

Avis n° HCFP-2016-3
relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017

24 septembre 2016

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 16 septembre 2016, en application de l'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, des prévisions macroéconomiques et d'éléments d'information relatifs aux finances publiques sur lesquels reposent les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017. Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 23 septembre 2016, le présent avis.

Synthèse

Scénario macroéconomique

Pour l'année 2016, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 1,5 % est un peu élevée au regard des informations connues à ce jour. Il note qu'elle est supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment.

Pour l'année 2017, le Gouvernement a maintenu sa prévision d'avril du programme de stabilité (1,5 %) alors que la plupart des organisations internationales et des instituts de conjoncture ont depuis abaissé les leurs (en septembre : 1,2 % pour le « Consensus Forecasts » et 1,3 % pour l'OCDE).

Le Haut Conseil estime que cette hypothèse de croissance pour 2017 est optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois (atonie persistante du commerce mondial, incertitudes liées au Brexit et au climat politique dans l'Union européenne et dans le monde, conséquences des attentats notamment sur l'activité touristique...).

À la différence des PLF 2015 et 2016, le scénario de croissance retenu par le Gouvernement, qui cumule un certain nombre d'hypothèses favorables, tend à s'écarter du principe de prudence qui permet d'assurer au mieux le respect des objectifs et des engagements pris en matière de finances publiques.

Les prévisions d'inflation retenues pour 2016 (0,1 %) et 2017 (0,8 %) sont raisonnables.

En matière d'emploi et de masse salariale, les prévisions pour 2016 sont crédibles. Pour 2017, elles sont élevées en lien avec les hypothèses retenues pour la croissance du PIB.

Scénario de finances publiques

La cohérence de la trajectoire de déficit structurel

Les prévisions de déficit structurel, d'ajustement structurel et d'effort structurel sont proches des objectifs affichés dans la loi de programmation de 2014. En revanche, les déficits structurels pour les années 2016 et 2017 sont supérieurs de 0,3 point à ceux visés dans le programme de stabilité d'avril 2016. Les ajustements et les efforts structurels sont par ailleurs inférieurs au minimum requis par les règles européennes.

Le Haut Conseil rappelle en outre que les estimations de déficit structurel présentées dans le PLF comme dans le programme de stabilité sont sensiblement inférieures à celles des organisations internationales, ce qui minimise l'effort à réaliser pour atteindre l'équilibre structurel de moyen terme.

Les risques sur les dépenses et les recettes

Le Haut Conseil estime que les risques pesant sur les dépenses sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes : caractère irréaliste des économies prévues sur l'Unédic, fortes incertitudes sur la réalisation des économies de grande ampleur prévues sur l'ONDAM, incertitudes également sur l'évolution des dépenses de l'État et des collectivités territoriales (compte tenu notamment des facteurs d'accélération de la masse salariale), incidences possibles sur le solde public des recapitalisations annoncées des entreprises publiques du secteur énergétique...

À ces risques s'ajoutent ceux portant sur les prévisions de recettes du fait des hypothèses économiques favorables retenues dans le PLF.

En conséquence, le Haut Conseil estime improbables les réductions des déficits prévues par le PLF pour 2017 (de -1,6 point du PIB à -1,1 point pour le solde structurel, de -3,3 points à -2,7 points pour le solde nominal). Sur la base des informations dont il dispose, il considère comme incertain le retour en 2017 du déficit nominal sous le seuil de 3 points du PIB.

Le Haut Conseil relève par ailleurs que le remplacement des baisses d'impôts (C3S et IS) par des crédits d'impôts, afin de financer une partie des dépenses supplémentaires annoncées pour 2017, conduit à reporter sur le solde 2018 l'impact de ces baisses de recettes. Les dépenses supplémentaires étant pérennes, ce choix fragilise la trajectoire de finances publiques à compter de 2018 et le respect de l'objectif de solde structurel à moyen terme.

Observations liminaires

1- Sur le périmètre de l'avis

Aux termes de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil rend un avis sur :

- les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ;
- la cohérence de l'article liminaire du PLF au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP).

2- Sur les informations transmises

Le 16 septembre 2016, le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement du cadrage macroéconomique et d'éléments d'information relatifs aux finances publiques sur lesquels reposent les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017. Cette saisine a été accompagnée, puis complétée, par des réponses aux deux questionnaires adressés au préalable aux administrations compétentes par le Haut Conseil, certaines réponses demeurant toutefois imprécises.

3- Sur la méthode utilisée par le Haut Conseil

Pour apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et des éléments de finances publiques associés au PLF et au PLFSS pour 2017, le Haut Conseil a examiné les hypothèses retenues ainsi que les enchaînements économiques attendus jusqu'à l'horizon de la prévision. Il s'est fondé sur les dernières statistiques disponibles et sur les informations qui lui ont été communiquées concernant les mesures de politique économique décidées par le Gouvernement à la date du présent avis.

Le Haut Conseil a par ailleurs pris connaissance de l'ensemble des prévisions et analyses disponibles.

Comme le permet l'article 18 de la loi organique, il a auditionné les représentants des administrations compétentes (direction générale du Trésor, direction du budget, direction de la sécurité sociale). Il a reçu le Commissaire européen pour les affaires économiques et financières, la fiscalité et les douanes. Il a en outre procédé aux auditions de représentants de l'OCDE, de la Banque de France, du CEPII, de l'OFCE, de COE-Rexecode et de Xerfi.

I.- Observations relatives aux prévisions économiques

1- Le contexte et les interrogations à l'automne 2016

- a) Une révision à la baisse du commerce mondial en 2016

La croissance mondiale a été faible au 1^{er} semestre 2016 du fait d'un ralentissement aux États-Unis et de la situation toujours dégradée de plusieurs pays émergents, concrétisant un certain nombre de risques relevés par le Haut Conseil en avril dernier.

