

Avis n° HCFP-2017-4

**relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale
pour l'année 2018**

24 septembre 2017

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 15 septembre 2017, en application de l'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, des prévisions macroéconomiques et d'éléments d'information relatifs aux finances publiques sur lesquels reposent les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018. Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 24 septembre 2017, le présent avis.

Synthèse

Le Haut Conseil considère que le scénario macroéconomique du projet de loi de finances (prévisions de croissance, d'inflation, d'emploi et de masse salariale) est prudent pour 2017 et raisonnable pour 2018.

Concernant le scénario de finances publiques, l'ajustement structurel (c'est-à-dire la variation du solde structurel) serait faible en 2017 et 2018 (respectivement 0,2 point et 0,1 point). Le Haut Conseil constate que ces ajustements sont inférieurs au minimum prévu par les règles européennes.

Le Haut Conseil estime que les recettes tirées des prélèvements obligatoires en 2017 pourraient être supérieures à ce qui est attendu dans le PLF. Pour l'année 2018, sous réserve des incertitudes portant sur le chiffrage des mesures nouvelles, il considère que la prévision des recettes tirées des prélèvements obligatoires est prudente.

Le Haut Conseil relève que les objectifs de maîtrise de la dépense pour 2018 sont plus exigeants que ceux des années précédentes. Il note qu'un effort visant à une budgétisation plus réaliste a été effectué sur le budget de l'État. Il souligne toutefois que des risques significatifs existent sur la réalisation des économies prévues dans le champ des administrations publiques.

Dans la mesure où le niveau du déficit structurel pour 2018 est élevé et sa réduction prévue faible, le Haut Conseil souligne la nécessité de respecter les objectifs de dépenses, même si les recettes venaient à être meilleures que prévu.

Observations liminaires

1- Sur le périmètre du présent avis

Aux termes de l'article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil rend un avis sur :

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

Cet avis est rendu conjointement avec l'avis relatif au projet de loi de programmation des finances publiques 2018 - 2022.

2- Sur les informations transmises

Le 15 septembre 2017 le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement du cadrage macroéconomique et d'éléments d'information relatifs aux finances publiques sur lesquels reposent les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018. Cette saisine a été accompagnée, puis complétée, par des réponses aux questionnaires adressés au préalable aux administrations compétentes par le Haut Conseil.

3- Sur la méthode utilisée par le Haut Conseil

Pour apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et des éléments de finances publiques associés au PLF et au PLFSS pour 2018, le Haut Conseil a examiné les hypothèses retenues ainsi que les enchaînements économiques attendus jusqu'à l'horizon de la prévision. Il s'est fondé sur les dernières statistiques disponibles et sur les informations qui lui ont été communiquées concernant les mesures de politique économique décidées par le Gouvernement.

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

Comme le permet l'article 18 de la loi organique de 2012, il a auditionné les représentants de la direction générale du Trésor, de la direction du budget et de la direction de la sécurité sociale. Il a procédé aux auditions de représentants de la Commission européenne et de l'OCDE, de la Banque de France, du CEPII, de COE-Rexecode et de l'OFCE.

Il a également reçu le Commissaire européen pour les affaires économiques et financières, la fiscalité et les douanes.

*

* *

Après une brève présentation de l'environnement économique mondial et européen (I), le Haut Conseil formule son appréciation sur les prévisions macro-économiques associées aux PLF et PLFSS pour 2018 (II), puis sur le scénario de finances publiques (III).

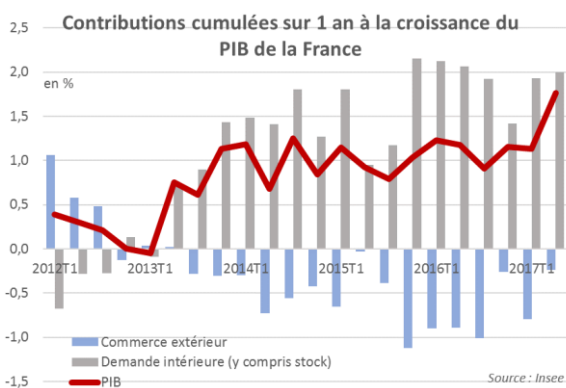
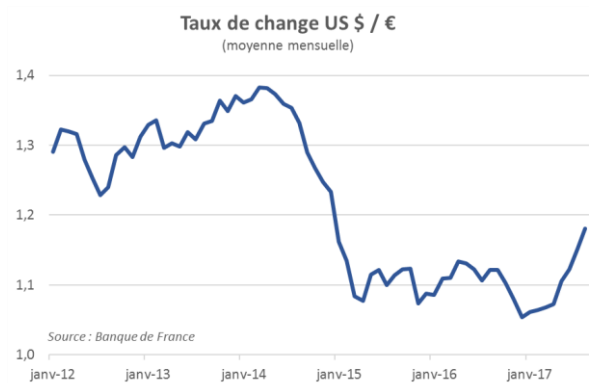
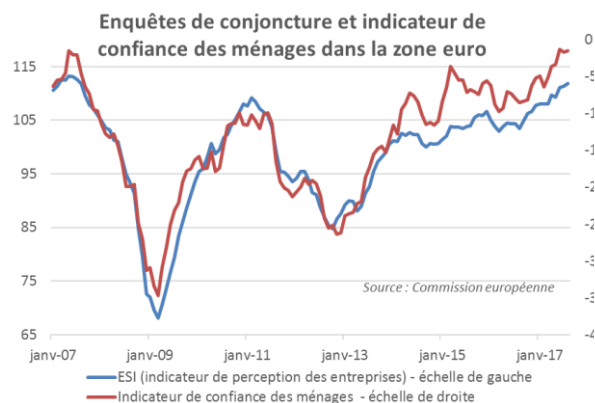
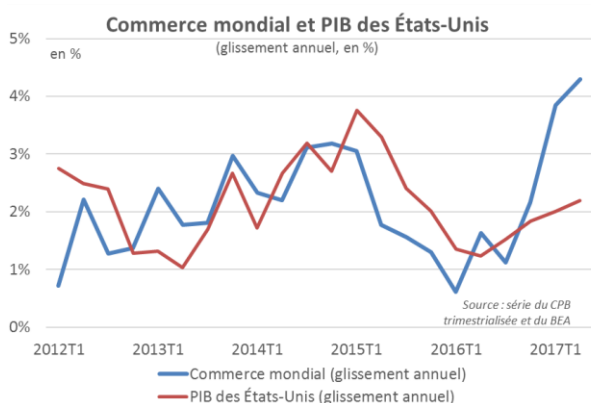
I- Un environnement économique mondial et européen favorable

