2016. Le niveau de l'inflation pour les années suivantes est identique à ceux retenus dans le Programme de stabilité 2015-2018.

2. Si la demande mondiale était moins forte qu'envisagé par le gouvernement en 2016

L'un des déterminants de l'environnement international retenu pour le scénario économique du PLF 2016 est constitué par le rythme de la croissance mondiale (hors Union européenne) dont résulte la demande mondiale adressée à la France. Dans le PLF 2016, la demande mondiale adressée à la France progresserait ainsi de 5,2 % en 2016 après 3,7 % en 2015. Cette hypothèse repose sur une croissance des économies émergentes de 4,6 % en 2016, avec une croissance pour la Chine de 6,3 % en 2016. Des craintes existent sur les perspectives de ces économies, craintes qui se sont jusqu'à présent matérialisées par une instabilité renforcée sur les marchés

■ 1 L'étude complète est disponible sur le site de la Fondation iFRAP : www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/tests-de-sensibilite-et-analyses-autour-du-plf-2016

financiers. L'année 2016 pourrait enregistrer un tassement de la croissance chinoise avec un effet d'entraînement négatif sur le reste de l'économie mondiale. Le test de sensibilité retient une demande mondiale adressée à la France de 4,6 % en 2016 plutôt que 5,2 % comme envisagé dans le budget.

3. Si l'évolution de la masse salariale privée était moins forte qu'envisagé par le gouvernement en 2016

Le scénario gouvernemental envisage une croissance relativement soutenue de la masse salariale privée. Le scénario retient une reprise des créations d'emplois salariés dans le secteur marchand (100 000 emplois salariés marchands créés en 2016 après une création nulle en 2015). Le PLF indique que « ce dynamisme serait nourri par l'accélération de l'activité et les effets sur l'emploi de la baisse du coût du travail permise par le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité ». **Le scénario gouvernemental envisage aussi une dynamique renforcée des salaires :** « Dans les branches marchandes non agricoles, les salaires nominaux progresseraient en 2015 au même rythme qu'en 2014 (+ 1,6 %), puis plus vivement en 2016 (+ 2,1 %), en lien avec l'évolution de l'inflation et des gains de productivité, et l'amélioration très graduelle du marché du travail. »

Mais, comme le souligne le Haut conseil des finances publiques : « Cette hausse des salaires paraît relativement forte dans un contexte de chômage élevé et après deux années de très faible inflation dont les effets retardés pourraient ne pas avoir été suffisamment pris en compte. » **Le test de sensibilité retient une croissance de la masse salariale privée inférieure à ce qui est envisagé par le gouvernement (soit une croissance de la masse salariale privée de 2,1 % plutôt que 2,8 %).**

Si tous les risques analysés se matérialisaient simultanément en 2016, on peut estimer que le solde public serait dégradé (pour le seul aspect recette) de 5,75 milliards d'euros (0,26 point de PIB) en 2016 et encore de 6,7 milliards d'euros en 2018 (0,28 point de PIB). Et donc, que l'on serait officiellement en 2016 à 3,56 % du PIB en déficit public au lieu des 3,3 % annoncés par le gouvernement. L'analyse de ces différents risques montre que la projection des rentrées fiscales et sociales (taxes et cotisations) est assez sensible à ces hypothèses. Si l'ensemble des risques considérés venait à se réaliser, le dérapage représenterait la moitié de l'effort d'amélioration du déficit public envisagé pour 2016 (ou un montant équivalent à la totalité de l'effort réalisé en 2015).

Dans un second temps, nous déterminons l'effort structurel associé au scénario présenté par le gouvernement. Partant de cette trajectoire, nous pouvons nous questionner sur plusieurs points :

■ comment évolueraient la trajectoire et l'effort structurel dans le cas du scénario économique plus « rigoriste » ?

■ comment évoluent ces éléments si l'on considère une trajectoire de croissance potentielle différente (par exemple celle de la Loi de programmation des finances publiques 2014-2019) ?

Si l'on tient compte des deux redressements effectués (celui du niveau de la croissance potentielle et celui associé au scénario économique), l'ajustement structurel n'est plus que de 0,12 % du PIB en 2016, 0,27 % en 2017 et 0,36 % en 2018. Dans ce cadre-là, pour que les ajustements structurels des trois prochaines années soient au moins égaux aux exigences de la Commission européenne (effort structurel de 0,5 % du PIB par an), il faudrait un supplément d'ajustement structurel de 0,75 % du PIB (soit 16,5 milliards d'euros : 7,9 milliards d'euros d'efforts en 2016, 5,4 en 2017 et 5,2 en 2018).

II. Des économies en dépenses surévaluées de 7,6 milliards d'euros

L'État devrait concentrer la plupart des déficits

Selon le gouvernement, tel qu'il le présente dans le rapport économique social et financier pour 2016, voici comment se présente le solde public en sous-secteurs d'administration. Il apparaît que les opérateurs de l'État (Odac) et

les collectivités territoriales devraient parvenir à équilibrer leurs budgets. La Sécurité sociale devrait même parvenir à afficher en 2016 un excédent. Mais l'État concentrerait l'ensemble des déficits publics.