Le commerce mondial a nettement ralenti au-delà de ce que l'affaiblissement de la croissance mondiale aurait laissé attendre, notamment du fait de la Chine et de facteurs structurels durables : il ne devrait ainsi quasiment pas croître en 2016.

b) Une demande intérieure plus soutenue en Europe

Dans cet environnement défavorable, la reprise de la zone euro s'est poursuivie, portée par la demande intérieure dont le rythme annuel d'augmentation a été d'environ 1¾ % sur les derniers trimestres. Les gains de pouvoir d'achat liés à la baisse des prix du pétrole, le relâchement des efforts d'ajustement budgétaire dans certains pays européens, la politique monétaire accommodante de la BCE ont contribué à cette dynamique de demande intérieure progressivement renforcée par les créations d'emploi et une reprise de l'investissement.

c) Mais des interrogations sur la poursuite de cette dynamique

Ces interrogations sont alimentées par quelques signes d'essoufflement de la croissance dans certains pays européens et par les craintes nées du vote du 23 juin sur le Brexit.

L'activité en zone euro risque d'être affectée par la baisse de la livre et le probable ralentissement britannique¹. Les incertitudes liées aux modalités de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et au climat politique dans plusieurs pays européens pourraient affecter la confiance des agents économiques, avec des répercussions possibles sur la consommation et l'investissement.

2- Le scénario macroéconomique du Gouvernement

Le scénario présenté dans la saisine du Gouvernement, correspond à la poursuite d'une croissance régulière et soutenue par l'augmentation de la demande intérieure.

« Après trois années de croissance modérée entre 2012 et 2014, l'économie française connaît une dynamique de nette reprise depuis fin 2014 qui se confirmerait en 2016 et en 2017 (avec une croissance + 1,5 % les deux années). [...] »

Les à-coups [dans la croissance du 1^{er} semestre] reflètent en partie des facteurs exceptionnels et temporaires. Au 3^e trimestre, l'activité se redresserait. [...]

L'activité a été pénalisée en 2016 par la détérioration de l'environnement international ; celui-ci serait plus porteur en 2017, notamment grâce au rebond de la demande des économies émergentes. Les difficultés conjoncturelles de début d'année aux États-Unis s'estomperaient à partir de l'été. [...]

Le ralentissement britannique [consécutif au vote sur le Brexit] affecterait la croissance en zone euro, sans toutefois empêcher la reprise de se poursuivre. [...]

En France, la consommation des ménages resterait dynamique dans le sillage de leur pouvoir d'achat. L'investissement des ménages serait un facteur d'accélération progressive de l'activité. L'investissement des entreprises serait très dynamique en 2016, soutenu par la mesure temporaire de suramortissement, et

¹ La plupart des études (Commission européenne, Fonds monétaire international, OCDE, DG Trésor,...) menées depuis le vote prévoient un impact à court terme sur la croissance de la zone euro de l'ordre de - ¼ point à l'horizon 2017.

ralentirait légèrement en 2017, notamment du fait de l'incertitude générée par le Brexit. [...]

Le commerce extérieur serait moins porteur [qu'en 2015] mais resterait soutenu par les mesures de baisse du coût du travail et par la reprise progressive de la demande extérieure. [...]

L'emploi marchand serait tiré à la hausse par la reprise de l'activité et bénéficierait des politiques actives en faveur de l'emploi. [...]

L'inflation se redresserait en 2017 (+ 0,8 %), notamment sous l'effet de la hausse mécanique de l'inflation volatile. L'inflation sous-jacente serait stable à + 0,7 %. [...] ».

3- Appréciation du Haut Conseil

- a) Une prévision de croissance du PIB un peu élevée en 2016 et optimiste en 2017

Les hypothèses de croissance retenues pour 2016 et 2017 (1,5 % pour chacune des deux années) sont identiques à celles du programme de stabilité d'avril 2016.

Pour l'année 2016, l'acquis de croissance est de 1,1 % à la fin du 1^{er} semestre. La réalisation d'une moyenne annuelle de 1,5 % suppose une forte augmentation du PIB aux 3^{ème} et 4^{ème} trimestres. Le climat des affaires qui résume les réponses des chefs d'entreprise aux enquêtes de conjoncture est légèrement au-dessus de sa moyenne de long terme et correspond à une croissance du PIB de 0,3 à 0,4 % par trimestre. Les indicateurs (production industrielle, consommation des ménages) déjà disponibles depuis le début de l'été laissent penser que ce rythme de croissance pourrait être difficile à atteindre au 3^{ème} trimestre.

La plupart des prévisions récentes, notamment celles des institutions auditionnées par le Haut Conseil, retiennent ainsi une croissance légèrement inférieure à 1,5 % en 2016 (généralement 1,3 ou 1,4 %). Le consensus des prévisionnistes est de 1,4 % en septembre.

Pour l'année 2016, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 1,5 % est un peu élevée au regard des informations connues à ce jour. Il note qu'elle est supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment.

Pour l'année 2017, le scénario de croissance du Gouvernement repose sur une évolution du commerce international plus favorable et sur la poursuite d'une progression soutenue de la demande intérieure.

Le Haut Conseil constate que l'hypothèse de croissance mondiale du Gouvernement (un peu supérieure à 3 % en 2017), intégrant une accélération modérée de l'économie américaine après un « trou d'air » et un début d'amélioration des économies émergentes, est vraisemblable. Elle s'accompagne d'une croissance du commerce mondial un peu supérieure à 3 % en 2017 qui, bien qu'en ligne avec les autres prévisions récentes², est plus incertaine.

