

# La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2017)

---

## PRÉSENTATION

---

*Selon les dernières prévisions du Gouvernement, la réduction du déficit public entamée en 2010 s'est poursuivie en 2016, mais le repli serait modeste : le solde public s'établirait à - 3,3 points de PIB (en amélioration de 0,2 point par rapport à 2015) et le déficit structurel, qui neutralise l'impact de la conjoncture, serait de 1,5 point de PIB (en amélioration de 0,3 point).*

*Cette diminution du déficit public correspond à l'objectif, peu ambitieux, que s'est fixé le Gouvernement dans la loi de programmation de décembre 2014 et dans le programme de stabilité d'avril 2016.*

*Le Gouvernement prévoit une amélioration plus nette du déficit en 2017, de 0,6 point de PIB, qui le ramènerait à 2,7 points de PIB, en dessous du seuil de 3 points de PIB pour la première fois depuis 2007. Cette prévision s'appuie sur un scénario où la croissance du PIB s'améliore légèrement par rapport à 2016, l'inflation se redresse modérément et les prélèvements obligatoires augmentent légèrement plus vite que la croissance, permettant une nette accélération des recettes publiques. Il repose également sur une hypothèse d'accélération modérée des dépenses, le ralentissement des dépenses de chômage et de retraites étant censé compenser en partie l'accélération des dépenses des collectivités locales, de santé et, surtout, de l'État.*

*Après une présentation de la situation des finances publiques en 2016 (I), la Cour examine les risques pesant sur la prévision pour 2017 et montre que celle-ci sera très difficile à atteindre, du fait à la fois d'un risque de surestimation des recettes et d'une sous-estimation probable de certaines dépenses (II). Elle analyse ensuite les hypothèses qui sous-tendent la trajectoire de finances publiques au-delà de 2017 et souligne que la restauration de la situation des finances publiques inscrite dans cette trajectoire nécessitera, dans un contexte vraisemblable de remontée progressive des taux d'intérêt, un effort de maîtrise de la dépense publique d'une ampleur inédite (III).*

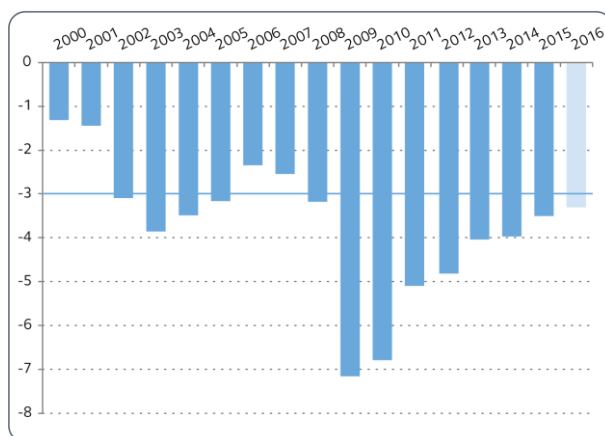
*Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 24 janvier 2017.*

---

## I - La poursuite en 2016 de la réduction progressive des déficits effectif et structurel

Dans sa dernière prévision, inchangée depuis le projet de loi de finances initiale, le Gouvernement retient une prévision de déficit public de 3,3 points de PIB en 2016. Après une réduction de 0,5 point de PIB en 2015, le déficit public ne diminuerait plus que de 0,2 point de PIB en 2016. Cette diminution s'inscrit dans le prolongement des réductions enregistrées depuis 2010, le déficit passant ainsi de 5,1 points de PIB en 2011 à 3,3 points de PIB en 2016 (graphique n° 1).

**Graphique n° 1 : le solde des administrations publiques de 2000 à 2016 (en points de PIB)**



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2015 et de la prévision du Gouvernement pour 2016

### A - Un déficit effectif qui se réduirait de nouveau en 2016, mais resterait supérieur à 3 points de PIB

En 2015, le déficit public s'était réduit plus fortement que ce que prévoyait le Gouvernement. Le projet de loi de finances pour 2015 et la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 anticipaient un déficit de 4,1 points de PIB. Il était encore prévu à 3,8 points de PIB dans le programme de stabilité d'avril 2015 et en loi de finances initiale pour 2016. Il s'est finalement établi, selon les estimations de l'Insee de septembre 2016, à 3,5 points de PIB, en repli de 0,5 point de PIB par rapport à 2014.

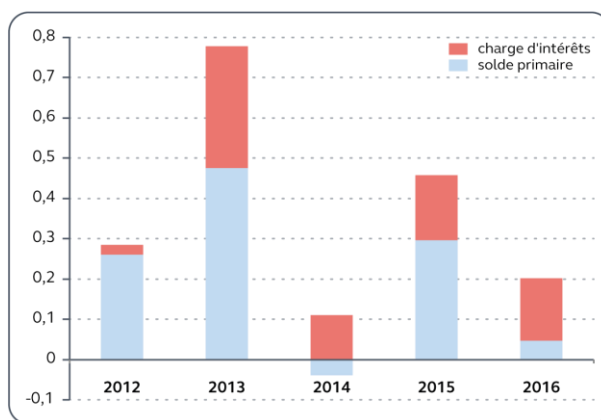
Le déficit se réduirait de nouveau en 2016, passant à 3,3 points de PIB. Par rapport à 2013, le déficit se serait ainsi réduit de 0,7 point de PIB

et il serait inférieur de 0,3 point de PIB à l'objectif fixé par la loi de programmation de décembre 2014 (3,6 points de PIB).

Cependant, avec un déficit des administrations publiques au-dessus de 3 points de PIB, la France reste, avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce, un des derniers pays de la zone euro encore en procédure de déficit excessif, c'est-à-dire qui doivent soumettre tous les ans au Conseil européen des mesures et des politiques correctives visant à ramener leur déficit en dessous de 3 points de PIB, ainsi qu'un calendrier relatif à leur réalisation, sous peine de sanctions.

La réduction de 0,2 point du déficit en 2016 prévue par le Gouvernement provient pour une large part de la baisse de la charge d'intérêts et celle-ci résulte uniquement de la baisse des taux, la dette publique elle-même ne se réduisant pas. Le solde primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts, ne diminuerait ainsi que très faiblement. Sur la période 2012-2016, plus de 40 % de la réduction du déficit public est attribuable à la baisse de la charge d'intérêts (graphique n° 2).

**Graphique n° 2 : parts respectives de la variation du solde primaire et de celle de la charge d'intérêts dans l'amélioration du solde public (en points de PIB)**



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2015 et de la prévision du Gouvernement pour 2016

Note : le solde primaire est le solde public hors charge d'intérêts.

Les résultats provisoires de l'exécution budgétaire communiqués par le Gouvernement, que la Cour n'a pas pu expertiser<sup>4</sup>, indiquent que le solde budgétaire de l'État (- 69,0 Md€) serait légèrement inférieur à celui prévu en loi de finances rectificative (LFR) pour 2016 (- 69,9 Md€).

<sup>4</sup> Cette expertise, qui nécessite des investigations approfondies, sera menée dans le cadre du rapport sur l'exécution du budget de l'État de mai 2017.

En ce qui concerne la Sécurité sociale, un risque de dépassement pèse sur les dépenses de santé : compte tenu du dynamisme des dépenses d'assurance-maladie sur le champ de l'ONDAM enregistré sur les neuf premiers mois de 2016, le respect de l'ONDAM suppose un ralentissement sensible des dépenses en fin d'année et l'annulation de crédits mis en réserve en début d'année.

S'agissant enfin des collectivités locales, des incertitudes significatives demeurent comme à l'accoutumée, en ce qui concerne notamment l'évolution de leurs dépenses d'investissement, celles-ci pouvant affecter, à la hausse comme à la baisse, le résultat global.

Au total, le solde des administrations publiques devrait être proche de l'objectif du Gouvernement.

## **B - Un déficit structurel encore élevé en 2016**

En 2016, selon les estimations du Gouvernement, le déficit structurel, qui permet de corriger le solde effectif de l'impact de la conjoncture (cf. encadré ci-après pour plus de précision sur les concepts de soldes structurel et conjoncturel et d'effort structurel), serait de 1,5 point de PIB, inférieur de 1,8 point au solde effectif et en retrait de 0,3 point par rapport à 2015. Cette réduction traduirait un « effort structurel » de 0,4 point. L'effort structurel lui-même traduit un effort porté sur la dépense de 0,5 point de PIB en partie compensé par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires à hauteur de 0,15 point.

Le déficit structurel serait cependant encore supérieur de plus d'un point de PIB à l'objectif de moyen terme (un déficit structurel inférieur à 0,4 point de PIB) que s'est fixé la France dans la loi de programmation de décembre 2014.

Tant le niveau que la variation du déficit structurel sont dépendants de l'évaluation du PIB potentiel. Or, les évaluations du Gouvernement reposent sur des hypothèses qui apparaissent favorables, comme l'illustre la comparaison avec les évaluations des organisations internationales<sup>5</sup>. Ainsi, dans ses dernières prévisions, en octobre 2016, le FMI estimait le déficit structurel français à 2,0 points de PIB en 2016, sans amélioration par rapport à 2015, tandis que la Commission européenne l'évaluait, en novembre 2016, à 2,5 points de PIB, en repli de seulement 0,1 point par rapport à 2015.

De plus, l'effort structurel intègre l'effet de l'évolution des charges d'intérêts, qui y contribue à hauteur de près de 0,2 point de PIB. Une part significative de l'effort structurel en dépenses ne traduit donc pas l'action du Gouvernement et des gestionnaires publics, mais l'évolution des marchés financiers.

---

<sup>5</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, pages 89-91. La Documentation française, juin 2016, 21 4 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

### **Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public**

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

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de cycle économique, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité<sup>6</sup> proche de 1,0) ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et sa composante conjoncturelle ainsi calculée.

L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un Gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 55 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques –hors crédit d'impôt– dans le PIB étant de 55 %).

Cet effort structurel peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels sont corrigés des mesures exceptionnelles à effet temporaire.

---

<sup>6</sup> L'élasticité d'une recette publique à son assiette mesure la progression de cette recette, en %, lorsque son assiette augmente de 1 %, à législation donnée. Si une hausse de 1 % de l'assiette fait augmenter une recette publique de 2 %, l'élasticité sera ainsi de 2, si elle la fait augmenter de 0,5 % elle sera de 0,5. On peut également calculer une élasticité apparente de l'ensemble des recettes publiques au PIB en évaluant de combien elles augmentent quand le PIB augmente de 1 %.