Solde public par sous-secteur selon la présentation du gouvernement

Capacité (+) ou besoin (-) de financement, en % du PIB	2014	2015	2016
État	- 3,5	- 3,4	- 3,3
Organismes divers d'administration centrale (Odac)	0,1	0	0
Administrations publiques locales	- 0,2	0	0
Administrations de sécurité sociale	- 0,4	- 0,3	0,1
Solde public	- 3,9	- 3,8	- 3,3

La contribution de l'État à la décélération des dépenses est essentielle. Le gouvernement affiche un programme de maîtrise des dépenses pour 2016 assez convaincant de prime abord. La dépense serait particulièrement contenue par rapport non seulement à la LFI 2015², mais également par rapport à la LPPF 2014-2019 pour cette même année. Les dépenses des ministères ne dépasseraient que de 0,1 milliard par rapport à la LPPF³ avec un renforcement du plafonnement des taxes affectées aux opérateurs. Les prélèvements sur recettes affectés à l'Union européenne devraient être sous-consommés.

Par rapport à la LFI 2015, on enregistre près

d'un milliard de baisse des dépenses des ministères (notamment à cause du plafonnement plus serré des taxes affectées aux opérateurs), et une baisse significative des concours aux collectivités territoriales, permettant d'afficher sur le champ de la norme « zéro valeur », c'est-à-dire le total des dépenses de l'État hors charge de la dette et des pensions, une baisse de dépenses de 2,9 milliards d'euros. Sur le champ « zéro volume », c'est-à-dire le total des dépenses de l'État en ajoutant les crédits liés au CAS pensions⁴ (+ 0,4 milliard) et aux charges d'endettement (+ 0,1 milliard), le prévisionnel ferait apparaître une baisse de - 2,4 milliards d'euros en 2016 par rapport à 2015.

Des dépenses qui apparaissent toutefois mal maîtrisées

Les économies tendancielle⁵ dégagées en 2015 se sont révélées significativement plus faibles que prévues. Évaluées à 7,7 milliards, elles ont en réalité été de 7,5 milliards d'euros, nécessitant un complément de 1,2 milliard d'écono-

mies tendancielle⁵ supplémentaires (portant essentiellement sur des annulations de crédits des ministères pour 0,7 milliard et pour 0,5 milliard sur des économies additionnelles sur les budgets des opérateurs).

■ 2 Loi de finances initiale.
 ■ 3 Loi de programmation des dépenses publiques, exercice pluriannuel des prévisions budgétaires.
 ■ 4 Compte d'affectation spécial qui présente les pensions que l'État doit payer pour les fonctionnaires à la retraite.
 ■ 5 Les économies tendancielle⁵ sont les économies dégagées par rapport à l'augmentation spontanée des dépenses publiques.

Budget de l'État

15

En milliard d'euros	Exécution 2014	LFI 2015	LPFP 2016	PLF 2016 (constant)	PLF 2016 (courant)
Dépense des ministères	201,97	209,2	208,1	208,2	220,9
Crédits des ministères	196,87	203,2	203	203,4	212,6
Taxes affectées aux opérateurs	5,1	5,9	5,1	4,7	8,3
Prélèvement au profit de l'UE	20,34	20,7	22,8	21,5	21,5
Contribution exceptionnelle 2015		- 0,8			
Total hors dettes, pensions et concours aux collectivités locales	222,31	229,1	230,9	229,7	242,4
Transferts aux collectivités locales	54,43	50,7	49,8	49,9	50,1
Total des dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions	276,74	282,5	280,7	279,6	292,5
Charge de la dette	43,16	44,3	47,3	44,5	44,5
Contributions au CAS pensions	44,9	45,8	46,2	46,1	46,1
Total des dépenses non arbitrables	88,06	90,1	93,5	90,6	90,6
Total des dépenses sous norme zéro volume	364,8	372,6	374,2	370,2	383,1

Pour 2016, les efforts demandés seraient alors de 5,1 milliards d'euros résultant de 4,2 milliards sur les dépenses tendanciennes et de 0,9 milliard de mesures additionnelles. Pourtant, il apparaît immédiatement que les seules dépenses correctement renseignées sont celles qui relèveraient des dépenses de masse salariale (0,8 milliard) et des subventions pour charges de service public et taxes plafonnées

en direction des opérateurs (1 milliard). C'est très peu, et s'agissant de la masse salariale cela montre surtout la volonté explicite du gouvernement, même avant les attentats du 13 novembre, de ne pas infléchir significativement son évolution en raison d'une moindre maîtrise assumée des effectifs.

Les économies explicitement dégagées sont donc très minces. Par ailleurs, il faut tenir

compte de l'actualisation de loi de programmation militaire, qui nécessite un besoin de financement de 2,2 milliards d'euros (engagements de juillet dernier), tandis que les nouvelles dépenses liées à la sécurité publique dans le cadre des annonces faites devant le congrès le 16 novembre dernier devraient représenter 815 millions d'euros supplémentaires de dépenses de fonctionnement au sens large, dont 200 à 250 millions de dépenses de personnel supplémentaires (+ 70 millions d'euros de contribution au CAS Pensions et

opérations extérieures). Dans ces conditions, les dépenses de masse salariale budgétées à 81,44 milliards d'euros pourraient déraper à plus de 81,66 milliards d'euros.