² FMI (prévision de juillet), OCDE (prévision de juin), Banque Mondiale (prévision de juin), CPB (prévision de juin),...

Dans ce cadre, les prévisions des échanges extérieurs français – stabilisation des performances à l'exportation, augmentation soutenue mais irrégulière des importations – sont plausibles. La contribution des échanges extérieurs à la croissance resterait négative en 2017 (-0,2 point après -0,4 point en 2016).

Les prévisions relatives à la demande intérieure sont fragiles. Le Gouvernement retient des augmentations de la consommation et de l'investissement encore soutenues en 2017 et à peine infléchies par rapport à 2016 : respectivement 1,6 % après 1,8 % en 2016 pour la consommation, et 3,5 % après 3,8 % en 2016 pour l'investissement des entreprises.

Parmi les déterminants de la consommation, la prévision de pouvoir d'achat du revenu disponible (+1,5 % en 2017 après +1,9 % en 2016) apparaît comme une hypothèse forte compte tenu de la remontée prévue de l'inflation et du ralentissement envisagé pour les prestations sociales. Elle intègre une augmentation substantielle des revenus de la propriété, qui n'est pas documentée, et paraît peu vraisemblable.

S'agissant de l'investissement, l'amélioration du taux de marge des entreprises et la prorogation de la mesure de suramortissement jusqu'au 1^{er} avril 2017 seraient des facteurs de soutien. Cependant, l'impact des incertitudes liées au vote en faveur du Brexit et à la dégradation du climat politique européen pourrait être sous-estimé.

Pour l'année 2017, le Gouvernement a maintenu sa prévision d'avril du programme de stabilité (1,5 %) alors que la plupart des organisations internationales et des instituts de conjoncture ont depuis abaissé les leurs (en septembre : 1,2 % pour le « Consensus Forecasts » et 1,3 % pour l'OCDE).

Le Haut Conseil estime que cette hypothèse de croissance pour 2017 est optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois (atonie persistante du commerce mondial, incertitudes liées au Brexit et au climat politique dans l'Union européenne et dans le monde, conséquences des attentats notamment sur l'activité touristique...).

À la différence des PLF 2015 et 2016, le scénario de croissance retenu par le Gouvernement, qui cumule un certain nombre d'hypothèses favorables, tend à s'écarter du principe de prudence qui permet d'assurer au mieux le respect des objectifs et des engagements pris en matière de finances publiques.

b) Des hypothèses d'inflation raisonnables

La prévision d'inflation du Gouvernement pour 2016 (0,1 %) est inchangée par rapport à celle du programme de stabilité d'avril 2016. Elle est cohérente avec les indices connus jusqu'à l'été : le glissement annuel des prix, qui oscille autour de 0 depuis plus d'un an, est de 0,2 % en juillet.

Pour 2017, la prévision est de 0,8 %, soit une légère baisse par rapport au programme de stabilité (1,0 %). Les produits pétroliers cesseraient de contribuer négativement à l'inflation (+0,1 point après encore -0,3 point en 2016), sous l'hypothèse d'une stabilisation du prix du baril de Brent à 40 €. La hausse des prix redeviendrait alors proche de son rythme sous-jacent.

Cette prévision d'inflation est inférieure à la plupart des autres prévisions disponibles et notamment à celle retenue pour la zone euro par la Banque centrale européenne dans sa prévision de septembre (1,2 %).

Les prévisions d'inflation retenues pour 2016 (0,1 %) et 2017 (0,8 %) sont raisonnables.

c) Des hypothèses de masse salariale un peu élevées en 2017

Le Gouvernement prévoit pour 2016 et 2017 une augmentation soutenue de **l'emploi** recouvrant notamment une accélération progressive de l'emploi salarié des branches marchandes (120 000 en 2016 puis 160 000 en 2017). Ce dynamisme de l'emploi reflèterait l'évolution de l'activité mais aussi l'effet des mesures de baisse du coût du travail (CICE, baisses de cotisations, prime à l'embauche) qui continueraient d'enrichir la croissance en emploi.

Pour l'année 2016, compte tenu de l'évolution connue jusqu'au 2^{ème} trimestre, la prévision d'emploi est réaliste.

Pour 2017, la prévision est cohérente avec l'hypothèse de croissance du PIB. Elle est supérieure à celle publiée récemment par l'Unedic, qui retient l'hypothèse d'une croissance plus faible.

S'agissant de **la masse salariale privée**, la prévision du Gouvernement est une progression de 2,6 % en 2016 et de 2,7 % en 2017. Elle a été relevée par rapport au programme de stabilité d'avril 2016 pour prendre en compte les résultats meilleurs que prévu du premier semestre 2016 (2,4 % en glissement annuel au 2^{ème} trimestre 2016 et un acquis de 2 %).

En matière d'emploi et de masse salariale, les prévisions pour 2016 sont crédibles. Pour 2017, elles sont élevées en lien avec les hypothèses retenues pour la croissance du PIB.

II.- Observations relatives aux finances publiques

Le Haut Conseil a vérifié la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Il a ensuite examiné les risques sur les recettes et les dépenses.

1- La cohérence avec les orientations pluriannuelles de solde structurel

Aux termes de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil doit se prononcer sur la cohérence entre la trajectoire de solde structurel retenue dans le projet de loi de finances et celle de la dernière loi de programmation, en l'occurrence celle du 29 décembre 2014 portant sur les années 2014 à 2019.