1- La croissance mondiale a augmenté au début de l'année 2017

La croissance mondiale est portée par une amélioration de la conjoncture dans les économies avancées comme dans les pays émergents. Le redressement de la croissance aux États-Unis, après le ralentissement de 2016, la confirmation de la reprise européenne et la meilleure tenue des économies émergentes (sortie de récession de la Russie et du Brésil, dynamisme persistant de l'économie chinoise, reprise des importations des pays exportateurs de pétrole en lien avec l'augmentation des prix du brut...) y ont contribué. Le commerce mondial a nettement accéléré.

2- La reprise s'intensifie en zone euro

L'environnement mondial est favorable à la croissance européenne, en dépit de la récente appréciation du taux de change de l'euro. Les enquêtes de conjoncture indiquent une amélioration pratiquement continue de l'activité dans la zone euro depuis plus d'un semestre, soutenue tant par la demande intérieure que par la demande extérieure. La croissance de la zone est alimentée par une confiance des ménages élevée et par d'importantes créations d'emplois qui soutiennent le pouvoir d'achat. La politique budgétaire y est désormais globalement neutre, voire légèrement expansionniste, compte tenu des efforts de consolidation réalisés.



3- En France, la reprise se confirme

Dans ce contexte européen favorable, l'activité en France s'est sensiblement redressée (0,5 % sur chacun des trois derniers trimestres connus) à la faveur d'une demande intérieure tirée par l'investissement des entreprises et les dépenses des ménages et d'une contribution moins négative des échanges extérieurs à la croissance. Cette reprise, qui repose de manière équilibrée sur toutes les composantes de la demande, est soutenue par des créations d'emplois importantes. En même temps, la hausse du taux d'utilisation des capacités de production stimule l'investissement. Les résultats des enquêtes de conjoncture, en amélioration jusqu'à présent, indiquent des perspectives d'activité favorables à court terme.

4- Des risques subsistent

Au-delà des tensions géopolitiques et de leurs conséquences éventuelles, plusieurs risques demeurent. Notamment, l'endettement reste à un niveau élevé dans un grand nombre de pays et la normalisation attendue des politiques monétaires dans les principales économies pourrait avoir un impact déstabilisant sur certains marchés et sur la situation financière des acteurs économiques tant publics que privés dans certains pays. Une poursuite de l'appréciation du taux de change de l'euro, amorcée au printemps 2017, pourrait peser sur la compétitivité des pays de la zone euro et de la France. Enfin, l'incertitude reste grande concernant les conditions de mise en œuvre du *Brexit* et son impact sur l'économie britannique et sur celle de ses principaux partenaires.

À court terme cependant, l'amélioration persistante des indicateurs de conjoncture pourrait conduire à une révision à la hausse des perspectives de croissance de la zone euro et de la France.

II- Observations sur les prévisions macroéconomiques pour 2017 et 2018

1- Le scénario du Gouvernement

Selon la saisine du Gouvernement, « la croissance augmenterait sensiblement en 2017 à 1,7 % après 1,1 % en 2016 (en données corrigées du nombre de jours ouvrables) puis se stabiliserait en 2018 ». [...]

« La poursuite de la reprise en zone euro et plus globalement l'accélération de la demande mondiale contribueraient au redémarrage de l'activité en France. Cet effet serait toutefois progressif au vu des performances décevantes des exportations au 1^{er} semestre. ». [...]

« Les évolutions favorables sur le marché du travail, avec la création de près de 300 000 emplois depuis un an, le redressement des marges des entreprises depuis 2013, et le regain d'optimisme des entreprises et des ménages visible dans les enquêtes joueraient positivement sur la demande intérieure privée. L'investissement des ménages serait un facteur de soutien à l'activité et l'investissement des entreprises resterait soutenu ». [...]