Si l'on s'intéresse maintenant aux effectifs de l'État et de ses opérateurs, on constate une fuite en avant. Les plafonds d'emplois sont significatifs. L'écart en exécution, signe de la marge de manoeuvre que s'impose l'État pour ses effectifs, diminue et les dépenses, elles, continuent d'augmenter. Entre 2014 et 2016 les effectifs progresseraient de 2 %.

Il n'y a pas de véritable volonté de maîtriser les effectifs...

Ces plafonds n'incluent pas les nouvelles décisions gouvernementales de novembre 2015. Pour 2016, le plafond d'autorisations d'emplois inclut 4 875 ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) liés à la révision de la loi de programmation militaire, auxquels s'ajoutent les 4 716 ETPT résultant des schémas d'emplois 2016⁶ et en particulier des priorités gouvernementales. Enfin, 2016 devrait intégrer par amendement de l'ordre de 5 000 ETPT supplémentaires liés aux effectifs supplémentaires de la police nationale (3 289 ETPT environ), douanes 500 ETPT environ, Justice et pénitentiaire 1 250 ETPT supplémentaires.

Un constat analogue peut être formulé si l'on rajoute maintenant les effectifs des opérateurs sous plafond. Ici encore, on constate un très net relâchement de la discipline. À partir de 2015 les plafonds d'emplois repartent à la hausse avec + 37 000 ETPT par rapport à 2014. Cela laisse suggérer que les marges de manoeuvre budgétaires sur les effectifs risquent d'être presque inexistantes pour 2016. Par ailleurs, le personnel hors plafond des opérateurs s'accroît, passant de 43 366 ETP en 2012 à près de 55 036 ETPT estimés pour 2016, soit + 27 % en seulement quatre ans.

... ce qui débouche sur une faible maîtrise de la masse salariale

Les dépenses augmenteraient tendanciellement de près de 700 millions d'euros (masse salariale de 81,2 milliards d'euros en théorie en 2016, soit par rapport à la croissance spontanée de 1,5 milliard d'euros, l'équivalent de 800 millions d'euros d'économies). Mais pour y parvenir, il faudrait que l'exécution des dépenses soit en réalité beaucoup plus faible, malgré un coût des opérations extérieures important. Sinon, cela signifie que la cible affichée en exécution pour 2016 par la direction du Budget, à savoir 81,44 milliards d'euros (probablement revue à la hausse

après les annonces du 16 novembre dernier), est volontairement erronée. **Assez curieusement, il n'y a pas de décompte détaillé cette année de la cible de masse salariale dans les documents budgétaires ou confectionnés par l'Assemblée nationale.** Le Sénat non plus ne semble pas s'être intéressé particulièrement à la question.

Or, il n'aura échappé à personne que l'année 2015 a été marquée en particulier par la mise en place unilatérale de la réforme « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » au sein de la fonction publique, ce qui

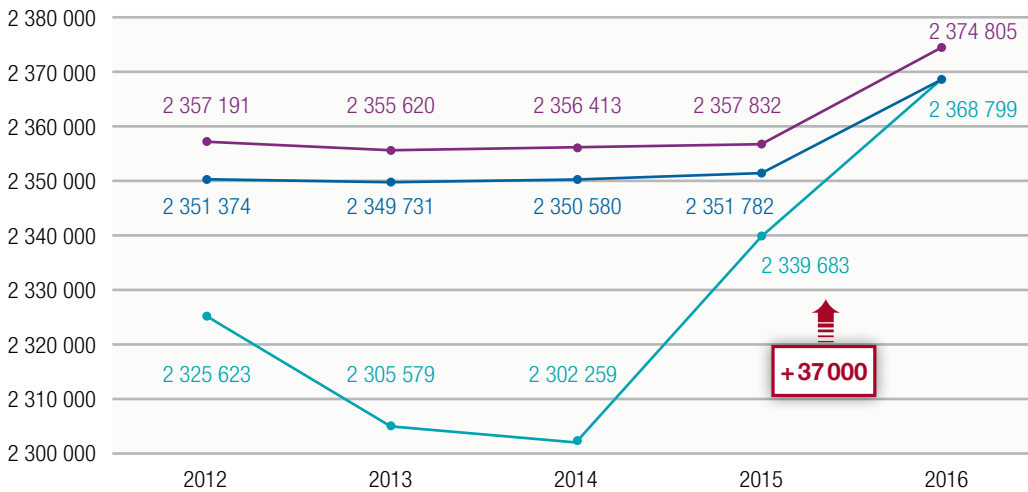
■ 6 Le schéma d'emplois correspond au solde des entrées (recrutements de fonctionnaires ou de contractuels, retours de situations interruptives, etc.) et des sorties (départs en retraite, fins de contrat, départs pour situations interruptives, décès, démissions, radiations). Le schéma d'emplois est la traduction de la mise en œuvre des priorités gouvernementales (éducation nationale, sécurité, justice) et de l'objectif de stabilisation des effectifs de l'État.

devrait dilater à nouveau la grille salariale avec un coût annuel en 2020 estimé par la Cour des comptes à 4,5 milliards d'euros. **Dans ces conditions, la politique de maîtrise de la masse salariale devrait devenir intenable.** Dernière annonce sur ce point, l'évocation par Marylise Lebranchu d'une revalorisation du point de fonction publique pour 2016⁷. Notons qu'une revalorisation de 1 % conduirait à une augmentation de 850 millions d'euros pour l'État. L'augmentation de 0,5 % conduirait donc bien à budgéter + 425 millions d'euros par rapport à l'année précédente, ce qui pourrait porter le niveau des dépenses de masse salariale de l'État

au-delà des 82 milliards d'euros pour 2016, contrairement aux prévisions du gouvernement. Ni la Gipa (garantie individuelle du pouvoir d'achat), ni le GVT (glissement vieillesse technicité) ne sont renseignés pour 2016 et les mesures diverses sont partielles. Par ailleurs, la baisse des mesures catégorielles supplémentaires devient anecdotique. Il devrait néanmoins résulter une baisse du nombre des départs à la retraite, concomitamment à un très fort ralentissement des carrières. Sinon, même à périmètre constant, les dépenses de masse salariale ne pourraient être tenues.