Pour comparer les trajectoires de solde structurel entre le projet de loi de finances et la loi de programmation, il convient d'utiliser les hypothèses de calcul de cette dernière et en particulier celles relatives à la croissance potentielle (1,3 % en 2016 et 2017 au lieu de 1,5 % dans le programme de stabilité d'avril 2016 et dans le PLF pour 2017).

Décomposition du solde public

En points de PIB ou de PIB potentiel	PLF pour 2017 (sept. 2016)				LPFP (déc. 2014)				PSTAB (avr.2016) ³			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Solde public	-4,0	-3,5	-3,3	-2,7	-4,4	-4,1	-3,6	-2,7	-4,0	-3,5	-3,3	-2,7
Composante conjoncturelle	-1,7	-1,6	-1,6 (-1,5)	-1,6 (-1,4)	-1,9	-2,0	-1,7	-1,4	-1,9	-1,9	-1,8	-1,8
Mesures exceptionnelles et temporaires	0	0	-0,1	-0,1	0	-0,1	-0,1	0	0	0	-0,2	-0,1
Solde structurel	-2,3	-1,9	-1,6 (-1,7)	-1,1 (-1,3)	-2,4	-2,1	-1,8	-1,3	-2,1	-1,6	-1,3	-0,8

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

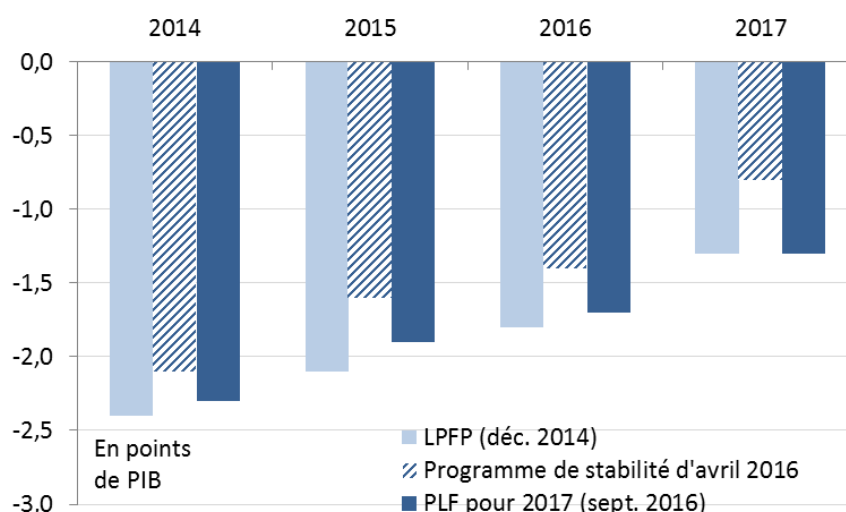
Entre parenthèses figurent les estimations recalculées avec les hypothèses de croissance potentielle de la loi de programmation.

Source : Projet de loi de finances pour 2017, loi de programmation de décembre 2014, programme de stabilité 2016-2019 d'avril 2016

- a) Un déficit structurel prévu conforme à la trajectoire de la loi de programmation en 2016 et 2017...

Calculé avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP 2014-2019, le déficit structurel est estimé à -1,7 point de PIB en 2016 et -1,3 point en 2017. Les objectifs figurant dans la LPFP étaient respectivement de -1,8 point et -1,3 point.

Trajectoires de solde structurel



Source : Projet de loi de finances pour 2017, programme de stabilité d'avril 2016 et loi de programmation du 29 décembre 2014, calculs du Haut Conseil avec la croissance potentielle de la loi de programmation.

³ Avec les prévisions de croissance potentielle du programme de stabilité supérieures à celles de la loi de programmation (1,5% contre 1,3% en 2016 et 2017).

Le projet de loi de finances respecte la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation. Toutefois, le Haut Conseil avait estimé en septembre 2014 que le projet de loi de programmation n'était pas cohérent avec les engagements européens de la France, dans la mesure où il ne prévoyait que des ajustements structurels faibles pour les premières années.

Cette trajectoire a ensuite été actualisée par le Gouvernement dans les programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016, qui traduisent mieux les engagements européens de la France. Ils constituent une meilleure référence que la loi de programmation de 2014.

b) ...mais un déficit structurel plus élevé en 2017 que l'objectif du programme de stabilité

Le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne fin avril 2016 prévoyait un solde structurel de -1,3 point de PIB en 2016 et de -0,8 point en 2017. Les prévisions associées au PLF 2017, calculées sur la base des mêmes hypothèses de croissance potentielle (1,5 % en 2016 et 2017), sont respectivement de -1,6 et -1,1 point de PIB.

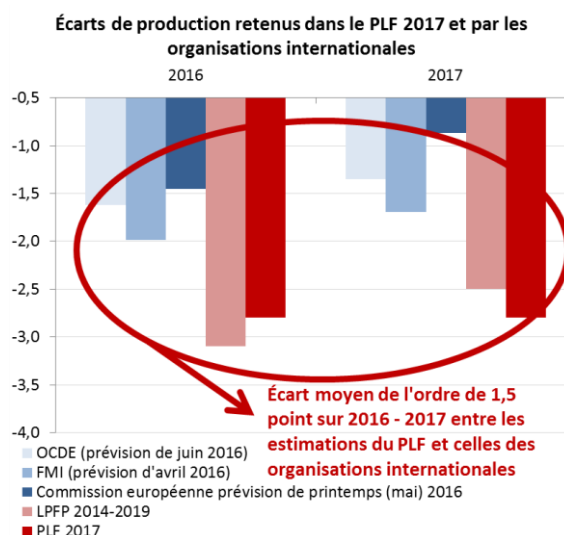
Le déficit structurel prévu dans le projet de loi de finances serait donc supérieur de 0,3 point, en 2016 comme en 2017, aux objectifs retenus en avril 2016 dans le dernier programme de stabilité. Cet écart provient des révisions de la croissance du PIB sur les années passées⁴. Il est à noter toutefois qu'il n'a pas donné lieu à l'ajustement permettant de remettre le déficit structurel sur la trajectoire du programme de stabilité.