## **C - Une stabilisation de la dette publique rapportée au PIB facilitée par des facteurs exceptionnels**

Selon la prévision de la loi de finances pour 2017, la hausse du ratio de la dette publique au PIB devrait s'être interrompue en 2016. La dette de l'État aurait encore augmenté, mais celles des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales se seraient réduites (tableau n° 1).

**Tableau n° 1 : dette publique par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)**

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i>Administrations publiques centrales</i>	76,4	77,1	77,5
<i>Administrations publiques locales</i>	8,9	9,0	8,8
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	10,1	10,1	9,8
<b><i>Ensemble des administrations publiques</i></b>	<b>95,3</b>	<b>96,2</b>	<b>96,2</b>

*Source : Insee et prévisions associées au PLFR 2016*

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

Plusieurs facteurs ont permis cette stabilisation, alors même que le déficit public devrait rester supérieur de 1,2 point au « solde stabilisant la dette »<sup>7</sup>, évalué à 2,1 points de PIB en 2016 avec l'hypothèse de croissance du PIB en valeur du Gouvernement.

En premier lieu, le crédit d'impôt compétitivité emploi pèse sur le déficit public en comptabilité nationale à hauteur de la créance déclarée par les entreprises et cette créance serait, en 2016, supérieure de 0,3 point de PIB au montant effectivement remboursé aux entreprises, qui détermine, lui, le besoin de trésorerie de l'État et donc son recours à l'endettement.

La réduction attendue (de 0,4 point de PIB) de la trésorerie de l'État entre fin 2015 et fin 2016 contribuerait également à la stabilisation de la dette.

<sup>7</sup> Le solde stabilisant la dette représente le déficit public, exprimé en part de PIB, qui conduirait à stabiliser le ratio de la dette publique au PIB, dans les conditions où la variation d'endettement est exactement égale au déficit public (pas de décalage comptable entre l'enregistrement du déficit et celui de l'endettement, pas d'achat ou de vente d'actifs, pas de différence de valorisation entre l'endettement nouveau et le montant qui entre dans les caisses de l'État).

Enfin, comme en 2015, la politique d'émission de l'Agence France Trésor (AFT) a contribué à limiter l'endettement : lorsque l'AFT effectue des émissions de titres sur des souches anciennes porteuses de coupons portant un taux plus élevé que le taux de marché, les investisseurs acquièrent en contrepartie ces titres à un prix supérieur à leur valeur faciale, ce qui conduit l'État à encaisser des primes à l'émission : celles-ci devraient s'élever à 0,5 point de PIB en 2016, limitant d'autant l'endettement de l'État<sup>8</sup>.

Ces trois facteurs, qui ne traduisent pas une amélioration structurelle des finances publiques, contribueraient à réduire l'endettement de 1,1 point de PIB en 2016, permettant ainsi une stabilisation de la dette publique rapportée au PIB.

Dans le même temps, la dette publique aura continué de baisser en moyenne dans le reste de la zone euro, du fait notamment de l'Allemagne et des Pays-Bas (- 3,0 et - 2,2 points selon les prévisions de novembre 2016 de la Commission européenne) où son poids dans le PIB (68 et 63 points de PIB respectivement en 2016) est désormais très inférieur à celui de la France (96 points de PIB). Si la dette publique rapportée au PIB de la France reste inférieure à celle de l'Italie (133 points de PIB en 2016) ou de l'Espagne (99 points de PIB), la divergence avec l'Allemagne fait peser un risque d'accroissement de l'écart de taux sur les emprunts d'État. Ainsi, dans un contexte de remontée générale des taux d'intérêt à long terme, s'accompagnant d'une augmentation des primes de risque attachées aux emprunts d'État, l'écart de taux d'intérêt à 10 ans entre la France et l'Allemagne est passé de 27 points de base en septembre 2016 à 54 points de base en décembre 2016.

## **II - Un objectif de déficit pour 2017 très difficile à atteindre**

En 2017, la loi de finances retient une réduction du déficit public de 0,6 point de PIB, qui le ramènerait à 2,7 points de PIB. Cette réduction, nettement plus ambitieuse que celle visée pour 2016, repose sur une amélioration sensible des comptes de l'État et des administrations de sécurité sociale, partiellement compensée par le retour à un léger déficit des administrations publiques locales :

---

<sup>8</sup> Pour plus de précision sur les mécanismes à l'œuvre, voir Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2015*. La Documentation française, juin 2015, 234 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr), p. 39 à 41.

- pour l'État, la prévision suppose une réduction de 0,3 point de PIB du déficit, qui le ramènerait à 3,0 points, cette réduction étant permise par le dynamisme attendu des recettes ;
- pour les administrations de sécurité sociale, une amélioration de 0,4 point de PIB permettrait le retour à un excédent, pour la première fois depuis 2008 ; celui-ci recouvre toutefois des situations très contrastées ; la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) dégagerait, comme les années précédentes, une capacité de financement, un peu supérieure à 14 Md€ en 2017, destinée à amortir la dette sociale qu'elle porte ; l'ensemble constitué par le régime général et le fonds de solidarité vieillesse resterait déficitaire, tout comme l'Unédic ;
- les administrations publiques locales connaîtraient un déficit modéré, du fait d'une accélération sensible des dépenses.

**Tableau n° 2 : solde public par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)**

	2015	2016	2017
<i>État</i>	- 3,3	- 3,3	- 3,0
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	- 0,1	- 0,1	0,0
<i>Administrations publiques locales</i>	0,0	0,0	- 0,1
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	- 0,2	0,0	0,4
<b><i>Solde public</i></b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 2,7</b>

Source : Cour des comptes d'après Rapport économique social et financier pour 2017

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

## A - Une prévision de recettes optimiste

La prévision de recettes est assise sur des hypothèses de croissance économique et d'élasticité des recettes à cette croissance économique qui paraissent un peu élevées, même si elles restent atteignables, tandis que la prévision sur le coût des contentieux fiscaux laisse une marge de « bonnes surprises » plus faible que les années précédentes.



## **1 - Une hypothèse de croissance économique et de masse salariale un peu élevée**

Le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances initiale pour 2017 a retenu les hypothèses suivantes pour les principaux déterminants économiques des recettes : une croissance du PIB en volume de 1,5 % en 2016 comme en 2017, une hausse des prix à la consommation de 0,8 % en 2017 (après + 0,1 % en 2016) et une croissance de la masse salariale de 2,7 % en 2017 (après + 2,6 % en 2016).

Dans son avis de septembre 2016, le Haut Conseil des finances publiques a jugé la prévision d'inflation raisonnable, mais il a considéré un peu élevée la prévision de croissance pour 2016, optimiste la prévision de croissance pour 2017 et, en conséquence, celle de la masse salariale pour 2017.

À la suite de la publication des résultats des comptes nationaux pour le troisième trimestre, le Gouvernement a abaissé sa prévision de croissance pour 2016 à 1,4 % et a, par ailleurs, relevé sa prévision d'inflation à 0,2 %. En revanche, il a maintenu ses prévisions de croissance, d'inflation et de hausse de la masse salariale pour 2017. Dans son avis du 14 novembre 2016, le Haut Conseil des finances publiques a constaté que la prévision de croissance pour 2016 se situait encore dans le haut de la fourchette des évaluations disponibles mais restait atteignable. S'agissant des prévisions pour 2017, il a observé que l'hypothèse de croissance restait au-dessus tant des prévisions du « Consensus Forecast »<sup>9</sup> que de celles des organisations internationales.

Au vu des dernières informations disponibles, la prévision de croissance du PIB retenue par le Gouvernement peut toujours être considérée comme globalement un peu élevée pour 2016 et 2017. Sur l'ensemble des deux années 2016 et 2017, les prévisions de novembre 2016 de la Commission européenne et de l'OCDE, de décembre 2016 de la Banque de France sont ainsi inférieures de 0,2 à 0,4 point à celle du Gouvernement<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Le « Consensus Forecast » est une publication privée qui collecte tous les mois les prévisions macroéconomiques des principaux services d'études économiques français. La moyenne de ces prévisions est usuellement assimilée au « consensus » des prévisionnistes français.

<sup>10</sup> Ces prévisions ont été réalisées avant la publication par l'Insee de sa troisième estimation des comptes du troisième trimestre 2016. Or celle-ci prend en compte les premières estimations de la production agricole de 2016, en forte baisse en raison de conditions climatiques très défavorables, ce qui conduit mécaniquement à réviser à la baisse de 0,1 point les perspectives de croissance pour 2016 mais, sous l'hypothèse d'un retour à la normale des conditions climatiques en 2017, à réviser d'autant à la hausse la croissance 2017. Pour neutraliser l'impact de ces fluctuations d'origine purement climatique, il est donc préférable de raisonner sur l'ensemble des deux années 2016 et 2017.

## **2 - Des mesures nouvelles conduisant à accélérer sur 2017 les encaissements et à reporter sur 2018 l'impact de nombreuses baisses de prélèvements**

La loi de finances pour 2017 se caractérise par un arrêt du mouvement de réduction des prélèvements obligatoires amorcé en 2015 : les mesures nouvelles<sup>11</sup> devraient accroître les prélèvements obligatoires de 1,2 Md€, alors qu'elles les auraient réduits de 2,2 Md€ en 2015 et 3,3 Md€ en 2016. Les mesures prises sont dans l'ensemble d'ampleur modeste, seule la baisse de l'impôt sur le revenu en faveur des classes moyennes atteignant 1 Md€. Si l'évaluation de cette mesure ne paraît pas poser de difficulté particulière, celle de certaines autres mesures nouvelles est plus incertaine, concernant notamment l'impôt sur les sociétés (par exemple la baisse du taux normal d'IS pour les PME). Les montants en cause sont cependant *a priori* plus faibles.

