



Commission des Finances

Quel héritage
budgétaire en

2017 ?

ALBÉRIC DE MONTGOLFIER,
RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Dossier de presse

QUEL HÉRITAGE BUDGÉTAIRE EN 2017 ?

Le projet de loi de finances ne porte pas le véritable budget de l'année 2017 ; celui-ci ne sera arrêté qu'à l'été prochain, à l'issue des élections présidentielle et législatives, que cela soit par la nouvelle majorité gouvernementale ou par l'actuelle si elle venait à être reconduite – dès lors que le budget proposé n'est nullement soutenable et appellera, à tout le moins, des ajustements significatifs en cours d'exercice afin de respecter les objectifs budgétaires fixés.

Aussi, **dans un texte qui présente toutes les caractéristiques d'un budget de campagne, le Gouvernement se permet-il des « réorientations » opportunistes de sa politique budgétaire et fiscale**, qui consistent à revenir sur ses engagements en matière de baisse de la fiscalité des entreprises afin de respecter, sur le papier, l'objectif d'un retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB, tout en « relâchant » les efforts en matière de dépenses, et ce dans une perspective, à n'en pas douter, électorale.

Plus grave, le projet de loi de finances pour 2017 présente une sincérité contestable. En effet, le scénario budgétaire du Gouvernement repose sur des hypothèses d'évolution, d'une part, de la croissance de l'activité et, d'autre part, des dépenses publiques des plus optimistes – ce qui a été confirmé par le récent avis du Haut Conseil des finances publiques.

Il apparaît donc nécessaire de **rétablir la « vérité » budgétaire et d'estimer le niveau réel du déficit public et de la dette qui sera légué à la prochaine majorité gouvernementale.** À cet égard, il apparaît que celle-ci aura, à son entrée en fonction, de nombreuses pierres dans sa besace tant l'héritage de l'actuel gouvernement pour 2017 sera lourd.

(1) Un budget de campagne qui surestime la croissance...

La première faiblesse du projet de loi de finances pour 2017 réside dans les hypothèses de croissance de l'activité retenues par le Gouvernement. En effet, ce dernier a maintenu la prévision de hausse du PIB de 1,5 % en 2016 et 2017 figurant dans le programme de stabilité d'avril 2016, malgré les évolutions significatives intervenues dans le contexte économique depuis le printemps dernier, comme le vote britannique en faveur du « Brexit » ou le ralentissement des échanges commerciaux au niveau mondial. Aussi les prévisions gouvernementales sont-elles dorénavant supérieures aux anticipations des organisations internationales et du *Consensus Forecasts* – conduisant le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) à considérer que « *pour l'année 2016 [...] la prévision de croissance est un peu élevée* » et que « *l'hypothèse de croissance pour 2017 est optimiste* ».

Or, **une estimation optimiste de la croissance s'accompagne nécessairement d'une surévaluation de l'évolution « spontanée » des recettes publiques.** Dans ces conditions, de manière à avoir une idée plus précise du niveau que pourrait atteindre le déficit public en 2017, il paraît nécessaire d'examiner la variation de ce dernier à l'aune d'hypothèses de croissance plus réalistes.

Pour ce faire, il est proposé de se fonder sur les dernières prévisions de croissance du *Consensus Forecasts* – qui intègre les anticipations des principaux

instituts de conjoncture –, s'élevant respectivement à 1,3 % et 1,2 % en 2016 et 2017. Dans ce cadre, deux scénarii sont envisagés :

- dans un premier scénario, que l'on peut qualifier de « favorable », la croissance de l'activité serait de 1,5 % en 2016, comme le prévoit le Gouvernement, et de 1,2 % en 2017, conformément aux anticipations du *Consensus Forecasts* ;

- dans un second scénario, « défavorable », la croissance s'élèverait à 1,3 % en 2016 et à 1,2 % en 2017, comme le prévoit le *Consensus Forecasts*.