⁴ Cet écart trouve son origine dans les révisions de la croissance du PIB sur les années 2013, 2014 et 2015, comme l'a montré l'avis n° HCFP-2016-2 du 20 mai 2016 relatif au solde structurel des administrations publiques en 2015. Ces révisions ont eu pour effet de rehausser le PIB de 0,6 point en 2015, de réduire l'écart de production et de dégrader le déficit structurel de 2015 et des années suivantes de 0,4 point.

Les hypothèses de production potentielle et leurs effets sur le déficit structurel

Aux termes de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil doit se référer à la croissance potentielle de la loi de programmation de décembre 2014. Les hypothèses retenues par le Gouvernement dans cette loi ont par la suite été relevées de 0,2 point dans le programme de stabilité d'avril 2015 pour les années à partir de 2016. Les estimations d'une croissance potentielle de 1,5 % en 2016 et 2017 (au lieu de 1,3 % dans la loi de programmation) ont ensuite été conservées par le Gouvernement dans les exercices ultérieurs et notamment dans le présent PLF.

Dans le même temps, les organisations internationales ont révisé en baisse sensible leurs estimations de croissance potentielle et d'écart de production pour la France.



Source : Haut Conseil des finances publiques à partir des prévisions citées dans le graphique

Selon les prévisions présentées par le Gouvernement, le déficit structurel estimé avec les hypothèses de croissance potentielle du programme de stabilité et du projet de loi de finances pour 2017 s'élèverait à -1,6 % de PIB en 2016 et -1,1 % en 2017. Les estimations de solde structurel des organisations internationales, reposant sur des écarts de production sensiblement plus faibles, sont nettement plus élevées : le déficit structurel serait en 2016 de l'ordre d'un point de PIB plus élevé pour la Commission européenne, et de $\frac{3}{4}$ point pour l'OCDE

Ainsi, le déficit structurel présenté dans l'article liminaire du projet de loi de finances minimise l'effort de redressement nécessaire des comptes publics pour atteindre l'équilibre structurel de moyen terme si l'on retient les hypothèses de croissance potentielle des organisations internationales.

- c) Un ajustement structurel et un effort structurel proches de ceux prévus dans la loi de programmation et le dernier programme de stabilité, mais inférieurs au minimum fixé par les règles européennes

Ajustement structurel et effort structurel

<i>En points de PIB potentiel</i>	PLF pour 2017 (sept.2016)			LPFP (déc.2014)			PSTAB (avr.2016) ⁵		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ajustement structurel	0,4	0,3 (0,2)	0,5 (0,4)	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5
Effort structurel	0,5	0,4 (0,3)	0,4 (0,3)	0,6	0,2	0,3	0,7	0,5	0,3
dont effort en dépense (hors crédits d'impôt)	0,5	0,5 (0,4)	0,4 (0,3)	0,5	0,4	0,5	0,8	0,7	0,6
dont mesures nouvelles en recettes	-0,1	-0,2	0	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3
Effets d'élasticité	0	-0,1	0	-0,1	0	0	-0,2	-0,2	0
Traitement des crédits d'impôt⁶	-0,1	0	0,1	-0,1	0	0,1	-0,1	0	0,1

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Entre parenthèses figurent les estimations recalculées avec les hypothèses de croissance potentielle de la loi de programmation.

Source : Projet de loi de finances pour 2017, loi de programmation de décembre 2014, programme de stabilité d'avril 2016

L'ajustement structurel (c'est-à-dire la variation du solde structurel), de 0,3 point de PIB en 2016 et de 0,5 point en 2017, serait légèrement inférieur en 2016 à l'objectif du dernier programme de stabilité (0,4 puis 0,5 point). Recalculé avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP, il serait limité à 0,2 point en 2016 et 0,4 point en 2017, ce qui est légèrement inférieur aux objectifs de la loi de programmation (0,3 puis 0,5 point) dont l'ambition était pourtant modeste.

S'agissant de l'effort structurel, qui représente la partie de l'ajustement structurel directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, les évolutions sont proches des objectifs du programme de stabilité et de la loi de programmation : 0,8 point sur l'ensemble des deux années 2016 et 2017 comme dans le programme de stabilité d'avril 2016 ; 0,6 point en deux ans avec les hypothèses de croissance potentielle de la loi de programmation à comparer à 0,5 point dans cette même loi.

⁵ Avec les prévisions de croissance potentielle du programme de stabilité

⁶ Le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôts remboursables (CICE, CIR) correspond à la créance acquise, tandis que leur coût mesuré au sens de l'effort en prélèvements obligatoires est le montant budgétaire restitué ou imputé. Un terme mesurant l'écart entre les deux mesures apparaît alors dans la décomposition de l'ajustement structurel. Pendant la phase de montée en charge du CICE, l'écart a été négatif, la créance étant plus élevée que le coût budgétaire. En 2017, le coût budgétaire serait plus élevé que la créance pour la première fois, la restitution des créances de CICE devenant possible au bout de trois ans.

Les prévisions de déficit structurel, d'ajustement structurel et d'effort structurel sont proches des objectifs affichés dans la loi de programmation de 2014. En revanche, les déficits structurels pour les années 2016 et 2017 sont supérieurs de 0,3 point à ceux visés dans le programme de stabilité d'avril 2016. Les ajustements et efforts structurels sont par ailleurs inférieurs au minimum requis par les règles européennes⁷.