Le Gouvernement a accru, pour un montant de 1,6 Md€, les recettes perçues sur l'année 2017 en avançant les échéances de versement de certains impôts. Ainsi, plusieurs mesures de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 ont pour objet de majorer pour la seule année 2017 le niveau des recettes, sans impact sur leur niveau les années ultérieures : extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire aux revenus de capitaux mobiliers, modification du régime d'acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises, mise en place d'un acompte de majoration de taxe sur les surfaces commerciales, modification du calendrier de versement de la taxe sur les véhicules de société. C'est le cas également de la création d'un acompte de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), décidée en loi de finances rectificative pour 2016.

À l'inverse, plusieurs mesures de la loi de finances pour 2017 sont sans impact sur 2017, mais réduisent les recettes de 2018 pour un montant d'environ 5 Md€. Tel est le cas notamment de la hausse du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi pour les entreprises (mesure dont le coût serait, à lui seul, de 3,3 Md€ en 2018), de la création d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi destiné aux associations, et de l'extension aux retraités et personnes handicapées non imposables du crédit d'impôt pour les services à la personne et l'emploi de salariés à domicile.

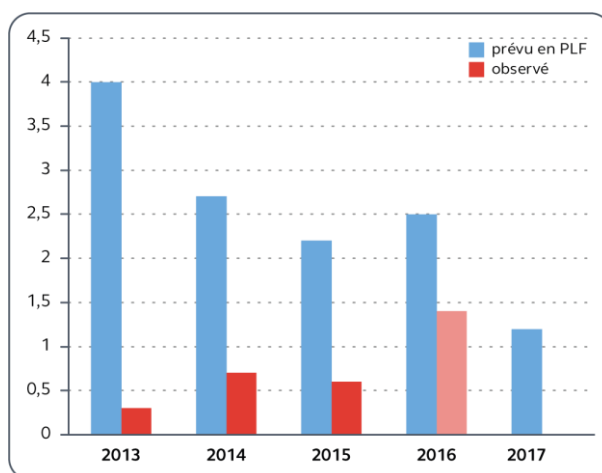
---

<sup>11</sup> Le chiffrage présenté ici s'appuie sur le tableau détaillé présenté dans le rapport économique, social et financier de 2017, corrigé pour tenir compte des mesures adoptées lors de la discussion parlementaire et en retrancher l'impact des contentieux et du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

La loi de finances pour 2017 prévoit par ailleurs la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur revenu, pour un effet supposé neutre en 2017 et 2018 sur les recettes publiques. Des incertitudes importantes subsistent toutefois sur l'impact que cette réforme aura sur les recettes publiques, notamment en 2018.

Enfin, la prévision du coût des contentieux fiscaux s'établit à 1,4 Md€ en 2017. Le délai de règlement de ces contentieux a été en pratique systématiquement sous-estimé ces dernières années (graphique n° 3), ce qui a ainsi laissé des marges pour compenser des dépassements de dépense en cours d'année. La prise en compte de ces retards répétés a conduit le Gouvernement à anticiper un montant plus faible de versements au titre des contentieux que lors des LFI les années précédentes, ce qui réduit la marge en exécution.

**Graphique n° 3 : contentieux fiscaux : impacts prévus en PLF et observés (en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après rapport économique social et financier des années 2013 à 2017

Note : pour l'année 2016, il ne s'agit pas du montant observé, mais de la prévision actualisée figurant dans le rapport économique social et financier pour 2017.

### 3 - Une croissance « spontanée » des recettes légèrement supérieure à celle de l'activité

Le Gouvernement prévoit pour 2017 une croissance des prélèvements obligatoires à législation constante (aussi appelée croissance « spontanée ») de 2,6 %, un peu supérieure à celle de la valeur du PIB (2,5 %) : l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est ainsi supposée excéder légèrement l'unité, sa valeur moyenne entre 2002 et 2015 (graphique n° 4).

Si cet écart à l'élasticité moyenne n'est pas significatif et qu'il est donc tout à fait possible que cette prévision soit atteinte, le fait que cette élasticité soit un peu supérieure à 1 contribue à améliorer le solde public de 1,3 Md€, soit un peu moins de 0,1 point de PIB. Il pourrait traduire la surestimation de certaines recettes<sup>12</sup>.

Au total, une élasticité des recettes à la croissance légèrement supérieure à 1 vient s'ajouter au caractère un peu élevé des hypothèses de croissance du PIB et de la masse salariale pour conduire à une prévision de recettes optimiste.

#### Graphique n° 4 : taux de croissance spontanée des prélèvements obligatoires et du PIB (en %)



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et des données des comptes nationaux de l'Insee

### B - Une prévision de forte croissance des dépenses, affectée en outre de plusieurs risques de sous-estimation

Selon la prévision du Gouvernement, les dépenses publiques accélèrent, en particulier les crédits des ministères, l'ONDAM et les dépenses des collectivités locales. En 2017, le Gouvernement a ainsi décidé de ne pas mettre en œuvre l'intégralité des mesures prévues dans le programme d'économies de 50 Md€ : celles-ci ne s'élèveraient selon le

<sup>12</sup> La Cour n'a pas été en mesure d'expertiser dans le détail l'intégralité des prélèvements obligatoires, mais relève toutefois que le Gouvernement table sur une hausse de moitié du rendement de la lutte contre la fraude sociale (+ 300 M€), incluse dans les recettes spontanées de cotisations, dont l'évaluation paraît élevée, et que la prévision de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques paraît également élevée compte tenu de l'impact que devrait avoir la hausse en cours des prix des produits pétroliers sur les volumes consommés.

Gouvernement qu'à 40,5 Md€ sur les trois années 2015 à 2017, dont 10 Md€ pour 2017<sup>13</sup>.

En particulier, la masse salariale des administrations publiques progresserait à un rythme qui n'avait pas été atteint depuis près de 10 ans.

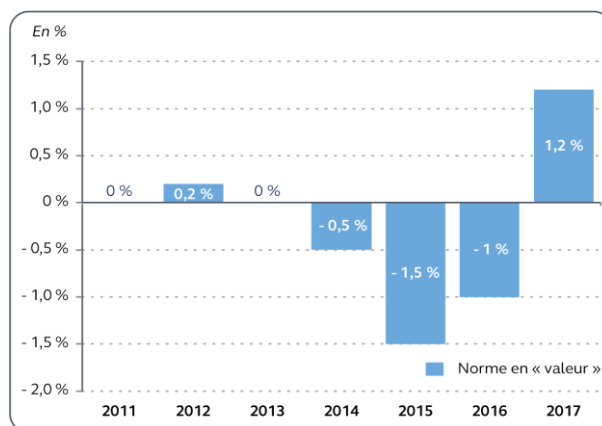
Au-delà de ces facteurs affichés de hausse des dépenses, la prévision contient de plus différents facteurs de sous-estimation, qui font peser le risque d'une accélération plus nette de l'ensemble des dépenses publiques.

### 1 - Des dépenses prévues en accélération, du fait notamment des dépenses de l'État

#### a) Des dépenses des ministères prévues en forte augmentation, tirées par la masse salariale

La loi de finances pour 2017 marque une rupture par rapport aux années précédentes : les dépenses des ministères sur le champ de la « norme en valeur », qui couvre les dépenses du budget général de l'État hors charge d'intérêts et hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, augmenteraient de 1,3 % en 2017 alors qu'elles étaient quasi stables, voire baissaient, depuis 2011 (graphique n° 5).

**Graphique n° 5 : évolution des dépenses prévues en PLF sur le champ de la norme en valeur de l'État (en %, à champ constant)**



Source : Cour des comptes à partir des projets de loi de finances de chaque année

<sup>13</sup> Par ailleurs, comme l'a analysé le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2016, le montant d'économies visé repose sur des hypothèses conduisant à une évaluation plutôt élevée de la croissance tendancielle des dépenses et donc à majorer d'autant les économies affichées ; de plus, même avec les hypothèses retenues par le Gouvernement, la Cour a estimé que le montant d'économies réalisé en 2015 était sensiblement inférieur au montant affiché par le Gouvernement.

La loi de finances fixe les dépenses sur le champ de la « norme en valeur » à 301,3 Md€, en hausse de 3,1 Md€ par rapport à l'objectif retenu en loi de finances rectificative (LFR) pour 2016 (298,2 Md€).

Cette hausse résulte de la forte progression des crédits des ministères (+ 4,5 Md€) et d'une hausse des ressources des opérateurs (+ 0,6 Md€), partiellement atténuées par la baisse des transferts aux collectivités locales (- 1,7 Md€) et celle du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (- 0,3 Md€).

La forte hausse des crédits votés pour 2017 traduit en premier lieu une nette croissance des dépenses de masse salariale, qui pourrait dépasser 3 % par rapport à 2016, sous l'effet de la hausse du point fonction publique (+ 0,6 point au premier juillet 2016 et + 0,6 point au premier février 2017), qui accroît la masse salariale de l'État de 0,6 à 0,7 Md€, de la première tranche de revalorisation de certaines catégories de fonctionnaires prévue par le protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations, de plusieurs augmentations de salaires d'autres catégories de fonctionnaires (indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves pour les enseignants du premier degré, amélioration des carrières des policiers et gendarmes, etc.) et de la hausse globale des effectifs (de près de 14 000 emplois).

Au total, la masse salariale augmenterait autant sur la seule année 2017 que sur le total des six années 2011 à 2016 (graphique n° 6).

La hausse des crédits des ministères traduit aussi la mise en œuvre de plusieurs mesures annoncées dans le courant de l'année 2016 : aide à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises ; doublement du nombre de chômeurs en formation ; revalorisation des bourses de lycée et augmentation du nombre de bourses étudiantes.

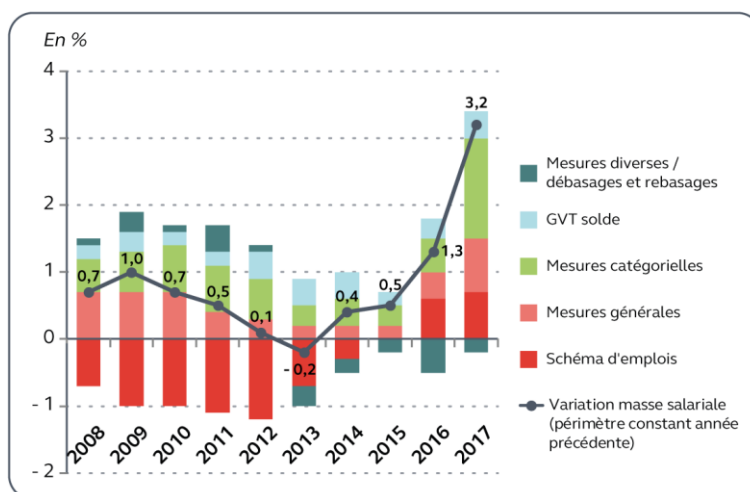
Ces dépenses nouvelles n'ont pas été compensées par de nouvelles économies sur d'autres catégories de dépenses de l'État ou d'autres administrations publiques.