2 374 805 emplois pour l'État en 2016

État, opérateurs sous et hors plafonds, emplois diplomatiques de droit local et autorités administratives indépendantes



- Y compris les emplois sous plafond des autorités administratives indépendantes (AII) et les emplois diplomatiques de droit local
- Plafonds d'emploi autorisés en LFI y compris opérateurs (sous et hors plafonds) en ETP jusqu'en 2014 et en ETPT pour 2015 et 2016
- Plafonds d'emploi exécutés y compris opérateurs (sous et hors plafonds)

Une vraie maîtrise de la masse salariale et des effectifs devrait conduire à passer l'ensemble des opérateurs sous norme zéro volume de l'État, avec un effet de périmètre de +100 milliards d'euros environ.

■ 7 Voir la dernière estimation connue : Vers une hausse des salaires des fonctionnaires, www.lefigaro.fr

Une masse salariale de l'État qui pourrait dépasser les 82 milliards d'euros, les facteurs de dérapage (périmètre constant)

En millions d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Schéma d'emplois	- 636	- 872	- 819	- 935	- 940	- 581	- 228	- 31	266
Mesures générales (dont Gipa)	573	629	587	286	203	150	139	/	?
Dont revalorisation du point de fonction publique	447	497	539	188	0	0	0	0	?
Mesures catégorielles	465	550	547	563	445	247	301	245	226
GVT solde	187	257	182	154	291	286	298	250	
GVT négatif	- 814	- 783	- 1 127	- 1 257	- 1 034	- 908	/	/	?
GVT positif	1 001	1 040	1 309	1 411	1 325	1 194	/	/	/
Mesures diverses, ajustements	11	298	469	358	346	406	- 159	/	90
Variation de la masse salariale	600	862	966	426	345	508	351	725	700 ?

La maîtrise de la dépense locale semble hypothétique

Le gouvernement espère « tenir » la dépense locale au travers de deux moyens d'action : l'un, contraignant, au travers de la baisse des transferts (prélèvements sur recettes) en direction des collectivités territoriales et particulièrement la baisse de la DGF⁸ de 3,5 milliards d'euros. L'autre au travers de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale, indicateur budgétaire qui, bien que

non contraignant, devrait pour la première année être décliné par niveau de collectivités (région, département, commune). La question est cependant posée d'un pilotage plus efficace de la dépense locale sachant que le déficit des administrations locales repose essentiellement sur les organismes divers d'administration locale (SDIS, caisse des écoles, régies, centres de gestions de la FPT⁹, etc.).

La baisse des concours de l'État en direction des collectivités est relative

L'effort impulsé par la programmation pluriannuelle de 50 milliards d'économies, prévoyait initialement une baisse de 3,67 milliards d'euros par an. Le PLF 2016 révisé cette réforme puisqu'il affiche désormais un effort de 3,5 milliards sur 2015 et 2016 pour n'atteindre 3,7 milliards qu'en 2017.

Le gouvernement admet cependant que la baisse ne sera en 2015 que de 3,42 milliards

d'euros eu égard aux compensations offertes aux collectivités territoriales pour faire passer la réforme. En réalité, lorsque l'on regarde les tableaux de transferts, les économies sont encore plus basses. Ainsi, si l'on considère la loi de finances initiale, on constate que l'effort en 2015 courant a été de - 3,19 milliards d'euros et retraité des effets de périmètre de seulement - 3,25 milliards d'euros par rapport à la

■ 8 Dotation globale de fonctionnement, la plus importante des dotations de l'État aux collectivités locales.

■ 9 Pour une vision consolidée, consultez Les collectivités territoriales en chiffres 2015, il s'agit des résultats 2013, p. 110.

LFI 2014. Au compteur, le **manque d'économies s'élèverait à 1,2 milliard d'euros.**

Comment expliquer ce constat ? En réalité les économies ont porté depuis 2015 sur la baisse de la DGF. De 40,12 milliards d'euros en 2014, la DGF est ressortie à 36,6 milliards d'euros en LFI 2015 puis en PLF 2016 (à périmètre constant) à 33,2, soit un nouvel effort de 3,5 milliards d'euros. Simultanément, d'autres composantes ont augmenté : + 200 millions d'euros de revalorisation sur deux ans du FCTVA (fonds de compensation de la TVA), + 200 millions de dotation équipement des territoires ruraux, + 800 millions de dotation de soutien à l'investissement des communes et des groupements en 2016, tout cela afin d'inciter le bloc communal à ne pas trop comprimer ses dépenses d'investissement. **En conséquence, la norme de référence est flexibilisée pour donner plus de marges aux collectivités territoriales.**

L'objectif d'évolution de la dépense locale est-il efficace ?