Le Haut Conseil rappelle en outre que les estimations de déficit structurel présentées dans le PLF comme dans le programme de stabilité sont sensiblement inférieures à celles des organisations internationales, ce qui minimise l'effort à réaliser pour atteindre l'équilibre structurel de moyen terme.

2- Les risques sur les recettes et les dépenses

Le Haut Conseil s'est attaché à identifier les risques qui affectent les prévisions de recettes et de dépenses pour 2016 et 2017 sur la base des informations dont il dispose.

a) Les recettes

En 2016, les prévisions actualisées du projet de loi de finances pour 2017 sont en ligne avec les informations disponibles sur l'exécution en cours d'année.

En 2017, les recettes devraient bénéficier de la poursuite de la reprise de la croissance. Le Gouvernement prévoit une évolution « spontanée » des recettes, c'est-à-dire hors mesures nouvelles, à un rythme comparable à celui de l'activité (correspondant à une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires à la croissance). Cette hypothèse d'élasticité paraît plausible en phase de reprise modérée. Toutefois, le caractère optimiste des prévisions de croissance retenues par le Gouvernement fait peser un risque sur les recettes.

Le Gouvernement a décidé de renoncer à la troisième étape du pacte de responsabilité, qui comportait en 2017 la suppression totale de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S) et une réduction du taux d'impôt sur les sociétés (IS), pour un montant total de 5 Md€. Il a simultanément renforcé le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) dont le taux passera de 6 à 7 %⁸. L'impact du renforcement du CICE sur le solde de l'État ne sera constaté qu'en 2018⁹.

⁷ Cet ajustement structurel aurait dû être d'au moins 0,5 point compte tenu du niveau de la dette française (de plus de 60 % du PIB). Le règlement européen 1466/97 définit l'ajustement structurel minimal comme devant être d'au moins 0,5 point, ajusté à la hausse pour les pays dont la dette dépasse les 60 points de PIB ou comporte des risques prononcés sur sa soutenabilité.

⁸ Par ailleurs, une baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) de 0,3 Md€, ciblée sur les petites et moyennes entreprises (PME), serait maintenue.

⁹ En comptabilité nationale, les crédits d'impôts sont comptabilisés dans les comptes publics à partir du moment où la créance est reconnue, c'est-à-dire au moment où la demande de crédits d'impôts est acceptée par l'administration fiscale. De ce fait, le renforcement du CICE ne sera enregistré dans les comptes de l'État qu'en 2018, à la date où les entreprises enverront leurs déclarations. La suppression de la C3S et la baisse de l'IS auraient au contraire été prises en compte dans les comptes des administrations publiques dès 2017.

Un nouveau crédit d'impôt mis en place en 2017 pour l'emploi à domicile en faveur des retraités non imposables verra, de la même manière, son coût de l'ordre d'1 Md€ supporté à partir de 2018.

Plusieurs autres mesures nouvelles présentées dans le PLF pour 2017 ont pour effet d'augmenter les recettes de 2017 en avançant d'une année une partie des recettes de certains impôts¹⁰. Ce supplément exceptionnel, estimé à 1,3 Md€, ne se retrouvera plus les années suivantes.

Le Haut Conseil relève que le remplacement des baisses d'impôts (C3S et IS) par des crédits d'impôts, afin de financer une partie des dépenses supplémentaires annoncées pour 2017, conduit à reporter sur le solde 2018 l'impact de ces baisses de recettes. Les dépenses supplémentaires étant pérennes, ce choix fragilise la trajectoire de finances publiques à compter de 2018 et le respect de l'objectif de solde structurel à moyen terme.

b) Les dépenses

Au cours des dernières années, les efforts de maîtrise de la dépense publique ont été sensibles. La progression en volume a été ralentie : 0,8 % par an hors crédits d'impôt en moyenne entre 2010 et 2015 contre 2,3 % entre 2000 et 2009.

En 2016, l'augmentation des dépenses affichée par le Gouvernement dans le PLF pour 2017 est de 1,4 % en valeur contre 1,1 % dans le programme de stabilité d'avril 2016. Les tensions sur la réalisation des objectifs de dépenses de l'État et de l'assurance maladie apparaissent plus importantes en 2016 qu'en 2015^{11,12}. D'éventuels dépassements sur ces dépenses pourraient conduire à dégrader le déficit public des années ultérieures.

En 2017, l'objectif du Gouvernement dans le cadre du PLF pour 2017 est fixé à 1,6 % contre 1,1 % en valeur dans le programme de stabilité d'avril 2016.

Malgré cette révision à la hausse, le respect des objectifs de **dépense de l'État** ne sera pas aisé, compte tenu notamment des fortes tensions déjà observables sur l'exécution du budget 2016, des sous-budgétisations récurrentes (notamment sur les missions *Défense, Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Solidarité, insertion et égalité des chances*) qui affectent la construction du PLF, de l'absence de toute nouvelle mesure significative d'économies clairement documentée en 2017 et de la progression très rapide de la masse salariale (+4 % par rapport à la LFI pour 2016, soit 3 Md€) dont il n'est pas acquis que le PLF prenne la pleine mesure.