« L'inflation s'élèverait à 1,0 % en 2017 (après 0,2 % en 2016) sous l'effet de l'augmentation des prix de l'énergie, puis augmenterait légèrement en 2018 ».

2- Appréciation du Haut Conseil

a) La croissance de l'activité

Pour l'année 2017, comme le Gouvernement, la plupart des organismes de prévision ont revu leurs prévisions de croissance pour la zone euro et pour la France.

Pour la zone euro, la prévision de la Banque centrale européenne est de 2,2 % en septembre (contre 1,9 % en juin) ; celle de l'OCDE est de 2,1 % (contre 1,8 % en juin).

Pour la France, l'acquis de croissance mesuré par l'Insee au 2^{ème} trimestre 2017 est de 1,4 %¹. Les plus récentes prévisions pour 2017 sont de 1,7 % pour l'OCDE et COE - Rexecode, 1,6 % pour le FMI. La moyenne des prévisions calculée par le « *Consensus Forecasts* », dont certaines n'ont pas été récemment actualisées, est de 1,6 % en septembre 2017.

Pour l'année 2018, le scénario du Gouvernement repose sur le maintien de la dynamique actuelle de l'environnement international et une progression toujours soutenue de la demande intérieure.

Les hypothèses retenues pour le commerce mondial (croissance autour de 4 % en 2017 comme en 2018) sont en ligne avec les prévisions des organisations internationales (FMI, OMC, OCDE). S'agissant des échanges extérieurs, le scénario du Gouvernement table sur une contribution neutre à la croissance. Les performances récentes des exportateurs français témoignent cependant des difficultés persistantes de l'appareil productif à bénéficier pleinement de la progression soutenue du commerce mondial. Sur ce point, l'hypothèse du Gouvernement apparaît optimiste.

Comme pour l'année 2017, la prévision de croissance du Gouvernement pour 2018 est proche de celles des organisations internationales (1,8 % pour le FMI et 1,6 % pour l'OCDE) et du « *Consensus Forecasts* ». En dépit de l'incertitude pesant sur le commerce extérieur, cette prévision est raisonnable compte tenu du rythme de croissance récent et de la poursuite de l'amélioration des indicateurs d'enquêtes.

Le Haut Conseil considère en conséquence que la prévision de croissance (1,7 % pour chacune des deux années) est prudente pour 2017 et raisonnable pour 2018.

b) L'emploi et la masse salariale privée

Le Gouvernement prévoit une forte augmentation de l'**emploi marchand** en 2017 (235 000 en moyenne annuelle après 170 000 en 2016). En 2018, l'emploi marchand ralentirait (160 000 en moyenne annuelle).

Les évolutions retenues pour le **salairé moyen** sont de 1,7 % en 2017 et 2,1 % en 2018.

Au total, la **masse salariale privée** en valeur progresserait de 3,3 % en 2017 et de 3,1 % en 2018. La prévision pour 2017 est ainsi révisée à la hausse d'un demi-point par rapport au Programme de stabilité d'avril 2017 (2,8 %).

L'emploi salarié marchand a été très dynamique au 1^{er} semestre 2017 (135 000). L'atténuation des effets de certaines mesures, notamment l'arrêt du dispositif « *Embauche PME* », ainsi que les indicateurs conjoncturels laissent penser que l'emploi devrait ralentir. Le Gouvernement anticipe un ralentissement prononcé, ce qui confère un caractère relativement prudent à sa prévision.

¹ Si bien qu'une croissance de 0,4 % aux 3^{ème} et 4^{ème} trimestres suffirait pour atteindre la prévision du Gouvernement.

La même appréciation peut être portée sur l'évolution de la masse salariale du secteur privé. Elle a connu une nette accélération depuis le début de l'année (2,1 % sur le seul 1^{er} semestre 2017). Celle-ci reflète l'augmentation de l'emploi, mais aussi le dynamisme du salaire moyen par tête sur la période récente (2 % sur un an au 2^{ème} trimestre).

Le Haut Conseil considère que les prévisions d'emploi et de masse salariale pour 2017 et 2018 sont prudentes.

c) L'inflation

La prévision du Gouvernement pour la hausse des prix à la consommation en 2017 est de 1,0 %. La hausse du prix du pétrole (16 % en moyenne annuelle par rapport à 2016) et le relèvement de la fiscalité énergétique conduiraient à une contribution de 0,4 point des prix de l'énergie. Cette prévision est cohérente avec les indices connus jusqu'à l'été.

Pour 2018, la prévision est de 1,1 %, comme déjà dans le Programme de stabilité d'avril. L'énergie contribuerait à l'inflation à hauteur des hausses de la fiscalité énergétique alors que le prix du pétrole est supposé stabilisé à 44 € le baril. Les tarifs administrés y contribueraient à hauteur de 0,2 point (dont 0,1 point pour le tabac).

La hausse des prix se rapprocherait de son rythme sous-jacent qui s'élèverait à 0,8 % avec une remontée des prix manufacturés (soutenus par le rebond passé des prix importés des matières premières industrielles) et des services privés (sous l'effet de l'accélération des salaires nominaux et des loyers).