Ainsi, les économies mentionnées dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2017 ne s'élèvent qu'à 400 M€<sup>14</sup>. Elles sont pour la plupart peu documentées – baisse de 0,2 Md€ des crédits de certains ministères ou de taxes affectées – et la seule économie véritablement précise – la dématérialisation de la propagande électorale (pour un montant estimé à 0,2 Md€) – a été finalement repoussée au cours de la procédure parlementaire, comme elle l'avait déjà été l'année précédente.

---

<sup>14</sup> Auxquelles s'ajoutent 156 M€ au titre des APL et 90 M€ au titre des dispositifs médicaux, résultant des revues de dépenses de 2015.

**Graphique n° 6 : évolution de la masse salariale de l'État  
(en %, à champ constant)**



Source : Cour des comptes, à partir du rapport sur le budget de l'État pour 2015 et des documents budgétaires pour 2016 et 2017<sup>15</sup>

Les revues de dépenses (instaurées par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2109) du millésime 2016 n'ont pas conduit à mettre en œuvre de nouvelles économies pour l'État<sup>16</sup>. À l'inverse, la dégressivité des abattements d'impôt dans les zones franches d'activité (ZFA) d'outre-mer a été réduite dans le projet de loi de finances pour 2017 en dépit d'un rapport se prononçant en faveur du maintien de cette dégressivité<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Le taux de croissance de la masse salariale pour 2016 a été calculé à partir des évolutions de la LFI 2016 à laquelle l'effet du point fonction publique (0,2 Md€), des mesures catégorielles annoncées par le Gouvernement depuis le début de l'année 2016 (0,15 Md€, correspondant aux mesures pour les enseignants et les forces de sécurité) et l'impact moyen des OPEX sur les dernières années sur le titre 2 (0,35 Md€) ont été ajoutés. Cette évolution apparaît cohérente avec les évolutions de la situation mensuelle budgétaire à fin octobre 2016. Le taux de croissance de la masse salariale 2017 a été calculé à partir de l'évolution du PLF 2017 à laquelle a été ajouté l'impact moyen des OPEX sur les dernières années sur le titre 2 (0,35 Md€).

<sup>16</sup> Concentrée sur les secteurs des collectivités locales et des opérateurs, peu d'entre elles concernaient l'État.

<sup>17</sup> Cf. revue des dépenses sur les zones franches d'activité d'outre-mer (rapport n° CGEFI-16-02-09), de juin 2016.

*b) Une accélération des dépenses sur le champ de l'ONDAM plus forte qu'affiché*

Les dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM telles que présentées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017 croissent un peu plus fortement en 2017 qu'en 2016, leur hausse passant de 1,8 % à 2,1 %. Cette progression des dépenses est pour partie la conséquence de la hausse du point de la fonction publique, des mesures catégorielles décidées dans le cadre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations et des hausses de tarifs décidées dans le cadre de la nouvelle convention médicale, partiellement compensées par des mesures d'économie.

Une partie des « économies » prévues par le PLFSS ne consiste pas en des mesures de freinage de la dépense mais traduit la mobilisation de ressources en dehors du champ de l'ONDAM pour financer des dépenses qui y entrent normalement<sup>18</sup> : financement d'une partie des dépenses de médicaments innovants par des réserves du FSV transféré à un « Fonds de financement de l'innovation thérapeutique », mobilisation des réserves de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour compenser la baisse de la contribution de l'assurance maladie au financement des dépenses en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées, prélèvements sur la trésorerie de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) et du fonds pour l'emploi hospitalier (FEH). Par ailleurs, comme en 2016, les économies affichées pour 2017 comprennent une nouvelle baisse des cotisations maladie de certaines professions de santé, qui vient limiter de 0,15 % la progression de l'ONDAM alors qu'elle diminue dans le même temps les recettes, et est donc neutre pour les comptes de l'assurance-maladie.

Dans son avis d'octobre 2016, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a émis une « réserve de méthode sur les éléments ayant permis l'élaboration de l'objectif de dépenses en 2017 » et qui conduisent à « financer hors ONDAM certaines dépenses d'assurance maladie ». L'ensemble de ces éléments, qui atteignent en 2017 940 M€ – soit 480 M€ de plus que l'année 2016 –, contribuent à ralentir artificiellement de 0,3 % la dépense relevant de l'ONDAM 2017, sans réduire pour autant le déficit public des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale. Sans ces artifices de méthode, les dépenses de l'ONDAM en 2017 croîtraient à un rythme équivalent à celui enregistré en moyenne au cours des années 2010 à 2015.

---

<sup>18</sup> Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre II : L'objectif national de dépenses d'assurance maladie : en 2015 une dynamique non régulée des soins de ville, une vigilance nécessaire en 2016, des économies supplémentaires importantes à rechercher en 2017, La Documentation française, septembre 2016, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



*c) Une hypothèse d'accélération sensible des dépenses  
des collectivités locales*

La prévision du Gouvernement table sur une accélération sensible des dépenses des collectivités locales (+ 2,0 % après + 0,8 % en 2016). L'accélération concernerait les dépenses de fonctionnement (+ 1,7 % après + 0,8 %), sous l'effet notamment de la hausse du point fonction publique, l'impact de la première vague du protocole PPCR (de près d'1 Md€ en 2017 contre 0,4 Md€ de mesures catégorielles en 2016) et la hausse de l'inflation. Elle affecterait aussi les dépenses d'investissement (+ 2,9 % après + 0,8 %), notamment du fait du cycle électoral communal<sup>19</sup>.

**2 - Des incertitudes induisant un risque de dépassement  
de l'objectif de dépenses de 2017**

De nombreux risques pèsent sur la prévision d'évolution des dépenses de chaque catégorie d'administrations publiques.

*a) Des dépassements attendus sur les dépenses d'indemnisation  
du chômage, des risques significatifs sur le respect de l'ONDAM*

Les dépenses d'indemnisation du chômage sont attendues par le Gouvernement en recul de 3,9 %, grâce à l'impact de l'amélioration du marché du travail et, surtout, à hauteur de 1,6 Md€, de la renégociation de la convention Unédic. Or, du fait du risque qui pèse sur les prévisions de croissance pour 2016 et 2017, l'amélioration du marché du travail risque d'être moins forte que prévu par le Gouvernement. Surtout, les négociations de la nouvelle convention Unédic du premier semestre 2016 ont échoué et il paraît peu probable qu'elles reprennent avant l'été 2017 ou que des mesures unilatérales du Gouvernement interviennent avant cette date. Les mesures de rééquilibrage des comptes susceptibles d'être prises ne pourraient en tout état de cause monter en charge que progressivement. Au total, un risque très significatif pèse donc sur la prévision de dépenses d'indemnisation du chômage retenue par le Gouvernement.

---

<sup>19</sup> On constate en effet que les dépenses d'investissement des communes présentent des variations systématiques en fonction du moment où on se situe dans la mandature : ces dépenses reculent fortement les deux premières années de mandat, sont généralement très dynamiques en dernière année de mandat, et ont des évolutions plus normales entre les deux. L'année 2016 devra ainsi voir le retour à une croissance plus normale de l'investissement communal, après deux années de forte baisse.

En ce qui concerne les dépenses d'assurance-maladie, des risques significatifs pèsent sur le respect de l'ONDAM en 2017 malgré le relèvement de + 1,8 % en 2016 à + 2,1 % en 2017 de son taux de progression : d'une part, un dépassement possible de l'ONDAM en 2016 compliquerait l'atteinte de l'objectif pour 2017 ; d'autre part, le montant des économies programmées sur 2017 est plus élevé qu'en 2016, alors même que les mesures annoncées (comme par exemple l'optimisation des achats hospitaliers, le développement de la chirurgie ambulatoire, la baisse des prix du médicament, la maîtrise médicalisée), se situent dans la lignée des années précédentes.

*b) Malgré une forte hausse des crédits des ministères en loi de finances, des sources de tension sur les dépenses de l'État*

Les sous-budgétisations récurrentes qui affectent certaines missions persistent : ainsi, les opérations extérieures sont de nouveau budgétées à hauteur de 450 M€, alors que les dépenses correspondantes ont dépassé 1 Md€ ces dernières années ; l'allocation aux adultes handicapés, l'aide médicale de l'État et l'hébergement d'urgence sont budgétés à des niveaux proches des dépenses de 2016, alors que le niveau de chacune de ces dépenses croît régulièrement ; les crédits de la mission *Agriculture* ont été fixés sans prévoir de dépense pour faire face aux refus d'apurement communautaire et au financement du plan élevage.

Par ailleurs, l'enveloppe de contrats aidés est calibrée en baisse sensible, sous l'hypothèse d'une baisse de 100 000 entrées en 2017, qui paraît optimiste dans un contexte où le nombre de chômeurs reste élevé.

Compte tenu de tensions un peu supérieures à celles enregistrées en 2015, dont le montant des crédits nouveaux ouverts en PLFR (0,7 Md€ contre 0,4 Md€ l'année précédente) est un signe, il est également possible que la fin de gestion 2016 se soit accompagnée de reports de charges sur 2017 plus importants que l'année précédente.

Enfin, le Gouvernement intègre dans sa prévision budgétaire une recapitalisation à hauteur de 1,5 Md€ du groupe AREVA, mais considère que cette dépense sera sans effet sur le déficit des administrations publiques en comptabilité nationale. Or, s'agissant d'une entreprise publique qui a enregistré des pertes au cours des cinq derniers exercices, il y a un risque significatif que cette opération ne soit pas considérée par l'Insee et Eurostat comme une opération financière, donc sans effet sur le déficit en comptabilité nationale, mais comme une dépense pesant à hauteur de 1,5 Md€ sur le déficit public.