¹⁰ « Taxe sur les véhicules de société perçue par les administrations sociales pour faire coïncider la période d'imposition avec l'année civile, ce qui génère des recettes supplémentaires en 2017 (0,2 Md€), mise en place d'un acompte de majoration de TASCOT (0,1 Md€), suppression de l'amortissement accéléré des logiciels (0,1 Md€), renforcement du 5^{ème} acompte d'impôt sur les sociétés (0,5 Md€), extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire sur les revenus de capitaux mobiliers (0,4 Md€) » (source : réponse au questionnaire du Haut Conseil)

¹¹ Cf. rapport de la Cour des comptes de juin 2016 relatif à la situation et les perspectives des finances publiques qui mentionnait que : « du fait de l'ampleur des dépassements d'ores et déjà enregistrés ou des risques de dépassement que la Cour a identifiés à mi-juin 2016, le respect de l'objectif des dépenses incluses dans la norme de dépenses en valeur, réalisé facialement en 2015 grâce à la baisse du prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne et à des contournements massifs (3 Md€), sera particulièrement difficile en 2016 ».

¹² Cf. rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale du 20 septembre 2016 et rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale du 23 septembre 2016.

De surcroît, l'État a annoncé¹³ vouloir recapitaliser certaines entreprises du secteur de l'énergie, et en particulier EDF à hauteur de 4 Md€ (dont 3 Md€ à la charge de l'État) et Areva à hauteur de 5 Md€ (directement et par l'intermédiaire d'une structure tierce). Le traitement en comptabilité nationale n'a pas été arrêté, mais l'absence totale de prise en compte de cette opération dans les soldes prévus en comptabilité nationale constitue une hypothèse optimiste.

S'agissant des **dépenses sociales**, les prévisions du Gouvernement sont affectées d'un risque significatif. Le relèvement de l'ONDAM de 1,75 % à 2,1 % ne couvrira qu'une partie du coût prévisionnel pour l'assurance maladie des augmentations tarifaires de la nouvelle convention médicale et des mesures salariales dans les hôpitaux (augmentation du point fonction publique et protocole de parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)). Il devra être complété par un effort accru d'économies sur les dépenses d'assurance maladie (4,1 Md€ en 2017, contre 3,4 Md€ en 2016 et 3,2 Md€ pour chacune des deux années précédentes), dont la réalisation est incertaine.

Le Gouvernement prévoit également une économie de 1,6 Md€ (soit 0,1 point de PIB) au titre des négociations paritaires à venir sur la convention Unédic. Cette prévision est irréaliste. Elle méconnaît le fait que ces négociations ne devraient avoir lieu que dans le courant de l'année 2017, ce qui ne permet pas d'anticiper un effet significatif sur le solde 2017 de l'Unédic.

Enfin, le Gouvernement prévoit une augmentation des dépenses totales des **collectivités territoriales** avec une reprise de l'investissement local, conforme au cycle électoral. Il convient de noter que, de leur côté, leurs dépenses de fonctionnement pourraient progresser plus rapidement que prévu dans un contexte de montée en charge de mesures augmentant la masse salariale (notamment augmentation du point fonction publique et PPCR).

Le Haut Conseil estime que les risques pesant sur les dépenses sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes : caractère irréaliste des économies prévues sur l'Unédic, fortes incertitudes sur la réalisation des économies de grande ampleur prévues sur l'ONDAM, incertitudes également sur l'évolution des dépenses de l'État et des collectivités territoriales (compte tenu notamment des facteurs d'accélération de la masse salariale), incidences possibles sur le solde public des recapitalisations annoncées des entreprises publiques du secteur énergétique...

À ces risques s'ajoutent ceux portant sur les prévisions de recettes du fait des hypothèses économiques favorables retenues dans le PLF.

En conséquence, le Haut Conseil estime improbables les réductions de déficit prévues par le PLF pour 2017 (de -1,6 point du PIB à -1,1 point pour le solde structurel, de -3,3 points à -2,7 points pour le solde nominal). Sur la base des informations dont il dispose, il considère comme incertain le retour en 2017 du déficit nominal sous le seuil de 3 points du PIB.

¹³ Cf. communiqué de presse de l'Élysée du 3 juin 2015

*

* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de finances pour 2017 lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Fait à Paris, le 24 septembre 2016.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
Président du Haut Conseil des finances publiques

Didier MIGNAUD

Annexe 1 : scénario macroéconomique associé au projet de loi de finances pour 2017

Prévisions économiques pour la France			
	2015	2016	2017
Opérations sur biens et services en volume			
	%, moyenne annuelle		
Produit intérieur brut	1,3	1,5	1,5
Consommation finale des ménages	1,5	1,8	1,6
Consommation finale publique	1,4	0,7	0,6
Formation brute de capital fixe	1,0	2,7	3,1
<i>dont : entreprises non financières</i>	2,8	3,8	3,5
<i>administrations publiques</i>	-3,8	2,4	2,6
<i>ménages hors entrepreneurs individuels</i>	-0,8	0,4	2,6
Importations	6,6	2,1	4,0
Exportations	6,1	0,9	3,5
Contributions à l'évolution du PIB en volume			
	en points de PIB		
Demande intérieure privée hors stocks	1,2	1,5	1,5
Demande publique	0,2	0,2	0,2
Variation des stocks et objets de valeur	0,1	0,1	0,0
Commerce extérieur	-0,3	-0,4	-0,2
Prix et valeur			
	%, moyenne annuelle		
Indice des prix à la consommation	0,0	0,1	0,8
Indice d'inflation sous-jacente brut	0,5	0,7	0,7
Déflateur du produit intérieur brut	0,6	0,9	0,9
Produit intérieur brut en valeur	1,9	2,3	2,4
Productivité, emploi et salaires			
	%, moyenne annuelle		
Branches marchandes non agricoles :			
- Productivité du travail	1,4	1,0	0,8
- Emploi salarié (personnes physiques)	0,0	0,9	1,0
- Salaire moyen par tête	1,6	1,6	1,7
- Masse salariale	1,5	2,6	2,7
Emploi total	0,4	0,8	0,7