Ces prévisions pour 2017 et 2018² sont en ligne avec les moyennes du « *Consensus Forecasts* » de septembre (respectivement 1,0 % et 1,1 %).

Le Haut Conseil considère que les prévisions d'inflation retenues pour 2017 (1,0 %) et 2018 (1,1 %) sont raisonnables.

III- Observations sur les prévisions de finances publiques pour 2017 et 2018

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

1- La cohérence avec les orientations pluriannuelles de solde structurel

Aux termes de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil doit se prononcer sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel retenue dans le projet de loi de finances pour 2018 avec celle de la dernière loi de programmation.

² Les prévisions retenues pour le déflateur du PIB sont de 0,8 % en 2017 et de 1,1 % en 2018. Il augmenterait un peu moins que les prix à la consommation en 2017 en raison de la hausse du prix du pétrole (qui se répercute immédiatement sur les prix à la consommation). Il croîtrait au même rythme en 2018 en l'absence d'hypothèse particulière sur les termes de l'échange. Les évolutions conjuguées des volumes et des prix se traduiraient par une nette accélération du PIB en valeur. Après 1,6 % en 2016, celui-ci augmenterait de 2,5 % en 2017 et de 2,9 % en 2018, créant un contexte plus favorable au rééquilibrage des finances publiques.

a) *La cohérence avec la loi de programmation de 2014 en vigueur*

Dans l'attente de la promulgation de la loi de programmation portant sur 2018 - 2022, la loi de programmation pour la période 2014 - 2019 reste en vigueur. La référence à cette loi a toutefois perdu largement de sa signification. Le Haut Conseil avait souligné en juin dernier, dans son avis sur le projet de loi de règlement pour 2016, que « la loi de programmation de 2014 ne fourni[ssai]t plus un cadre pertinent pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques » en raison notamment du caractère « peu vraisemblable » des hypothèses de PIB potentiel.

Décomposition du solde public

<i>En points de PIB ou de PIB potentiel</i>	PLF pour 2018 (sept. 2017)			<i>LPFP (déc. 2014)</i>		
	2016	2017	2018	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Solde public	-3,4	-2,9	-2,6	-3,6	-2,7	-1,7
Composante conjoncturelle	-0,8	-0,6	-0,4	-1,7	-1,4	-0,9
Mesures exceptionnelles et temporaires	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0	0
Solde structurel	-2,5	-2,2	-2,1	-1,8	-1,3	-0,8

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

Source : Projet de loi de finances pour 2018, loi de programmation de décembre 2014.

Ces hypothèses ont été fortement révisées dans le projet de loi de programmation 2018-2022. Le solde structurel de 2017 est désormais estimé à - 2,2 % du PIB, alors que l'objectif de la loi de programmation de 2014 pour 2017 était de - 1,3 %. Mais la comparaison de ces niveaux n'est pas pertinente, cette nouvelle estimation résultant mécaniquement d'hypothèses d'écart de production très différentes.

Le Haut Conseil relève cependant que les ajustements structurels prévus pour 2017 et 2018 – dont le calcul ne dépend pas du niveau de l'écart de production mais de la croissance du PIB potentiel – sont inférieurs aux objectifs affichés dans la loi de programmation de 2014. Cet ajustement est limité à 0,2 point de PIB en 2017 et 0,1 point en 2018, contre 0,5 point pour chacune des deux années dans la LPFP précédente.

b) *La cohérence avec le projet de loi de programmation 2018 - 2022*

La cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel présentées dans le projet de loi de programmation des finances publiques est assurée par construction, les deux projets ayant été construits et présentés simultanément.

2- L'ajustement structurel et l'effort structurel en 2017-2018

Ajustement structurel et effort structurel

En points de PIB potentiel	PLF pour 2018 (sept.2017)		
	2016	2017	2018
Ajustement structurel	0,2	0,2	0,1
Effort structurel	0,1	0,1	0,2
dont effort en dépense (hors crédits d'impôt)	0,2	0,1	0,4
dont clé de crédit d'impôt	0,1	0,1	0,0
dont mesures nouvelles en recettes	-0,1	-0,1	-0,3
Composante non discrétionnaire	0,1	0,1	-0,1

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

Source : Projet de loi de finances pour 2018

L'ajustement structurel (c'est-à-dire la variation du solde structurel) serait faible en 2017 et 2018 (respectivement 0,2 point et 0,1 point). En 2018, il résulterait d'un effort sensible sur les dépenses (+ 0,4 point de PIB) quasiment compensé par des mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires (- 0,3 point de PIB).

Il en est de même pour l'effort structurel (0,1 puis 0,2 point de PIB), qui représente la partie de l'ajustement structurel directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires.

Le Haut Conseil constate que les ajustements structurels prévus pour 2017 et 2018, qui seront soumis à l'appréciation de la Commission, ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 5 du règlement européen n° 1466 / 97³, qui prévoient un ajustement supérieur à 0,5 point de PIB.

3- Les risques sur les recettes et les dépenses

a) Le scénario du Gouvernement

Selon la saisine du Gouvernement, « Les projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2018 prévoient un déficit nominal [des administrations publiques] de 2,9 % en 2017 et de 2,6 % en 2018.