Pour la première année, cet objectif sera raffiné par strate et par nature de dépenses (fonctionnement, investissement). La dépense locale devra évoluer dans la limite de 1,2 % pour l'ensemble des collectivités (hors Odal, organisme divers d'administration locale), avec + 1,6 % pour les dépenses de fonctionnement. Ce sont les intercommunalités à fiscalité propre qui devraient le plus serrer leurs dépenses avec une augmentation de + 0,6 % seulement dont + 0,7 % pour leurs dépenses de fonctionnement.

Si l'on se penche sur 2014, on constate que la dépense totale est stabilisée par rapport à 2013 (de 220,8 milliards contre 220,7 milliards pour 2014). En réalité, cela a été permis par une forte baisse de l'investissement local. À la baisse de DGF de 1,5 milliard d'euros a répondu une contraction de l'investissement de 4,57 milliards d'euros (soit - 7,8 %¹¹), permettant une résorption du déficit de 4 milliards d'euros des administrations locales. C'est ainsi que l'objectif de dépense a été respecté. Mais deux observations viennent immédiatement :

■ les dépenses de fonctionnement ont quant à

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a décidé de ne pas réformer la DGF avant 2017, tout en augmentant la part de péréquation pour le bloc communal (+ 180 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine et + 117 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale). Un recul qui s'ajoute au report d'un coefficient de mutualisation impactant la DGF. **Il n'y aura donc pas d'indicateur objectif permettant de délivrer un « bonus » aux collectivités voulant mutualiser leurs services.**

Des mesures vont cependant dans le bon sens, s'agissant de la répartition des baisses de DGF, notamment un mécanisme¹⁰ visant à contrer l'optimisation fiscale des communes, avec l'obligation d'inclure dans les recettes réelles de fonctionnement, les « *budgets annexes des services publics* » afin de ne pas contourner la norme via la multiplication des budgets annexes.

elles augmenté en volume plus qu'anticipé (3 % au lieu de 2,8 %), en raison du cycle électoral, mais également sans doute de la volonté de se constituer des marges de manœuvre en vue de la réduction de la DGF annoncée ;

■ pour 2015, l'objectif de dépense reste très ambitieux puisqu'il fait l'hypothèse d'un solde des administrations locales de - 0,5 milliard d'euros. Il mise avant tout sur une baisse importante des dépenses d'investissement, qui continueraient de se contracter. **En réalité, le pari du gouvernement repose sur le recours au financement de tout ou partie de ces investissements par endettement.** On pourrait alors avoir un accroissement de la dette des administrations locales portant l'encours global à 178,5 milliards (+ 2,5 %)¹², et ce au prix d'une dégradation supplémentaire de leur autofinancement.

En 2016, la tendance du cycle électoral s'inverserait et les dépenses des collectivités territoriales repartiraient à la hausse. Le niveau d'investissement serait stabilisé, soutenu par le fonds d'un milliard d'euros consacré à l'investissement ainsi que l'élargissement des dépenses éligibles au

■ 10 Voir La Gazette des Communes, Finances locales : les députés remanient largement le PLF 2016, 10 novembre 2015.

■ 11 Le montant total des dépenses d'investissement en 2014 a été exécuté à 54,1 milliards d'euros, contre 58,6 milliards d'euros en 2013. Voir en particulier le rapport de Mme Pires Beaufort, au PLF 2016 sur la mission Relations avec les collectivités territoriales, p. 12.

■ 12 Se reporter à Banque postale, note de conjoncture Les finances locales, tendances 2015 et perspectives, novembre 2015, p. 3.

fonds de compensation de la TVA. En revanche, le gouvernement anticipe une inflexion significative des dépenses de fonctionnement. Celles-ci baisseraient de 0,8 point, ce qui nécessiterait une stabilisation véritable des dépenses de person-

nel (sous réserve d'une politique salariale neutre concernant l'ensemble de la fonction publique, ce que viennent démentir les annonces récentes de revalorisation du point de fonction publique).

Dépenses des administrations locales exécutées et prévues par l'objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel)

Évolution dépenses des Apul	Exécution		Prévision	
	2013	2014	2015 (LPPF)	2016 (PLF)
Total des dépenses	252,2 Mds €	- 0,3 %	+ 0,5 %	+ 1,2 %
Dont dépenses de fonctionnement	128,7 Mds €	+ 3 %	+ 2 %	+ 1,6 %

L'ensemble de ces éléments laissent présager que les objectifs budgétaires assignés pour moduler les dépenses locales ne seront pas nécessairement suffisants pour aboutir à un quasi-équilibre des comptes publics locaux.