Ainsi apparaît-il que **dans le scénario « favorable », le déficit public serait plus dégradé de 0,1 point en 2017, pour atteindre 2,8 % du PIB, que l'objectif du Gouvernement. En effet, les recettes publiques seraient plus faibles d'environ 3,5 milliards d'euros.**

Dans le scénario « défavorable », qui retient les prévisions de croissance du *Consensus Forecasts* pour les années 2016 et 2017, le déficit public serait plus élevé de 0,2 point, s'élevant à 2,9 % du PIB, en raison de recettes publiques moins élevées de près de 6 milliards d'euros relativement au scénario gouvernemental.

Ces projections montrent clairement **les incidences potentielles de la surestimation des hypothèses de progression du PIB sur la trajectoire budgétaire** ; si, comme le prévoit la majorité des instituts de conjoncture, la croissance s'avérait plus faible que ce qu'anticipe le Gouvernement en 2016 et 2017, **le déficit public pourrait être plus élevé de 3,5 milliards à 6 milliards d'euros au titre de l'exercice 2017**. Toutefois, une estimation « fine » de l'évolution possible du déficit public implique de considérer également les dépenses publiques.

Sensibilité du solde effectif aux hypothèses de croissance du PIB

(en % du PIB)

	2015	2016	2017
Scénario du Gouvernement			
Croissance (en %)	1,3	1,5	1,5
Solde effectif	- 3,5	- 3,3	- 2,7
Scénario « favorable » : croissance de 1,5 % en 2016 et de 1,2 % en 2017			
Croissance (en %)	1,3	1,5	1,2
Solde effectif	- 3,5	- 3,3	- 2,8
Scénario « défavorable » : croissance de 1,3 % en 2016 et de 1,2 % en 2017			
Croissance (en %)	1,3	1,3	1,2
Solde effectif	- 3,5	- 3,4	- 2,9

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de loi de finances pour 2017 appliquées aux données établies par l'Insee en mai 2016)

(2) ...et sous-évalue le niveau des dépenses en 2017

En effet, comme le met en évidence le présent rapport, **nombre de dépenses publiques sont sous-évaluées**, et ce dans les différentes catégories d'administrations publiques.

En premier lieu, **le projet de loi de finances pour 2017 semble comporter d'importantes « sous-budgétisations » dans le cadre du budget de l'État**. Afin d'estimer ces dernières, deux scénarii sont distingués. Dans le cadre du scénario « défavorable », est considérée **la moyenne des « sous-budgétisations »**

constatées depuis 2012 au titre des dépenses pour lesquelles ce phénomène est récurrent et significatif. S'agissant du scénario « favorable », il a été procédé, d'une part, à une comparaison de la budgétisation 2017 et de la prévision d'exécution 2016 et, d'autre part, à l'examen de l'évolution probable des facteurs sous-tendant l'évolution des dépenses concernées.

Au total, **les « sous-budgétisations » au sein du budget de l'État représenteraient entre 1,1 milliard et 2,1 milliards d'euros.** Celles-ci concerneraient donc, au premier chef, les opérations extérieures (Opex) et les opérations intérieures (Opint) menées par le ministère de la Défense, l'hébergement d'urgence, la politique de l'emploi, la masse salariale de l'État – hors Opex et Opint –, l'Aide médicale d'État et les contentieux européens.

**Sous-budgétisations probables au sein du budget de l'État
en 2017 par poste de dépense**

(en millions d'euros)

	Scénario favorable	Scénario défavorable
Opex et Opint	750,0	
Hébergement d'urgence, ATA et ADA	175,0	195,8
Politique de l'emploi - Contrats aidés	100,0	314,8
Masse salariale hors Opex et Opint	30,0	339,3
Aide médicale d'État	30,0	133,0
Contentieux européen (en particulier refus d'apurement communautaire)	0,0	385,0
Total	1 085,0	2 117,9

Source : commission des finances du Sénat

À cela viendraient s'ajouter **les effets sur le déficit public**, en vertu des règles de la comptabilité nationale, **de la recapitalisation d'Areva à hauteur de 2 milliards d'euros** – ce qui correspond à la somme devant être apportée par l'État à la structure de défaillance Areva SA.