³ Extrait de l'article 5 du règlement européen n° 1466 / 97 : « Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB. »

En 2017, la dépense publique hors crédits d'impôts augmenterait de 0,8 % en volume, soutenue notamment par les mesures de revalorisation de la masse salariale, le cycle d'investissement local et la recapitalisation d'Areva.

En 2018, la dépense publique hors crédits d'impôts ralentirait (+0,5 % en volume). Ce ralentissement est essentiellement le fait des administrations publiques locales et des administrations publiques centrales. Les administrations de sécurité sociale, en revanche, contribueraient au dynamisme de la dépense, notamment sous le coup d'une accélération des prestations vieillesse, en lien avec le regain d'inflation en 2017. »

En 2017, « l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB [serait] supérieure à l'unité (1,3) en phase d'accélération de la croissance ». En 2018, l'élasticité des prélèvements obligatoires serait égale à 1. Le montant total des mesures nouvelles serait de - 6,7 Md€ (- 0,3 point de PIB en 2018).

b) Appréciation du Haut Conseil

Le Haut Conseil s'est attaché à identifier les risques qui affectent les prévisions de recettes et de dépenses pour 2017 et 2018 sur la base des informations dont il dispose.

i) Les recettes

En 2017, les prévisions de recettes associées au projet de loi de finances pour 2018 ont été révisées pour prendre en compte les informations disponibles sur l'exécution en cours d'année. Elles correspondent à une élasticité de 1,3.

Des évolutions plus favorables ne sont pas à exclure s'agissant des prélèvements sociaux et surtout de la TVA. Les recettes de TVA, avec une croissance sur les sept premiers mois de l'année de plus de 5 % à champ constant, apparaissent plus dynamiques que la prévision pour 2017 associée au PLF pour 2018 (3,5 % sur l'ensemble de l'année 2017 en comptabilité nationale).

En 2018, les recettes devraient continuer à progresser en raison de la poursuite de la croissance. Le Gouvernement prévoit une évolution « spontanée » des recettes, c'est-à-dire hors mesures nouvelles, à un rythme proche de celui de l'activité (correspondant à une élasticité égale à 1 des prélèvements obligatoires à la croissance). Cette hypothèse peut être qualifiée de prudente du fait de l'élasticité observée en 2016 (1,2) et de celle estimée en 2017 (1,3).

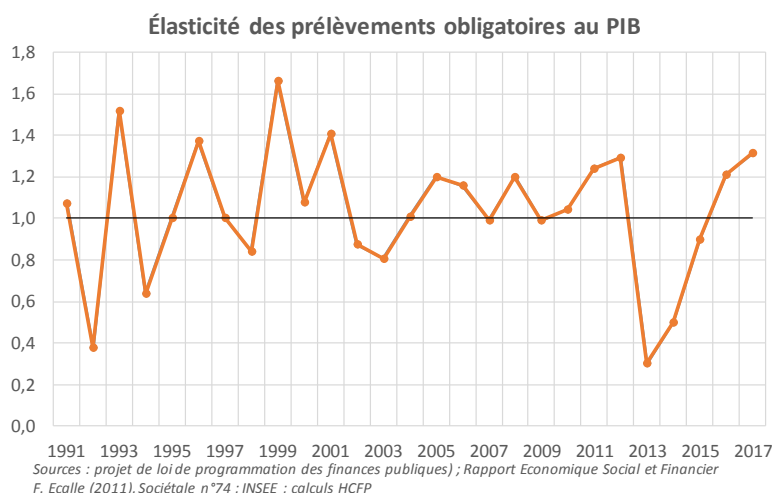
Dans le PLF pour 2018, les mesures nouvelles représentent environ 7 Md€ de baisses nettes des prélèvements obligatoires. Ces mesures correspondent à la somme des décisions prises par le précédent Gouvernement qui ont un effet en 2018 et de celles prises par l'actuel Gouvernement dans le PLF pour 2018 : accroissement du taux du CICE, baisse de l'impôt sur les sociétés, exonération d'une fraction de la taxe d'habitation, transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière... Elles sont partiellement compensées par des hausses de fiscalité (parmi lesquelles l'accroissement de la fiscalité énergétique, celle portant sur le tabac, et la bascule des cotisations salariales sur la CSG).

Le Haut Conseil n'est pas en situation de se prononcer sur le chiffrage de ces mesures.

L'élasticité des prélèvements obligatoires

L'élasticité des prélèvements obligatoires correspond au rapport entre leur évolution en % et la croissance du PIB en valeur. Elle est proche de 1 à long terme. Cependant, à court terme, cette élasticité peut fluctuer autour de cette valeur. La composition de la croissance économique peut notamment expliquer de telles déviations. Toutes les composantes du PIB ne faisant pas partie des assiettes fiscales, une croissance tirée par les exportations générera par exemple moins de rentrées fiscales à court terme qu'une croissance tirée par la demande intérieure. Par ailleurs, certaines assiettes ont leur dynamique propre. L'évolution des marchés financiers et celle du marché immobilier peuvent ainsi générer des recettes fiscales, sans connexion directe avec l'activité macroéconomique. Même la croissance de la masse salariale, qui est liée à celle du PIB, s'en écarte sur certaines périodes, induisant une dynamique spécifique des prélèvements sociaux.