Propositions

Il apparaît donc que l'objectif d'évolution de la dépense locale, même raffiné par niveau de collectivités, nécessiterait plusieurs amendements complémentaires :

- présenter un objectif de dépenses en valeur pour les années concernées (et non uniquement en volume) ;
- descendre à des niveaux plus fins comme les dépenses de personnel, les achats de biens et services, les prestations sociales et transferts versés, les intérêts de la dette, etc. ;
- inclure les organismes divers d'administration locale ;

■ proposer un plafond d'endettement, afin d'empêcher l'arbitrage dépenses/endettement pour financer les dépenses d'investissement, conjointement à un objectif de solde ;

■ présenter en regard un objectif en termes de recettes (fiscales et non fiscales), de façon à maîtriser l'arbitrage local par la fiscalité (revalorisation des bases de 0,9 en 2014 et 2015 puis de 1 % en 2016), ce qui pourrait correspondre à la mise en place d'une charte de stabilité fiscale locale (avec des objectifs déclinés en volume et en valeur) ;

■ enfin, réfléchir à une coproduction plus poussée avec les collectivités territoriales de l'objectif d'évolution de la dépense locale par niveau de collectivités, au travers de la conférence des finances publiques (instituée par la loi NOTRe), des conférences des finances publiques locales, et des conférences territoriales de l'action publique (loi Maptam), qui pourraient être réunies en format finances locales.

Une perspective hautement hypothétique

Un solde de la Sécurité sociale en « excédent » de 1,3 milliard d'euros

Les efforts budgétaires à réaliser sur le champ de la Sécurité sociale devraient revêtir en 2016 une ampleur inédite. La raison en est simple : il faudra non seulement effectuer les économies (tendanciennes) programmées dans

le cadre initial des 50 milliards d'économies, mais également compenser le non-respect de ces engagements en 2015. L'effort devrait représenter 7,4 milliards d'euros au lieu des 5,2 initiaux pour 2016, les dépenses sociales

hors assurance maladie assumant l'effort le plus important (4 milliards d'euros en lieu et place des 1,4 milliard initiaux). Il va sans dire que la marche est très haute, car c'est précisément en 2015 sur les dépenses de sécurité sociale que les efforts se sont révélés les plus faibles.

Si le pilotage des dépenses d'assurance maladie est maintenant bien assuré, c'est sur le reste que les économies sont les plus difficiles à dégager. Dans cette perspective, les comptes devraient se présenter par branches tel que sur le tableau suivant (page 22).

L'excédent des comptes serait dû à un excédent structurel du solde de la Cades (caisse d'amortissement de la dette sociale, +13,4 milliards d'euros), liés à la baisse des emprunts émis pour amortir la dette. Simultanément le déficit de l'Unedic serait divisé par deux (lié en particulier à la baisse du chômage à compter de 2016 avec la reprise de la croissance, anticipée à 1,5% dans le PLF 2016). Un cadre macroéconomique qui paraît peu réaliste si on devait observer une dégradation du solde extérieur ou une hausse des taux d'intérêts, sans parler

des attaques terroristes (cette dernière hypothèse qui s'est réalisée le 13 novembre dernier pourrait coûter d'après Bercy 0,1 point de croissance (2 milliards d'euros¹³). Le gouvernement compte également sur une révision à la baisse de l'indemnisation du chômage liée aux résultats de la négociation paritaire à venir (pour une économie attendue de 0,8 milliard d'euros). Par ailleurs, les régimes complémentaires de retraite y compris non salariés amélioreraient leur solde de 0,3 milliard d'euros, lié là encore à une négociation paritaire qui devrait permettre de dégager 1 milliard d'euros d'économies. Enfin, l'objectif de dépense des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale (dans lequel est inclus l'Ondam), devrait voir son déficit divisé par deux entre 2015 et 2016, à - 4,4 milliards. On observe donc la conjonction d'éléments qui associent pilotage par la puissance publique (Ondam, Cades) et le fruit anticipé de négociations avec les partenaires sociaux, avec des résultats extrêmement ambitieux, mais beaucoup plus difficiles. Reprenons ces différents éléments :

S'agissant de l'Unedic, la situation est mal partie

La publication par l'Unedic de la note relative à *La Situation de l'assurance chômage, prévisions pour les années 2015 et 2016* en octobre 2016¹⁴, aurait dû amener le Parlement à douter des objectifs affichés par le gouvernement. Ce dernier anticipe un solde passant de - 4,2 milliards d'euros en 2015 à - 2,1 milliards en 2016. Ce qu'affirme l'Unedic au contraire, c'est que le solde devrait se situer à - 4,4 milliards en 2015 et - 3,6 milliards en 2016. Bref, les prévisions de l'Unedic opposent un sévère démenti à l'hypothèse de Bercy. Bien

sûr, on pourra toujours opposer que la « *prévision financière est réalisée à législation constante* », la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 arrivant à échéance le 30 juin 2016. Précisément, le résultat de cette négociation ne permettrait de dégager les 800 millions d'économies escomptées que sur les six derniers mois. Par ailleurs, cela ne pourrait en aucun cas combler la somme cumulée de son optimisme en dépenses et recettes, qui représente plus du double, soit 1,6 milliard d'euros pour 2016.

Ondam : une maîtrise obtenue si et seulement si les économies promises sont réalisées

La tenue d'un objectif d'évolution ambitieux de + 1,75 % de dépense d'assurance maladie (contre 2 % en 2015), repose sur un bou-

quet d'économies de 3,4 milliards d'euros par rapport à la tendance (2,24 milliards portant sur les soins de ville, 1,1 milliard sur les

■ 13 Consulter, l'article du *Nouvel Observateur* du 26 novembre 2015, Bercy chiffre le coût des attentats pour la France à 2 milliards d'euros.

■ 14 Prévision financière d'octobre 2015, Unedic.