*c) Un risque mesuré sur les dépenses des collectivités locales*

La prévision de dépenses des collectivités locales est habituellement incertaine, du fait notamment de la grande diversité des situations au sein même de chaque catégorie de collectivités (communes, groupements intercommunaux, départements, régions) et de la difficulté à anticiper précisément l'impact du cycle électoral sur l'investissement local.

La baisse des concours financiers de l'État, entamée en 2014, a conduit les collectivités locales à engager un effort de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et à réduire leurs dépenses d'investissement au-delà de ce que le mécanisme du cycle électoral aurait impliqué<sup>20</sup>. Cette baisse va se poursuivre en 2017 mais à un rythme plus faible dans le secteur communal (communes et groupements intercommunaux) où elle sera de 1 Md€ au lieu de 2 Md€ comme prévu dans la loi de programmation des finances publiques. La contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics perdra donc de son intensité en 2017 alors que des efforts de gestion, aux résultats perceptibles, ont déjà été engagés et que les mesures encore nécessaires à la maîtrise des dépenses de fonctionnement seront probablement plus délicates à mettre en œuvre.

En outre, l'impact de la baisse des concours financiers de l'État sur la gestion des collectivités locales dépend aussi de l'évolution du contexte financier global, résultant notamment de l'évolution de leurs recettes fiscales. Or, l'évolution des produits de la fiscalité indirecte n'est pas aisée à anticiper, notamment celle des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), étroitement dépendante du marché immobilier. Au sein de la fiscalité directe, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) connaît d'importantes fluctuations. Enfin, si, à l'instar de 2016, une hausse du taux des impôts locaux sur les ménages est possible, son ampleur est incertaine.

La réforme en cours de l'organisation territoriale introduit d'autres facteurs d'incertitude. La fusion des régions, la mise en place des nouvelles métropoles et le resserrement de la carte des groupements intercommunaux peuvent exercer une pression à la hausse sur certains postes de dépenses (régimes indemnitaires, subventions) selon une logique d'harmonisation « par le haut ». Inversement, les transferts de compétences des départements aux régions peuvent les conduire à différer une partie de leurs projets d'investissements.

---

<sup>20</sup> Cour des comptes, *Les finances publiques locales - Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2016, 439 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Dans la mesure toutefois où l'accélération des dépenses retenue dans la prévision du Gouvernement conduit à faire passer le solde des collectivités locales en déficit en 2017 (- 1,3 Md€ après + 0,1 Md€ en 2016), les risques qui entourent la prévision du Gouvernement sont autant à la hausse qu'à la baisse.

### **3 - Des marges d'économies plus restreintes qu'en 2016 sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et les charges d'intérêts**

En 2016, la tenue de l'objectif de solde budgétaire a été facilitée par la constatation d'économies importantes sur les charges d'intérêts et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (respectivement - 3,7 Md€ et - 1,2 Md€ par rapport à la loi de finances initiale).

Des économies sont de nouveau possibles sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, mais la loi de finances pour 2017 inscrit d'ores et déjà une nouvelle baisse par rapport à 2016, si bien que les marges d'économies supplémentaires sont probablement limitées.

Les marges d'économies sur la charge d'intérêts paraissent en revanche plus réduites. Comme les années précédentes, la prévision de charges d'intérêts de la loi de finances est bâtie sur une hypothèse de remontée des taux d'intérêt de marché : les taux à 3 mois passeraient de - 0,5 % en septembre 2016 à - 0,1 % en fin d'année 2017 et les taux à 10 ans de 0,2 % en septembre 2016 à 1,25 % en fin d'année 2017.

Mais, à la différence des années précédentes, la marge de bonne surprise laissée par ce scénario paraît limitée et le risque que la charge d'intérêts se révèle supérieure au montant prévu n'est pas à écarter.

Ainsi, le scénario de remontée des taux d'intérêt à long terme associé à la loi de finances s'est jusqu'à présent réalisé et les taux à 10 ans avaient même atteint fin décembre un niveau légèrement supérieur à celui retenu pour cette période en loi de finances initiale (0,7 % contre 0,5 %).

De plus, l'hypothèse d'inflation pour 2017 ne semble pas surestimée, à la différence des années précédentes, si bien que le potentiel de baisse de la charge d'intérêts versés sur les obligations indexées sur l'inflation est aussi moins important.

\*

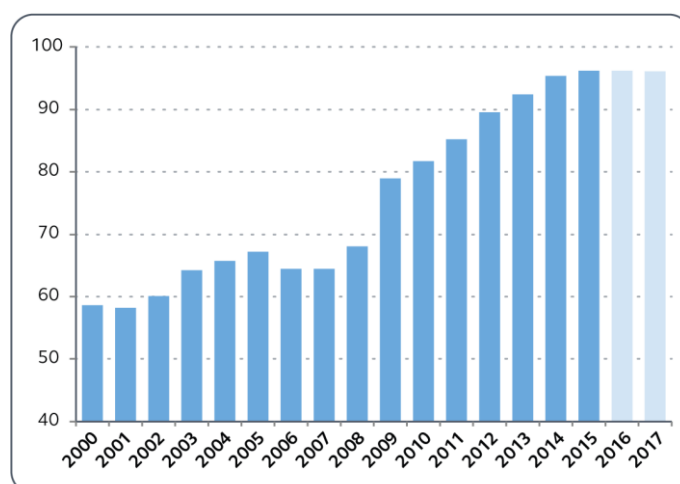
\*\*

La prévision du Gouvernement d'un déficit public revenant à 2,7 points de PIB en 2017 repose ainsi sur des hypothèses de recettes optimistes, à la fois du fait du scénario macroéconomique retenu et de l'impact de ce scénario sur le rendement de certains prélèvements obligatoires. Elle prévoit des économies qui ne pourront pas atteindre les montants attendus sur certaines dépenses (en matière d'indemnisation du chômage), tandis que des risques importants de dépassement pèsent sur d'autres dépenses (dépenses de l'État et de l'ONDAM). Cette prévision de solde public sera donc très difficile à atteindre.

### C - Une dette rapportée au PIB qui ne se réduirait pas en 2017, en dépit de facteurs exceptionnels favorables

La loi de finances prévoit une nouvelle stabilité de la dette publique rapportée au PIB (graphique n° 7). Dans la prévision du gouvernement, l'écart entre le solde public (- 2,7 points de PIB) et le solde stabilisant (- 2,3 points de PIB) se réduirait, mais continuerait de pousser à la hausse la dette publique rapportée au PIB. Le Gouvernement table sur des facteurs exceptionnels (poursuite de la baisse de la trésorerie de l'État, fermeture du compte des correspondants de la Coface au Trésor et transfert à l'Acoss d'une partie de la trésorerie du FSV, primes à l'émission), à hauteur de 0,5 point de PIB, pour compenser cet écart, conduisant ainsi à une quasi-stabilité du rapport de la dette publique au PIB (96,1 points de PIB après 96,2 en 2016).

**Graphique n° 7 : dette publique (en points de PIB)**



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2015 et des prévisions du Gouvernement pour 2016 et 2017

Cette prévision est affectée de nombreuses incertitudes, qui portent à la fois sur la réalisation de l'objectif de déficit public, sur la croissance (qui, avec le niveau de dette passée, détermine le solde stabilisant) et sur la contribution des facteurs exceptionnels cités ci-dessus.

### **III - Au-delà de 2017, un rétablissement structurel des finances publiques programmé qui appelle des efforts d'une ampleur inédite sur les dépenses**

Les projections pluriannuelles de finances publiques associées au projet de loi de finances, qui actualisent et étendent à l'année 2020 les projections présentées dans le Programme de stabilité d'avril 2016, visent une réduction progressive du déficit public de 0,7 point de PIB par an en moyenne de 2018 à 2020, permettant à la France de respecter, avec les hypothèses favorables de croissance potentielle du Gouvernement, l'objectif de moyen terme d'un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB à partir de 2019.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Solde public</i>	- 3,3	- 2,7	- 2,0	- 1,2	- 0,6
<i>Solde conjoncturel</i>	- 1,6	- 1,6	- 1,4	- 1,0	- 0,7
<i>Solde structurel</i>	- 1,6	- 1,1	- 0,6	- 0,1	0,1
<i>Ajustement structurel</i>	0,3	0,5	0,5	0,5	0,2
<i>dont mesures en PO</i>	- 0,2	0,0	- 0,2	- 0,1	- 0,4
<i>dont effort en dépenses</i>	0,5	0,4	0,7	0,6	0,6
<i>Croissance du volume de la dépense publique</i>	1,3	0,8	0,2	0,0	0,0

*Source : Cour des comptes d'après Rapport économique social et financier pour 2017, calculs Cour des comptes pour l'effort en dépenses entre 2017 et 2020.*

*Note : le solde public est la somme du solde conjoncturel et du solde structurel, mais, avec le jeu des arrondis, ce n'est pas exactement le cas en 2016 dans le tableau.*

L'atteinte de ces objectifs, jointe à une baisse des prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB par an<sup>21</sup>, suppose une quasi-stabilité du volume de la dépense publique<sup>22</sup> entre 2018 et 2020 (tableau 3). Il s'agirait là d'une maîtrise inédite de la dépense : elle a crû de 0,8 % entre 2010 et 2015 et de 2,3 % sur les années 2000 à 2009, et le Gouvernement prévoit une croissance de 1,3 % en 2016 et 0,8 % en 2017.

Une telle maîtrise des dépenses publiques est possible : depuis 2010, de nombreux pays européens ont mené des politiques ambitieuses de réduction des dépenses publiques et leur poids dans le PIB a baissé en moyenne dans la zone euro, alors qu'il est globalement stable en France.

Mais l'effort à mener est en réalité supérieur à ce que les chiffres présentés dans les projections pluriannuelles de finances publiques laissent apparaître. En effet, ces projections reposent sur des hypothèses de croissance optimistes, avec un retour de la croissance à 2,0 % en 2020, favorisant la hausse des recettes et une réduction sensible du déficit conjoncturel. Avec des hypothèses de croissance plus prudentes, c'est ainsi une baisse de la dépense publique en volume qui serait nécessaire pour atteindre les objectifs affichés de réduction du déficit public.