Le graphique ci-dessous présente l'élasticité de l'ensemble des prélèvements obligatoires au PIB. Elle est en moyenne proche de 1 (1,03 sur la période 1991 - 2016), les fluctuations autour de cette valeur étant importantes. L'élasticité peut s'écarter de 1 plusieurs années de suite. Ainsi entre 1999 et 2001, l'élasticité est restée supérieure à 1 trois années consécutives. À l'inverse, l'évolution des prélèvements obligatoires est restée inférieure à la croissance du PIB entre 2013 et 2015.



Dans le programme de stabilité d'avril dernier, une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB unitaire avait été retenue pour l'année 2017. Dans le projet de loi de finances 2018, le Gouvernement, sur la base des informations recueillies jusqu'à l'été, retient une hypothèse de 1,3 pour cette même année 2017. Ce changement induit un surcroît de recettes de plus de 5 Md€ (soit 0,2 point de PIB) par rapport au Programme de stabilité. Toutes choses égales par ailleurs, le déficit nominal et le déficit structurel se trouvent améliorés de 0,2 point de PIB. Cependant, l'effort structurel en recettes (défini comme le montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires) qui entre dans le calcul de l'effort structurel ne se trouve pas modifié.

Au total, le Haut Conseil considère que les recettes tirées des prélèvements obligatoires en 2017 pourraient être supérieures à ce qui est attendu dans le PLF. Pour l'année 2018, sous réserve des incertitudes portant sur le chiffrage des mesures nouvelles, le Haut Conseil estime que l'hypothèse d'élasticité, et donc la prévision des recettes tirées des prélèvements obligatoires, sont prudentes.

ii) Les dépenses

Au cours des dernières années, les efforts de maîtrise de la dépense publique ont été sensibles. La progression des dépenses a été ralentie : 1,7 % en valeur et 0,8 % à 0,9 % en volume par an hors crédits d'impôt en moyenne entre 2011 et 2016 contre 4,0 % en valeur et 2,2 % en volume entre 2000 et 2008.

En 2017, l'augmentation globale des dépenses hors crédits d'impôts affichée dans le PLF pour 2018 est de 1,8 % en valeur et de 0,8 % en volume. Cette augmentation prend en compte les mesures de correction décidées en cours d'année par le Gouvernement (décrets d'annulation et plusieurs mesures d'inflexion de la dépense) suite à l'audit des finances publiques réalisé par la Cour des comptes. Le respect de cette cible de progression de la dépense nécessite une grande vigilance dans l'exécution des crédits d'ici la fin de l'année.

En 2018, l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques hors crédits d'impôts est plus strict qu'en 2017 : 1,6 % en valeur contre 1,8 % en 2017 et 0,5 % en volume contre 0,8 %.

L'objectif de dépenses de l'État intègre un accroissement des crédits des ministères d'un peu plus de 4 Md€ et l'augmentation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de 1,5 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Cet accroissement des crédits de l'État comprend notamment une augmentation de 1,7 % des dépenses de personnel (soit 1,5 Md€).

L'objectif inclut un effort visant une budgétisation plus réaliste de certaines dépenses (allocation aux adultes handicapés, prime d'activité, hébergement d'urgence, aide médicale d'État...). Des sous-budgétisations demeurent toutefois pour certaines dépenses (opérations extérieures, en dépit d'une augmentation de 200 M€ par rapport à la LFI 2017, apurements communautaires...).

La recapitalisation d'AREVA, qui va alourdir les dépenses de l'Etat en 2017, ne pèsera plus en 2018.

Le Gouvernement fait reposer la réalisation de l'objectif sur des économies substantielles, en particulier sur les aides au logement (mission *Cohésion des territoires*, - 1,7 Md€ entre la LFI 2017 et le PLF 2018) et sur les contrats aidés (mission *Travail emploi* - 1,5 Md€ entre la LFI 2017 et le PLF 2018).

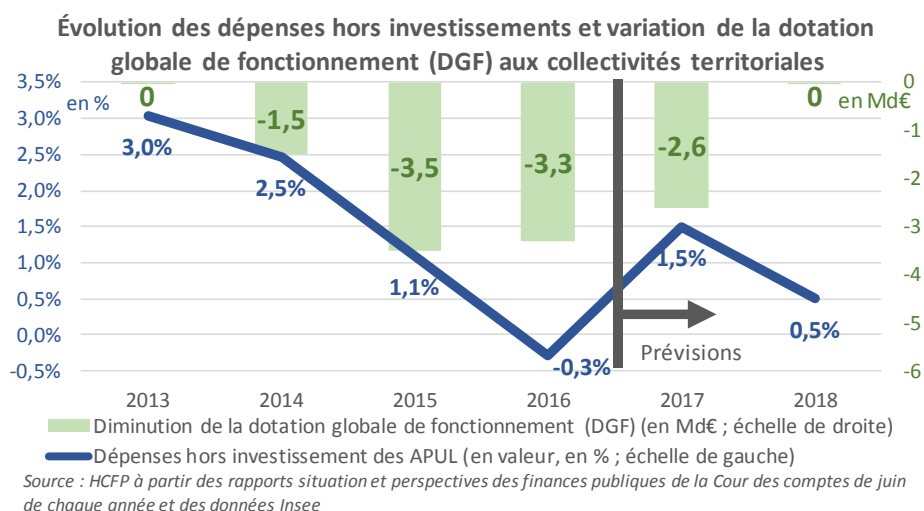
Les dépenses des administrations de sécurité sociale seraient en légère accélération en 2018 par rapport à 2017 (2,0 % après 1,9 % en valeur en comptabilité nationale), essentiellement du fait du rebond des dépenses de retraite (2,5 % après 1,8 %).