Solde budgétaire des administrations sociales

Années	Postes	En Mds €	Unedic	Régimes complémentaires y compris non salariés	Cades	Odass (hôpitaux)	Régime général + autres régimes + reliquat fonds spéciaux dont FSV
2016	Recettes	583,8	35,9	82,9	16,9	91,4	356,7
2016	Dépenses	582,6	38	84,6	3,5	93	363,5
2016	Solde	1,3	- 2,1	- 1,7	13,4	- 1,6	- 6,8
2015	Recettes	573,7	34,9	80,7	16,6	89,9	351,6
2015	Dépenses	579,9	39,1	82,7	3,7	91,6	362,8
2015	Solde	- 6,2	- 4,2	- 2	12,9	- 1,7	- 11,2
2014	Recettes	567,5	34,7	79,2	16,2	88,2	349,2
2014	Dépenses	575,3	38,3	81,4	3,5	90,1	362
2014	Solde	- 7,8	- 3,6	- 2,2	12,7	- 2	- 12,8
2013	Recettes	553,2	34,2	78,1	16	86,8	338,1
2013	Dépenses	562,3	37,8	80,3	3,6	88,4	352,2
2013	Solde	- 9,1	- 3,6	- 2,2	12,4	- 1,6	- 14,2
2012	Recettes	537,5	35,1	77,3	16,2	85	323,9
2012	Dépenses	550,2	37,6	79	4,3	87,6	341,8
2012	Solde	-12,8	- 2,5	- 1,7	12	- 2,6	- 17,9

Sources : RESF 2016, Calculs de la Fondation iFRAP 2015 (notamment pour les années antérieures à 2014).

établissements de santé). Ces chiffres issus PLFSS 2016 ne recourent pas parfaitement ceux du comité d'alerte de l'Ondam.

La première difficulté, c'est la rationalisation des dépenses de soins de ville, notamment s'agissant de la baisse des tarifs des professionnels libéraux (125 millions d'euros) une mesure contre laquelle les syndicats sont particulièrement remontés et qui ne devrait pas produire les effets budgétaires escomptés. Par ailleurs, d'autres éléments sont sujets à caution : par exemple la lutte contre les effets secondaires de la prise des médicaments est une action louable, mais le chiffrage d'économies qui en découle, 100 millions d'euros, semble assez conventionnel¹⁵. Enfin, les économies pour 2016 incorporent les effets d'une modification du taux de cotisation maladie

des personnels de santé exerçant en ville (- 270 millions d'euros), pour les aligner sur les taux de cotisation des travailleurs indépendants (6,5 %), « cette mesure est sans effet sur le solde de la CNAM [...] et ne peut en conséquence être considérée comme une véritable économie »¹⁶. Les économies sont donc comparables à celles de l'année précédente, soit 3,2 milliards d'euros, ce qui pose la question de la sincérité du montant d'économies affiché. Sur l'hôpital également, les éléments d'économies ne semblent pas tous sécurisés : par exemple la réduction des inadéquations hospitalières (145 millions d'euros) ou l'optimisation des achats et des fonctions logistiques (420 millions d'euros) ne sont pas des économies « tendanciennes », mais des économies en dur. Il devra donc y avoir non seulement

■ 15 Identique à celui de 2015, voir la discussion du PLFSS 2015 au Sénat, et en particulier de l'Ondam, Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015.
 ■ 16 Avis du Comité d'alerte n°2015-3 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, 6 octobre 2015.

des mutualisations et des baisses de coût de production des services hospitaliers, mais également des effets volumes importants attendus sur les fonctions achats (et non simplement une rationalisation par des effets prix). Plus facile à dire qu'à faire. Enfin, contrairement à 2015, la lutte contre

la fraude à l'assurance maladie (évaluée à l'époque à 75 millions d'euros), n'est pas reconduite dans le PLFSS 2016 comme source potentielle d'économie. Au total, les incertitudes entourant les économies associées à la tenue de l'Ondam pourraient donc concerner environ 400 millions d'euros.

Le champ des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale

Le gouvernement fait l'hypothèse d'une croissance très faible des charges du régime général et du FSV (fonds de solidarité vieillesse) + 0,5 %, contre une augmentation des recettes de + 1,2 % et des cotisations de + 1,8 %. Cette très faible augmentation serait donc à mettre au crédit des mesures d'économies tendanciennes affichées. Celles-ci reposent en particulier sur un milliard d'économies non documentées sur les complémentaires retraite, sur la réforme des retraites (loi du 20 janvier 2014), et sur l'harmonisation des modalités de revalorisation des prestations sociales (0,4 milliard d'euros) ainsi que sur la modulation des allocations familiales (0,3 milliard). **Les réformes non documentées représentent 1,65 milliard d'euros.**

Par ailleurs, le déficit du régime général se résorberait de 3 milliards d'euros (soit 1/3) entre 2015 et 2016. Au-delà de 2016, le régime général et le FSV à eux seuls seraient les soutiens d'une résorption du déficit, alors même que la branche vieillesse redeviendrait déficitaire à compter de 2019¹⁷. Il en résulte qu'une attention toute particulière doit être portée sur le régime général et le FSV. Or que constate-t-on ? Que pour 2015, les dépenses de sécurité sociale ont été mal maîtrisées (ce qui est visible sur le tendancier avec la révision de l'effort à la baisse de 6,4 milliards à 3,2 milliards des économies hors Ondam). Dans ces conditions, au dérapage des dépenses se reportant en 2015, la question est posée de savoir si l'augmentation de 2,1 milliards des économies tendanciennes à réaliser en plus des 1,9 milliard programmés sera effectivement tenue, sachant

que le dynamisme des recettes consécutives à la reprise économique pourrait être également plus faible que prévu.