Par ailleurs, une part significative de la modération de la dépense publique entre 2010 et 2015 provient de la baisse de la charge d'intérêts, sur laquelle il paraît peu prudent de compter désormais pour faire baisser la dépense : alors que la baisse de la charge d'intérêts avait contribué à freiner la dépense entre 2010 et 2015, l'intégralité de la baisse de la dépense devrait porter à l'horizon 2020 sur les autres dépenses.

## **A - La plupart des partenaires européens de la France ont un solde public moins dégradé et ont davantage freiné leurs dépenses publiques**

La comparaison de la situation française avec celle de ses voisins européens révèle le retard pris par la France dans l'ajustement de ses finances publiques. La plupart de nos voisins présentent des soldes effectif et structurel moins dégradés que ceux de la France. La différence entre les soldes français et ceux des autres pays européens provient notamment de la modération plus forte depuis 2010 des dépenses dans les autres pays européens.

---

<sup>21</sup> Pour 2018, cette baisse correspond à l'impact de divers allègements d'ores et déjà décidées (hausse du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi pour les entreprises, création d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi destiné aux associations, extension aux retraités et personnes handicapées non imposables du crédit d'impôt pour les services à la personne et l'emploi de salariés à domicile), en partie compensé par celui de la hausse programmée dans la loi de finances rectificatives pour 2015 de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Pour les années qui suivent, le contenu de la baisse des prélèvements obligatoires n'est pas, à ce stade, précisé.

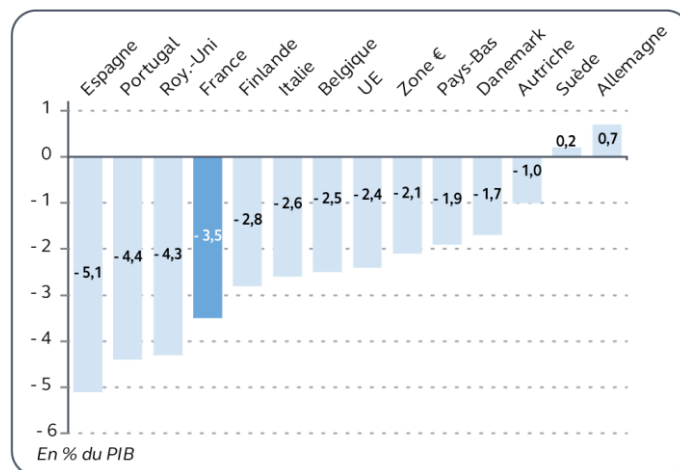
<sup>22</sup> Hors crédits d'impôt.

## 1 - Un solde public plus dégradé en France que dans la plupart des pays européens

Le déficit public de la France (3,5 points de PIB) était plus élevé en 2015 que celui de la plupart de nos voisins européens : seuls quatre États membres de l'Union européenne avaient un déficit supérieur : Grèce (7,5 points de PIB), Espagne (5,1 points de PIB), Portugal (4,4 points de PIB) et Royaume-Uni (4,3 points de PIB) (graphique n° 8). De même, selon les estimations de la Commission européenne, seuls trois pays (Royaume-Uni, à 4,5 points de PIB ; Espagne, à 2,8 points de PIB et Belgique, à 2,6 points de PIB) avaient un déficit structurel supérieur ou égal à celui de la France (2,6 points de PIB) (graphique n° 9).

La situation relative des finances publiques françaises s'est même détériorée depuis 2010. À cette date, il y avait en effet, respectivement, 11 et 7 pays de l'Union européenne présentant un déficit effectif et un déficit structurel plus élevés que ceux de la France.

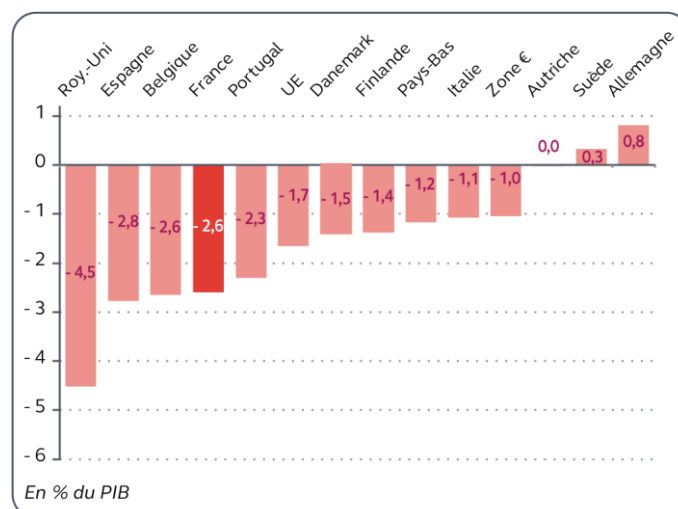
**Graphique n° 8 : soldes publics effectifs de 2015 comparés des principaux pays européens**



Source : Cour des comptes, à partir des données d'Eurostat



**Graphique n° 9 : soldes publics structurels de 2015 comparés des principaux pays européens**



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Commission européenne (AMECO)

**2 - Une dépense moins freinée en France que dans la plupart des pays européens**

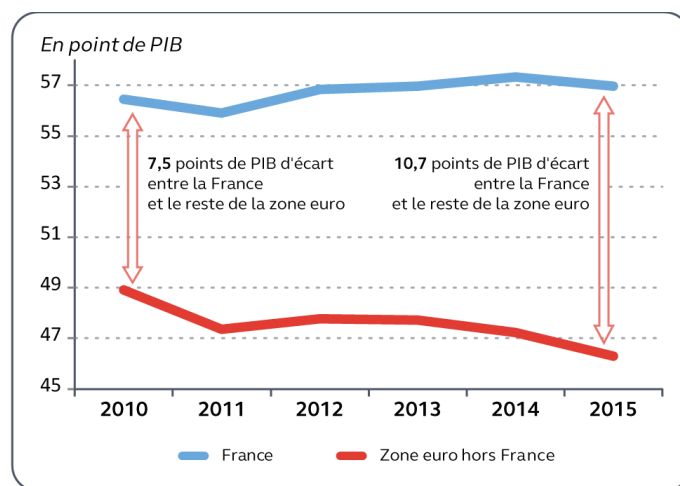
Si la réduction des déficits a été plus lente en France que chez ses partenaires, c'est notamment parce que le rythme d'évolution des dépenses en France a été nettement supérieur à celui de nombreux pays de l'Union européenne. Parmi les 13 pays de l'Union européenne de plus de cinq millions d'habitants, seules la Belgique, la Suède et la Finlande ont une croissance en volume de leurs dépenses publiques supérieure à la France sur la période 2010-2015.

Les pays européens qui avaient un déficit public comparable à la France en 2010 ont généralement réduit leurs dépenses publiques, alors qu'elles ont continué à augmenter en France. Ainsi, aux Pays-Bas et en Espagne, les dépenses publiques ont diminué en volume de respectivement 7,6 % et 10,2 % sur la période 2010-2015.

En revanche, la France a conservé, entre 2010 et 2015, un rythme de progression des dépenses publiques proche de celui constaté en Belgique et en Allemagne, pays dont le déficit public était inférieur de près de 3 points de PIB au sien.

En faisant le choix d'échelonner dans le temps son ajustement budgétaire plus que ses partenaires européens et de le faire moins porter sur les dépenses publiques, la France se distingue de plus en plus des autres pays de l'Union européenne par le haut niveau de ses dépenses publiques en proportion du PIB<sup>23</sup>. Ainsi, la dépense publique en France était en 2015 de 10,7 points de PIB supérieure à la dépense publique moyenne au sein de la zone euro hors France contre 7,5 points en 2010<sup>24</sup> (graphique n° 10).

**Graphique n° 10 : évolution de l'écart du poids des dépenses publiques dans le PIB entre la France et le reste de la zone euro**



Source : Cour des comptes à partir des données d'Eurostat

**B - La contribution que peut apporter la croissance à la réduction du déficit public est probablement surestimée**

Les projections pluriannuelles de finances publiques associées à la loi de finances supposent que la croissance permettra une réduction de 0,9 point en 3 ans de la part conjoncturelle du déficit.

<sup>23</sup> Seule la Finlande présente des dépenses publiques en proportion du PIB plus élevées au sein de l'Union européenne que la France en 2015 (57,7 % contre 57,0 %). En 2010, seuls le Danemark et l'Irlande (du fait de dépenses exceptionnelles liées à la crise financière) avaient des dépenses publiques en proportion du PIB plus élevées que la France.

<sup>24</sup> L'écart de croissance entre la France et le reste de la zone euro n'explique que 0,2 point de la variation de cet écart des dépenses publiques rapportées au PIB.

Le déficit d'activité que connaîtrait encore l'économie française en 2016 relativement à son potentiel pourrait en effet laisser attendre une croissance supérieure à la croissance potentielle au cours des années à venir, au fur et à mesure que ce déficit d'activité se comblerait. Le surcroît de recettes publiques permis par ce surcroît de croissance réduirait alors la part conjoncturelle du déficit public.

Le rapport économique, social et financier suppose ainsi que la croissance du PIB s'élèverait progressivement pour atteindre 2,0 % en 2020.

Toutefois, même si les évaluations disponibles, et notamment celles des organisations internationales, estiment bien que l'économie française enregistre un déficit d'activité, en lien avec la persistance d'un taux de chômage supérieur à son niveau d'avant-crise et celle d'une inflation très faible, l'évaluation faite par le Gouvernement de ce déficit d'activité leur est nettement supérieure. Si on retient celles des organisations internationales, le potentiel de résorption du déficit conjoncturel qui en ressort est plus faible.