L'évolution de l'ONDAM a été relevée en 2018 à 2,3 % (après 2,1 % en 2017). En 2018, l'évolution tendancielle des dépenses dans le champ de l'ONDAM devrait augmenter, selon le PLFSS pour 2018, de 4,2 % en 2017 à 4,5 % en 2018 : effet des conventions récentes avec les professionnels de santé, poursuite de la mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) dans les établissements publics de santé et arrivée de plusieurs médicaments innovants. Cette évolution suppose un *quantum* d'économies plus important que les années précédentes (4,2 Md€ contre 4,05 Md€ en 2017 et 3,4 Md€ en 2016)⁴.

⁴ L'effort d'économies devrait être accru par le fait que certaines mesures facilitant artificiellement le respect de l'ONDAM en 2017 ne seraient pas reconduites en 2018.

Le scénario de dépenses de l'Unédic présenté dans le compte du PLF pour 2018 apparaît plus optimiste que les prévisions présentées par l'Unédic en juin 2017, en dépit de prévisions de taux de chômage identiques.

Les dépenses des collectivités territoriales, et plus largement des administrations publiques locales, décéléreraient de 1,8 % en valeur en 2017 à 1,2 % en 2018 sous l'effet de la mise en place de contrats passés entre les représentants de l'État et des plus grandes collectivités territoriales⁵. Cet objectif repose sur le pari que la démarche contractuelle conduira à un infléchissement des dépenses des collectivités territoriales plus important qu'en 2017. En effet, à la différence des quatre années précédentes, le PLF pour 2018 ne prévoit pas de baisse de dotations (graphique ci-dessous).



Le Haut Conseil relève que les objectifs de maîtrise de la dépense pour 2018 sont plus exigeants que ceux des années précédentes. Il note qu'un effort visant à une budgétisation plus réaliste a été effectué sur le budget de l'État. Il souligne toutefois que des risques significatifs existent sur la réalisation des économies prévues dans le champ des administrations publiques.

*
* *

Le Haut Conseil estime que les hypothèses faites en matière de recettes sont prudentes. Les objectifs d'économies en dépenses sont plus exigeants qu'en 2017. Dans la mesure où le niveau du déficit structurel pour 2018 est élevé et sa réduction prévue faible, le Haut Conseil souligne la nécessité de respecter les objectifs de maîtrise de la dépense, même si les recettes venaient à être meilleures que prévu.

⁵ Cf. article 10 du projet de loi de programmation : « Des contrats conclus entre le représentant de l'État et les régions, les départements ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants ont pour objet de s'assurer que les perspectives concernant les dépenses de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement de la collectivité ou du groupement sont compatibles avec les objectifs définis dans le contrat. »

*

* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de finances pour 2018 lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Fait à Paris, le 24 septembre 2017.

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

A handwritten signature in blue ink, reading "Didier Migaud", is written over a horizontal blue line.

Didier MIGAUD

Annexe 1 : scénario macroéconomique associé au projet de loi de finances pour 2018

Prévisions économiques pour la France			
	2016	2017	2018
Opérations sur biens et services en volume	%, moyenne annuelle		
Produit intérieur brut	1,1	1,7	1,7
Consommation finale des ménages	2,3	1,3	1,4
Consommation finale publique	1,3	1,2	0,0
Formation brute de capital fixe	2,8	3,0	3,9
dont : entreprises non financières	3,6	3,7	3,7
administrations publiques	-0,1	-1,1	5,4
ménages hors entrepreneurs individuels	2,4	4,2	3,4
Importations	4,2	3,6	3,6
Exportations	1,8	2,5	3,9
Contributions à l'évolution du PIB en volume	en points de PIB		
Demande intérieure privée hors stocks	1,8	1,4	1,4
Demande publique	0,3	0,2	0,2
Variation des stocks et objets de valeur	-0,1	0,4	0,1
Commerce extérieur	-0,8	-0,4	0,0
Prix et valeur	%, moyenne annuelle		
Indice des prix à la consommation	0,2	1,0	1,1
Indice d'inflation sous-jacente brut	0,6	0,4	0,8
Déflateur du produit intérieur brut	0,4	0,8	1,1
Produit intérieur brut en valeur	1,6	2,5	2,9
Productivité, emploi et salaires	%, moyenne annuelle		
Branches marchandes non agricoles :			
- Productivité du travail	0,1	0,3	1,1
- Emploi salarié (personnes physiques)	1,1	1,6	1,0
- Salaire moyen par tête	1,2	1,7	2,1
- Masse salariale	2,4	3,3	3,1
Emploi total*	0,8	1,0	0,5