Un objectif Unedic qui semble hors d'atteinte, des économies sur l'Ondam qui se révèlent incertaines pour une proportion significative d'entre elles (12 %), une amélioration du solde des régimes obligatoires de base de Sécurité Sociale prévue à 4 milliards d'euros en 2016 (dont 22,3 % non documentées) tandis que celles de 2015 révisées n'étaient que de 3,4 milliards, un report massif sur 2017 de l'effort d'économie globale sur la dépense sociale... les incertitudes sont très nombreuses. Si l'on y ajoute des hypothèses de masse salariale, et par conséquent de recettes de cotisations sociales visiblement optimistes, nous pouvons penser que le solde de la Sécurité sociale a de bonnes chances de ne pas se stabiliser au niveau anticipé par le gouvernement.

Par ailleurs, le financement de la Cades pour le moment sécurisé est également sujet à interrogation. Alors que depuis la loi de finances de 2006 (article 73), le sénateur Philippe Marini, alors rapporteur général de la commission des finances du Sénat, avait fait inscrire la possibilité de substituer au refinancement direct de la caisse sur les marchés, l'émission d'emprunts par l'Agence France Trésor¹⁸, cette faculté n'a pour le moment jamais été actionnée par Bercy. Or, il est clair, que le coût des emprunts de la Cades est bien supérieur à celui de l'État. Des économies importantes pourraient être dégagées, étant donné les montants de la dette restant à amortir.

■ 17 Se reporter en particulier au rapport du sénat tome I sur le PLFSS 2016, p. 38.

■ 18 Article 5 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

Conclusion

Sauf à jouer « le pacte de sécurité contre le pacte de stabilité », et, alors même que Bercy affirme pouvoir tenir la trajectoire, le budget 2016 ne sera pas celui des objectifs tenus.

Tout d'abord, de nombreuses incertitudes pèsent sur le budget de l'État, s'agissant des dépenses de masse salariale et leur adéquation avec un plafond d'emplois massivement revu à la hausse (annonces sécuritaires effectuées par le gouvernement).

Par ailleurs, une lecture approfondie des économies tendanciennes nous montre qu'elles sont en réalité bien faibles par rapport aux économies « de constatation » liées à la régulation budgétaire en cours d'exercice 2015. L'exécution du budget 2016 pourrait donc aboutir aux mêmes ajustements pour tenir la trajectoire des finances publiques de l'État.

Sur les collectivités territoriales, la baisse des dépenses serait massive par l'intermédiaire des économies de 3,5 milliards d'euros effectuées sur les transferts en faveur des collectivités territoriales et une bonne exécution de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale. Seul problème, celui-ci ne comprend pas les organismes divers d'administration locale.

Sur les administrations de Sécurité sociale, l'objectif est désormais très ambitieux sur l'Ondam (dépenses d'assurance maladie), alors même que le volume des économies mises en face n'excède pas celles de 2015. Le régime général porterait l'essentiel de l'effort avec le Fonds de solidarité vieillesse de l'amélioration pour 2016, alors même que la contrainte pesant sur lui n'a pas été tenue en 2015.

La Fondation iFRAP propose :

- De conférer des capacités de chiffrages autonomes au Haut conseil des finances publiques. Nous avons pu montrer qu'après des tests de sensibilité effectués sur des hypothèses crédibles (et impliquant avant tout les recettes), les soldes des administrations publiques françaises sont très sensibles (autour de 5,75 milliards d'euros d'écart) ;
- De mettre sous norme zéro volume de l'État l'ensemble des opérateurs (Odac) ;
- De mettre en place une annexe budgétaire spécifique concernant le suivi des agents de l'État (sous et hors plafond pour les opérateurs), avec une décomposition des déterminants de l'évolution de la masse salariale ;
- De mettre en place un plafond d'endettement local afin de compléter l'Odedel et de maîtriser les dépenses d'investissement (hors financement sur fonds propres), ainsi que des cibles globales d'évolution de la masse salariale et des dépenses par nature. D'étendre l'Odedel aux Odal et de le territorialiser ;
- Sur le champ de la Sécurité sociale, la Fondation iFRAP propose de fusionner le PLF et le PLFSS ;
- Accélérer la convergence tarifaire entre les hôpitaux publics et les hôpitaux privés ;
- De désindexer certaines prestations afin, par avance, de suppléer aux éventuelles baisses d'économies résultant des négociations paritaires ;
- De faire jouer la clause de l'article 5 II de l'ordonnance du 24 janvier 1996 afin de faire gérer le refinancement de la Cades directement par France Trésor et au moyen de la dette de l'État, afin de faire baisser le coût des emprunts souscrits ;
- Enfin plus largement, d'inscrire dans la Constitution la mise en place d'un véritable frein à l'endettement, mais aussi de mettre en place des indicateurs de productivité, afin de dégager des économies récurrentes par comparaison de la productivité des services avec le secteur privé, ce qui pourrait muscler l'actuelle revue annuelle des dépenses, initiée pour 2016 (avec des résultats assez maigres : 450 millions d'euros environ).