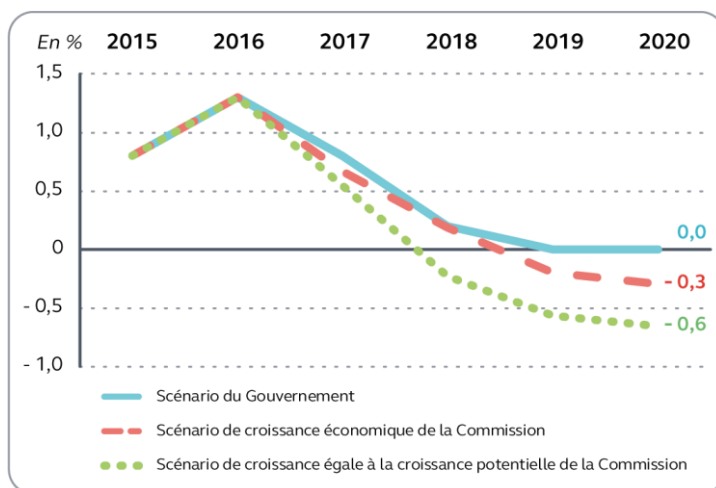
En outre, l'existence même d'un déficit d'activité n'est pas aujourd'hui assurée. Ainsi, le taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie manufacturière est revenu à sa moyenne d'avant-crise. De même, l'absence d'accélération nette de l'activité depuis maintenant deux ans, alors même que la baisse des prix du pétrole et des taux d'intérêt soutenait l'activité et que l'effort budgétaire se relâchait nettement en Europe, pourrait indiquer que le potentiel de rebond de l'économie française est moindre qu'attendu.

Au total, le scénario de croissance retenu pour bâtir les projections pluriannuelles de finances publiques apparaît optimiste. La prudence recommanderait, *a minima*, de retenir une évaluation de la croissance potentielle plus en ligne avec les autres évaluations disponibles, en particulier celles des organisations internationales, ce qui impliquerait, pour respecter la programmation pluriannuelle, non pas de stabiliser la dépense mais de la faire baisser de 0,3 % en 2020 (cf. graphique n° 11, courbe « scénario de croissance économique de la Commission » pour une illustration). Pour illustrer les risques liés à l'évaluation du déficit d'activité, si on faisait l'hypothèse que la croissance à venir était égale à la croissance potentielle, ce qui signifierait que le déficit d'activité serait alors comblé, l'effort supplémentaire à effectuer sur les dépenses serait d'environ 0,6 point par an par rapport à la trajectoire présentée par le Gouvernement<sup>25</sup> (cf. graphique n° 11, courbe « scénario de croissance égale à la croissance potentielle de la Commission » pour une illustration).

---

<sup>25</sup> Compte tenu d'un poids des dépenses publiques –hors crédits d'impôt– dans le PIB de 55 % environ, réduire le déficit de 0,3 point de PIB suppose de réduire les dépenses de 0,3/0,55, soit un peu moins de 0,6 point.

**Graphique n° 11 : évolution des dépenses requises pour respecter la trajectoire du PLF 2017 selon le scénario économique**



Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission européenne AMECO

### **C - Ramener le solde public près de l'équilibre projeté en 2020 est conditionné par un effort inédit sur les dépenses**

Même dans l'hypothèse de croissance du Gouvernement, limiter le déficit public à 0,6 point de PIB en 2020 suppose un ralentissement très net de la dépense publique en volume : il faudrait qu'elle passe d'une croissance de 0,9 % par an entre 2010 et 2016 à une quasi-stabilité entre 2018 et 2020 ; avec un scénario plus prudent, c'est une baisse de la dépense qu'il faudrait obtenir. En outre, alors que la charge d'intérêts aura contribué à modérer la dépense entre 2010 et 2016 (à hauteur de 0,4 point par an), on ne peut pas compter sur une poursuite de cet effet.

Le potentiel de baisse supplémentaire de la charge d'intérêts est aujourd'hui limité et le risque qu'elle remonte à un horizon de moyen terme n'est, à l'inverse, pas négligeable. En zone euro, le retour de la croissance, même modérée, la poursuite de la baisse du chômage, entamée depuis 2013, et la remontée de l'inflation qui devrait en découler devraient en effet conduire à terme la Banque centrale européenne à remonter ses taux d'intérêt et entraîner une augmentation de la charge des obligations indexées.

La remontée des taux d'intérêt qui s'est produite aux États-Unis au second semestre 2016, en réaction à l'amélioration de la situation sur le marché du travail, à l'accélération des salaires et au changement annoncé de politique économique et budgétaire, illustre ce risque. La hausse qu'elle a entraînée en zone euro, malgré des politiques monétaire et budgétaires inchangées dans la zone, témoigne également d'une sensibilité retrouvée des investisseurs aux facteurs de remontée des taux d'intérêt.

La charge d'intérêts risquant de ne plus constituer, comme dans le passé, un facteur d'allègement du poids de la dépense publique, l'effort à mener pour atteindre l'objectif de réduction du déficit public inscrit dans la trajectoire de finances publiques devra donc porter sur les dépenses hors charges d'intérêts : celles-ci ne devront plus croître en volume, voire devront baisser, alors qu'elles ont encore crû de plus de 1 % depuis 2010, malgré un infléchissement sensible par rapport aux années 2000.

De même, la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour 2014-2020 devrait se traduire par une remontée progressive des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne.

Or, le projet de loi de finances pour 2017 n'est porteur d'aucune économie structurelle. Au contraire, les seules mesures prises ayant un impact au-delà de 2017 devraient accroître les dépenses. Il s'agit notamment de la hausse des rémunérations programmée au titre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations, de la hausse du budget de la défense décidée en loi de programmation militaire et amplifiée lors du Conseil de défense de janvier 2016, ainsi que de possibles recapitalisations d'entreprises publiques.

Au total, l'effort qu'il faudra faire porter sur les dépenses publiques, pour respecter les engagements actuels pris par la France, devra être d'une ampleur nettement supérieure à celui mené ces dernières années. À cet effet, il devra changer de nature, en s'attachant à réduire les principales sources d'inefficacité de la dépense, mais aussi en effectuant des choix explicites, s'appuyant notamment sur un réexamen des missions assurées par les administrations publiques prises dans leur ensemble.

---

## CONCLUSION

---

*Selon les prévisions du Gouvernement, inchangées depuis le Programme de stabilité d'avril 2015, le déficit public devrait s'établir à 3,3 points de PIB en 2016. Il reculerait alors de 0,2 point par rapport à 2015, année où il avait baissé de 0,5 point. Le déficit 2016 devrait ainsi respecter l'objectif – peu ambitieux – fixé dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014.*

*Cependant, la France devrait rester, avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce, un des derniers pays de la zone euro dont le déficit des administrations publiques demeure supérieur à 3 points de PIB et, selon la Commission européenne, seules l'Espagne et la Belgique auraient un déficit structurel supérieur ou égal à celui de la France en 2016.*

*La réduction de 0,2 point du déficit prévue par le Gouvernement en 2016 correspond pour l'essentiel à la baisse de la charge d'intérêts. Le déficit primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts, se serait ainsi à peine replié.*

*Le poids de la dette publique dans le PIB se stabiliserait en 2016, à un niveau un peu supérieur à 96 points de PIB, alors même qu'elle a continué de baisser chez certains de nos partenaires européens (Allemagne et Pays-Bas notamment, où elle se rapproche du seuil de 60 points de PIB). Ce niveau élevé de dette publique est porteur de risques : une remontée forte des taux d'intérêt conduirait en effet spontanément à creuser le déficit et pourrait alors limiter fortement la capacité de la France à mener une politique budgétaire adaptée au contexte économique et à répondre aux priorités des pouvoirs publics.*

*Pour 2017, le Gouvernement prévoit une réduction du déficit public à 2,7 points de PIB. Cette prévision sera très difficile à atteindre.*

*Elle intègre pourtant une accélération des dépenses publiques, sous l'effet notamment de mesures catégorielles et de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique. Ainsi, la masse salariale de l'État progresserait de plus de 3 %, soit autant en un an que sur l'ensemble de la période 2011 à 2016. De même, la progression de l'ONDAM pour 2017 (+ 2,1 % contre 1,75 % en 2016) traduit l'impact des mesures salariales et les effets des augmentations de tarifs accordées par la nouvelle convention médicale.*

*Toutefois, la progression annoncée des dépenses publiques est probablement sous-estimée car certaines économies ne pourront pas atteindre les montants attendus (notamment en matière d'indemnisation du chômage), tandis que des risques importants de dépassement pèsent sur d'autres dépenses (dépenses de l'État et de l'ONDAM).*

*La prévision de recettes publiques paraît en outre optimiste. Elle repose sur une prévision de croissance économique jugée un peu élevée par le Haut conseil des finances publiques. Elle suppose de plus une croissance « spontanée », c'est-à-dire à législation constante, des prélèvements obligatoires un peu supérieure à ce qu'une prévision prudente exigerait.*

*Au-delà de 2017, la trajectoire des finances publiques présentée par le Gouvernement suppose la réduction des déficits à un rythme soutenu – 0,7 point en moyenne par an – pour ramener le déficit public à 0,6 point de PIB en 2020.*

*Pour y parvenir sans accroître les prélèvements obligatoires, il sera nécessaire d'accroître nettement l'effort de maîtrise des dépenses entamé depuis 2010. La trajectoire de retour à l'équilibre du solde public exige une quasi-stabilisation des dépenses des administrations publiques en volume à compter de 2018, alors qu'elles ont progressé de 0,9 % entre 2010 et 2016 et devraient encore progresser de 0,8 % en 2017.*

*En outre, contrairement aux années récentes, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne devrait à nouveau augmenter et, en raison de la remontée probable des taux d'intérêt au cours de prochaines années, les charges d'intérêts ne devraient plus contribuer à réduire la dépense, et pourraient même l'accroître.*

*De surcroît, les mesures d'ores et déjà prises, en particulier concernant la masse salariale (avec le protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations, ou PPCR) et les dépenses de sécurité pousseront les dépenses à la hausse.*

*L'accentuation de l'effort de maîtrise des dépenses est indispensable pour respecter les objectifs que la France s'est donnés, sortir de la procédure concernant les déficits excessifs et renforcer sa crédibilité financière auprès de ses partenaires de la zone euro. Depuis 2010, le poids des dépenses publiques dans le PIB a diminué dans la zone euro hors France, alors qu'il s'est simplement stabilisé dans notre pays. Surtout, le niveau particulièrement élevé des dépenses publiques en France est loin de conduire à des résultats à la hauteur des moyens engagés, comme l'illustrent les politiques du logement, de la formation professionnelle ou de la santé. Les pouvoirs publics devront donc dans les années à venir s'attacher résolument à améliorer l'efficacité de la dépense publique et, pour ce faire, effectuer des choix explicites, s'appuyant sur un réexamen des missions assurées par les administrations publiques prises dans leur ensemble et un meilleur ciblage des politiques d'intervention.*