En second lieu, **différentes dépenses entrant dans le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO) paraissent sous-estimées :**

- **la révision à la hausse du taux d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2017**, de 1,75 % à 2,1 %, **ne permet pas de couvrir intégralement les coûts supplémentaires prévus au titre de l'année prochaine**, inhérents à l'entrée en vigueur de la nouvelle convention médicale à l'été 2016, à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique dans les établissements publics de santé et à la mise en place du protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations », et ce à hauteur de **0,5 milliard d'euros ;**

- le scénario gouvernemental intègre un recul des dépenses de l'Unédic à 38,4 milliards d'euros en 2017 du fait d'une baisse du chômage et des effets de la prochaine convention de l'assurance chômage ; toutefois, l'Unédic anticipe une nouvelle hausse du chômage indemnisé et le fait que la négociation de la prochaine convention ne devrait avoir lieu que durant l'année 2017 laisse supposer que ses incidences sur les dépenses de l'assurance chômage seraient extrêmement limitées au cours de l'exercice à venir, comme l'a souligné le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Aussi, si l'on s'en réfère aux dernières prévisions de l'Unédic, **les**

dépenses d'indemnisation du chômage pourraient être supérieures de 1,2 milliard d'euros à la prévision du Gouvernement.

En somme, les dépenses publiques seraient possiblement supérieures de 4,8 milliards à 5,8 milliards d'euros en 2017 à ce que prévoit le projet de loi de finances.

(3) Un déficit public qui pourrait atteindre 3,2 % du PIB en 2017

En tenant compte tout à la fois des incidences de la surestimation de la croissance du PIB sur les recettes et la sous-évaluation des dépenses publiques, le déficit public serait plus dégradé, en 2017, de 8,3 milliards à 11,8 milliards d'euros. Aussi, le déficit public ne s'élèverait pas à 2,7 % du PIB en 2017, comme le prévoit le Gouvernement, mais serait compris entre 3,0 % et 3,2 % du PIB.

En cas de réalisation du scénario le moins favorable, la dette publique croîtrait de nouveau en 2017, pour atteindre 97,1 % du PIB, contre une prévision gouvernementale de 96,0 %, et l'ajustement structurel prévu au titre du prochain exercice serait ramené à 0,3 point de PIB – contre une cible de 0,5 point de PIB dans le cadre du présent projet de loi –, du fait d'un moindre effort en dépenses, venant renforcer le risque de sanction de la France au titre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en cas de non-retour du déficit public effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017.

Principales incertitudes affectant l'estimation du déficit public en 2017

	En milliards d'euros		En % du PIB	
	Estimation basse	Estimation haute	Estimation basse	Estimation haute
Incidences de la surestimation de la croissance du PIB sur les recettes	3,5	6,0	0,15	0,25
Sous-budgétisations au sein du budget de l'État	1,1	2,1	0,05	0,1
Sous-estimation des dépenses entrant dans le périmètre de l'Ondam	0,5		0,02	
Sous-estimation des dépenses d'assurance chômage	1,2		0,05	
Incidences de la recapitalisation d'Areva sur le solde public	2,0		0,1	
Total	8,3	11,8	0,4	0,5

Note de lecture : les chiffres sont arrondis. De ce fait, la somme apparente des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat

Au total, ces estimations alternatives font clairement apparaître la situation budgétaire dégradée que laissera à la prochaine majorité gouvernementale un projet de loi de finances 2017 à la sincérité contestable. Surtout, la nouvelle majorité issue des élections de 2017 verra ses marges de manœuvre considérablement réduites par le legs de l'actuel gouvernement. En particulier, elle devra composer avec les échéances inhérentes aux engagements européens de la France, et ce alors même que le présent projet de budget ne devrait

nullement permettre un retour du déficit public sous le seuil de 3 % du PIB lors du prochain exercice.

Encore, **il n'est nullement question des engagements d'ores et déjà pris par l'actuel gouvernement et qui pèseront sur les exercices postérieurs à 2017.** En effet, au-delà du fait que le « relâchement » des efforts sur les dépenses aura des effets d'inertie à moyen terme, le Gouvernement fait, dans le cadre du présent projet de loi de finances, des promesses en matière de fiscalité qui contribuent, en l'état actuel des choses, à dégrader de 7,1 milliards d'euros le solde public de 2018 – comprenant la hausse du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, ou encore la prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et l'extension du crédit d'impôt en faveur des services à la personne au profit des contribuables n'exerçant aucune activité professionnelle.