* : emploi salarié au sens des estimations d'emploi (ESTEL)

Source : ministère de l'économie et des finances (16 septembre 2016)

Annexe 2 : article liminaire du projet de loi de finances pour 2017

Article liminaire

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution 2015, de la prévision d'exécution 2016 et de la prévision pour l'année 2017

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2017, l'exécution de l'année 2015 et la prévision d'exécution de l'année 2016 s'établissent comme suit :

	2015	2016	2017
Solde structurel (1)	-1,9	-1,6	-1,1
Solde conjoncturel (2)	-1,6	-1,6	-1,6
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	0,0	-0,1	-0,1
Solde effectif (1 + 2 + 3)	-3,5	-3,3	-2,7

En points de produit intérieur brut (PIB) ; l'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

Exposé des motifs

Le présent article met en œuvre l'article 7 de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui prévoit que « *la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre.* » Il précise également que « *le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.* ». Cet article dispose enfin qu' « *il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.* »

En 2017, le déficit public repasserait sous le seuil des 3 %, conformément aux engagements pris dans la dernière loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 et réaffirmés depuis dans les programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016. Il s'établirait à 3,3 % du PIB en 2016 puis 2,7 % du PIB en 2017, après 3,5 % en 2015.

Cette amélioration des finances publiques serait structurelle, puisque la croissance sur 2016-2017 serait en ligne avec la croissance potentielle. Le solde structurel, qui a

retrouvé son niveau de l'année 2000, serait ainsi ramené de -1,9 % en 2015 à -1,6 % en 2016 puis -1,1 % en 2017 (respectivement -1,7 % puis -1,3 % en 2016 et 2017 avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP), une amélioration conforme à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation des finances publiques, de -1,8 % en 2016 et -1,3 % en 2017. Le redressement des comptes publics serait porté par l'effort en dépense fourni par l'ensemble des administrations publiques. Cet effort permettrait également de dégager des marges de manœuvre pour financer les mesures de baisse de prélèvements obligatoires destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages et l'emploi.

S'agissant de 2015, l'intégration des informations complémentaires relatives au champ des administrations de sécurité sociale a conduit l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) à réviser le solde public à la hausse, de près de 1 Md€ par rapport aux dernières données disponibles datant du 30 mai. A la suite de cette révision des comptes, le solde structurel demeure inchangé (-1,9 %), en amélioration de 0,4 point de PIB par rapport à 2014. En 2015, l'effort structurel de 0,5 point, opéré essentiellement par la maîtrise de la dépense publique (croissance de 0,8 % en valeur, hors crédits d'impôts), a été amoindri par les mesures nouvelles de réduction des prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB), correspondant notamment aux mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité ainsi qu'au crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE). Enfin, les mesures ponctuelles et temporaires ont dégradé l'ajustement nominal de 0,1 point de PIB.

Ce mouvement se poursuivrait en 2016 : l'amélioration du solde public résulterait essentiellement d'un ajustement structurel de 0,3 point de PIB, à nouveau porté par un effort en dépense important (0,5 point). La poursuite de la stratégie de redressement des comptes publics engagée par le Gouvernement contiendrait à nouveau la progression de la dépense publique (+1,4 % en valeur, hors crédits d'impôts). Toutefois, la poursuite des mesures de baisse des prélèvements obligatoires en faveur des ménages et des entreprises réduirait l'ajustement structurel de -0,2 point. L'ajustement structurel serait également minoré par une progression spontanée des recettes inférieure à celle de l'activité, dans un contexte de faible inflation pesant sur la dynamique de certaines assiettes. Les mesures ponctuelles et temporaires dégraderaient enfin l'ajustement nominal de 0,1 point de PIB tandis que l'ajustement conjoncturel serait nul, en lien avec une croissance en ligne avec le potentiel.

En 2017, le déficit public repasserait sous le seuil des 3 %, pour la première fois depuis 2007, en amélioration de 0,6 point de PIB par rapport à 2016. L'essentiel de la réduction du déficit s'explique par l'amélioration du solde structurel (0,5 point), qui traduirait essentiellement la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses. Les mesures nouvelles en recettes seraient globalement neutres. Le CICE arrivé à maturité améliorerait encore l'ajustement structurel, en raison d'une réduction de l'écart entre le coût budgétaire et la créance enregistrée en comptabilité nationale (0,1 point). Enfin, l'effet sur le solde des mesures exceptionnelles et temporaires serait légèrement positif (0,0 pt à l'arrondi).

Par rapport à la LPFP 2014-2019, le programme de stabilité d'avril 2015 a ajusté l'hypothèse de croissance potentielle pour les années 2016 et 2017 (+0,2 % chaque année), afin de tenir compte de l'effet positif des réformes structurelles engagées par le Gouvernement. Calculée avec les hypothèses de croissance potentielle sous-jacentes à

la LPFP, la prévision de solde structurel pour 2016 serait ajustée de -0,1 point de PIB à -1,7 % et celle pour 2017 de -0,2 point de PIB, à -1,3 %. Avec ces hypothèses, la prévision de déficit structurel demeure conforme à la trajectoire de solde structurel de la LPFP. Les mesures ponctuelles et temporaires exclues du calcul du solde structurel comprennent sur la période considérée les contentieux fiscaux de masse ainsi que le changement de temporalité de l'enregistrement du budget rectificatif n°6 de l'Union européenne de 2014.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
Président du Haut Conseil des finances publiques

A handwritten signature in blue ink, reading "Didier Migaud", with a horizontal line underneath.

Didier MIGAUD