## Réponse

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget .....	58
---	----

## **RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET**

*En 2017, comme en 2016, les travaux de la Cour nous invitent à poursuivre l'amélioration de la situation de nos finances publiques : c'est l'objectif constant du Gouvernement depuis 2012.*

*Nous tenons tout d'abord à rappeler les résultats obtenus par le Gouvernement depuis 2012 qui ont permis de réduire de plus de moitié le déficit structurel, de 3,5 % du PIB potentiel en 2012 à 1,5% en 2016, soit son niveau le plus bas depuis 1999 (1,5% également). En outre, la politique d'assainissement des comptes publics menée depuis 2012 s'est traduite par la réduction du déficit public nominal, passé de 5,1 % du PIB en 2011 à 3,3% en prévision 2016.*

*En 2017 cet effort se poursuivra, afin de ramener le déficit structurel à 1% du PIB potentiel, et le déficit nominal à 2,7% du PIB. Pour la première fois depuis 2007, le déficit public français passera sous la barre des 3 % du PIB, conformément à la recommandation du Conseil de mars 2015 (qui fixe une cible de solde public de -2,8 % du PIB pour 2017), ce qui permettra à la France de sortir de la procédure pour déficit public excessif dans laquelle elle se trouve depuis 2009. Dans l'avis qu'elle a publié le 16 novembre dernier, la Commission a d'ailleurs jugé que le projet de plan budgétaire de la France pour 2017 était « globalement conforme » (broadly compliant) avec les règles du Pacte de stabilité et de croissance.*

*Cela témoigne de l'importance que le Gouvernement accorde à la maîtrise de nos dépenses et à la réduction du déficit. Cette stratégie est en outre menée à un rythme compatible avec la reprise de la croissance et permet le renforcement de notre compétitivité par des baisses de prélèvements obligatoires sur les entreprises.*

*Les analyses présentées par la Cour appellent deux séries d'observations, sur la situation des finances publiques en 2016 d'une part, et sur les perspectives 2017, d'autre part.*

### **1. S'agissant de la situation des finances publiques en 2016**

*La situation des finances publiques en 2016 est meilleure que celle anticipée dans la trajectoire inscrite dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019, que ce soit au niveau du solde structurel (-1,5 % contre -1,8 % initialement prévu) ou au niveau du solde public (-3,3 % contre -3,6 % prévu). Les mesures complémentaires présentées dans le programme de stabilité d'avril 2016 ont été réalisées.*

*Sur l'État, en particulier, nous tenons à souligner la stricte maîtrise des dépenses sous norme cette année encore : les dépenses hors charge de la dette et pensions s'élèvent à 294,8 Md€, ce qui porte le total de la baisse à 6,3 milliards depuis 2012 à périmètre constant, soit une évolution nominale des dépenses jamais atteinte auparavant. L'augmentation de la réserve de précaution de 1,8 Md€ réalisée en avril 2016 a, comme prévu, donné les marges de redéploiement nécessaires pour la fin de gestion. Alors que la baisse des dépenses était déjà ambitieuse en loi de finances initiale, le Gouvernement a réussi à tenir sa cible tout en finançant les aléas de gestion ainsi que les dépenses prioritaires (emploi, soutien aux agriculteurs) décidées en cours de gestion. Ainsi, il n'y a eu aucun allègement de l'effort en dépenses au vu d'éventuelles bonnes nouvelles en recettes.*

*Sur le champ social, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), fixé à un niveau de 185,2 Md€ en LFSS pour 2016 (en progression de 1,8 %, après 2,0 % en 2015), devrait être tenu, comme le confirme l'avis du comité d'alerte du 12 octobre 2016. L'Ondam a ainsi été systématiquement respecté depuis 2010.*

*Sur les collectivités locales la baisse des concours financiers a permis le ralentissement des dépenses de fonctionnement, ce qui devrait permettre le respect de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) en 2016, au vu des données infra-annuelles disponibles.*

*De façon plus générale, alors que l'endettement public a crû de 25,2 points entre 2007 et 2012, l'augmentation depuis 2012 devrait être limitée à 6,4 points, et l'endettement public, à 96,2% du PIB en 2016, cesserait d'augmenter au-delà.*

## **2. S'agissant de la stratégie de la poursuite du redressement des comptes publics en 2017**

*La Cour estime que la prévision de solde public pour 2017 sera « très difficile à atteindre, du fait à la fois d'un risque de surestimation des recettes et d'une sous-estimation probable de certaines dépenses ». Cette analyse n'est pas partagée par le Gouvernement.*

*Concernant la prévision de recettes, jugée « optimiste » par la Cour, nous tenons à rappeler que nous avons maintenu inchangées nos prévisions de croissance et d'inflation pour 2017 depuis le PLF, (croissance du PIB en volume estimée à 1,5 %, reprise modérée de l'inflation, avec un indice des prix à la consommation estimé à 0,8 %) alors que plusieurs facteurs externes ont montré des signes d'amélioration depuis lors (notamment le PIB au Royaume-Uni qui suggère un effet du Brexit moins prononcé qu'initialement envisagé, ou le dynamisme récent du commerce mondial).*

*Par ailleurs, l'élasticité de l'ensemble des prélèvements obligatoires retenue pour 2017 est quasiment égale à l'unité, ce qui « paraît plausible en phase de reprise modérée » ainsi que l'a estimé le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le PLF pour 2017. Les principales recettes évolueraient ainsi en phase avec leurs déterminants macroéconomiques. Si des aléas, à la hausse comme à la baisse, ne sont pas à exclure, il s'agit là d'un scénario central équilibré et réaliste. En outre les modifications, critiquées par la Cour, dans le calendrier des échéances de versements de certains impôts traduisent la volonté d'améliorer la contemporanéité et de simplifier le recouvrement de l'impôt. Elles n'ont, s'agissant de dispositions pérennes, aucun impact à la baisse sur les recettes 2018. Quant aux nouvelles mesures prises dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, elles l'ont été à la fois dans le respect de l'enveloppe globale annoncée et de la trajectoire de finances publiques sous-jacente au programme de stabilité présenté en avril 2016 : ainsi, l'augmentation du CICE vient-elle documenter la baisse de prélèvements obligatoires provisionnée pour 2018 et non représenter un report de charge.*

*Concernant le volet dépense, la Cour souligne le risque de « sous-estimation » probable. Pourtant, la loi de finances pour 2017 intègre les conséquences de la hausse de la masse salariale de l'Etat résultant notamment du relèvement du point de la fonction publique ainsi que des revalorisations décidées dans le cadre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et de la hausse des effectifs. Les hausses de moyens prévues dans le budget pour 2017 sur les secteurs prioritaires que sont la jeunesse, la sécurité et l'emploi, ont conduit à relever la norme de dépenses hors dette et pensions de 3,9 Md€ par rapport à la LFI 2016, mais il est nécessaire de rappeler que ces priorités sont intégralement financées selon un schéma global présenté dans le PLF 2017, notamment par la réorientation de la dernière étape du Pacte de responsabilité et de solidarité.*

*De façon similaire, s'agissant de la budgétisation des opérations militaires extérieures (OPEX), le schéma de la loi de programmation militaire (LPM) actualisée le 28 juillet 2015, prévoit que les dépassements par rapport à la prévision (450 M€ de dépenses chaque année au titre des OPEX) sont financés par la solidarité interministérielle, méthode appliquée en 2016 et qui sera reconduite en 2017.*

*S'agissant de la charge de la dette, la prévision de charge budgétaire inscrite en LFI pour 2017 repose sur l'hypothèse d'une remontée des taux au rythme de 75 points de base par an pour les taux à moyen-long terme. Cette hypothèse reste prudente compte tenu de la poursuite de la politique d'assouplissement quantitatif de la BCE tout au long de l'année 2017. In fine, la prévision de dépense prend bien en compte l'ensemble des facteurs de croissance de la dépense publique en 2017, minimisant ainsi le risque de dépassements.*

*Nous souhaitons aussi rappeler que les instruments de régulation des dépenses de l'Etat (réserve de précaution notamment, dont le taux est stabilisé en 2017 à 8 % des crédits hors titre 2 et 0,5 % des crédits de masse salariale) contribueront à assurer le respect de la norme de dépense en exécution en 2017. De ce point de vue, la gestion des années passées a montré la capacité du Gouvernement à maintenir le gel des crédits jusqu'en fin de gestion afin de conserver des marges de redéploiement importantes.*

*S'agissant des dépenses sociales, l'Ondam a été relevé à 2,1% en 2017 pour prendre en compte l'impact des mesures salariales et les effets de la nouvelle convention médicale. Le gouvernement procédera aux mises en réserve nécessaires en début d'année et le comité d'alerte sera amené à se prononcer en avril prochain sur le respect de l'ONDAM 2017.*

*Par ailleurs, la Cour estime que « le projet de loi de finances pour 2017 n'est porteur d'aucune économie structurelle ». Nous souhaitons cependant rappeler que l'année 2017 se caractérise par la poursuite du plan d'économies en dépenses engagé depuis 2015 (et dont un bilan a été présenté dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF 2017), qui permettra de réaliser un ajustement structurel de 0,5 point de PIB potentiel. Des réformes ambitieuses ont ainsi été lancées en 2016 en matière d'achats et de la politique immobilière de l'Etat. L'effort de maîtrise des dépenses des opérateurs de l'Etat et des organismes de sécurité sociale se poursuit. Enfin, les axes de maîtrise des dépenses de santé sont maintenus en 2017 avec 4 Md€ d'économies qui sont détaillées dans le PLFSS (prix des médicaments et des produits de santé, poursuite du virage ambulatoire, optimisation de la dépenses hospitalière, etc).*

*En conclusion, s'agissant de la trajectoire des finances publiques au-delà de 2017, nous partageons l'analyse de la Cour sur la nécessité de continuer à fournir un effort important de réduction des déficits dans les années à venir. L'objectif doit rester le retour à l'équilibre structurel de nos finances publiques qui est un principe désormais inscrit dans nos textes. C'est une nécessité pour réduire notre endettement public. Nous disposons de ce point de vue des outils adéquats que sont l'ensemble des travaux d'évaluation des politiques publiques, dont les travaux de la Cour sont une composante essentielle, pour identifier les marges de manœuvre et les économies et préparer leur mise en œuvre au-delà de 2017.*