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

Source : *ministère de l'économie et des finances (15 septembre 2017)*

Annexe 2 : article liminaire du projet de loi de finances pour 2018

Article liminaire

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2018, l'exécution de l'année 2016 et la prévision d'exécution de l'année 2017 s'établissent comme suit :

(En points de produit intérieur brut)

	Exécution 2016	Prévision d'exécution 2017	Prévision 2018
Solde structurel (1)	-2,5	-2,2	-2,1
Solde conjoncturel (2)	-0,8	-0,6	-0,4
Mesures exceptionnelles (3)	-0,1	-0,1	-0,1
Solde effectif (1 + 2 + 3)	-3,4	-2,9	-2,6

(*) L'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

Exposé des motifs

A l'occasion du projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 et dans la lignée du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2017 le Gouvernement a revu ses hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production qui sont désormais cohérentes avec celles des principales organisations internationales et observateurs des finances publiques. Ainsi la croissance potentielle en 2017 et en 2018 est désormais estimée à 1,25%. Cette estimation repose notamment sur le constat d'une productivité qui a ralenti par rapport à la période d'avant crise. En parallèle le Gouvernement retient une hypothèse d'écart de production plus réaliste (-1,5%) que lors de la précédente LPFP (-3,1%).

Ces révisions conduisent à un niveau de déficit structurel plus important que celui présenté à l'occasion de la loi de règlement pour 2016. Selon ces nouvelles estimations, en 2016, le solde public s'est élevé à -3,4% du PIB résultant d'un déficit structurel important (-2,5% du PIB) et d'un déficit conjoncturel de -0,8% du PIB.

En 2017, le solde public atteindrait -2,9% du PIB, un niveau qui, combiné avec la perspective d'un solde public 2018 inférieur à -3,0% du PIB, permettrait à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif dans le calendrier prévu par la recommandation du Conseil de mars 2015. Cette évolution serait portée par une amélioration du solde structurel qui passerait de -2,5% à -2,2% du PIB. Le solde conjoncturel s'améliorerait aussi, passant de -0,8% à -0,6% du PIB, du fait d'une croissance supérieure à son potentiel (1,7% contre 1,25% en volume), permettant une réduction de l'écart de production (de -1,5% du PIB potentiel en 2016 à -1,1% en 2017). Les mesures ponctuelles et exceptionnelles pèseraient quant à elles sur le solde nominal à hauteur de 0,1 point de PIB en 2017 et 2018 (du fait des contentieux OPCVM, Stéria et sur la cotisation sur la valeur ajoutée), si bien que leur effet serait nul sur l'ajustement structurel.

En 2018, le déficit public serait de -2,6 %, soit une amélioration de 0,4 point de PIB par rapport à 2017. Cette amélioration serait portée en partie par la conjoncture (pour 0,2 point) et par une amélioration du solde structurel de 0,1 point. L'amélioration structurelle serait portée par un effort en dépense de 0,4 point, en partie compensé par l'impact des baisses de prélèvements obligatoires prévues en faveur des ménages et des entreprises (0,3 point de PIB potentiel) et par la prise en compte de la composante non discrétionnaire, qui pénaliserait l'ajustement structurel à hauteur de 0,1 point de PIB potentiel, principalement en raison du faible dynamisme des recettes hors prélèvements obligatoires.

Annexe 3 : les modalités d'estimation du solde structurel des administrations publiques

Le calcul du solde structurel

Pour apprécier la trajectoire des finances publiques, il est usuel de considérer le solde structurel, qui correspond au **solde public corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des évènements exceptionnels**. Le solde public est ainsi séparé en deux composantes :

- une **composante conjoncturelle** qui représente l'impact du cycle économique sur les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations publiques ;
- une **composante structurelle** correspondant à ce que serait le solde public si l'économie se situait à son niveau potentiel.

L'identification des composantes conjoncturelle et structurelle du déficit public repose fondamentalement sur l'estimation du PIB potentiel. Ce dernier représente le niveau de production que l'économie peut soutenir durablement sans faire apparaître de tension sur les facteurs de production capital et travail.

Concrètement, le partage entre les deux composantes s'opère en calculant les parts conjoncturelles des recettes et des dépenses publiques. Celles-ci sont évaluées de la manière suivante :

- **Du côté des recettes**, seuls les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques. La part conjoncturelle de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, des cotisations de sécurité sociale et des autres prélèvements obligatoires, est calculée séparément à partir de l'impact estimé de l'écart de production sur ces impôts⁶.
- **Du côté des dépenses**, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont supposées dépendre de la conjoncture⁷. La part conjoncturelle est estimée comme pour les recettes, à partir de l'incidence sur ces dépenses de l'écart de production.

On calcule ainsi la composante conjoncturelle du déficit. **Cette composante est déduite du solde effectif pour obtenir une estimation du solde structurel.**

Une ultime correction est opérée sur le solde structurel afin d'exclure certains évènements ou mesures qui, du fait de leur caractère exceptionnel, n'ont pas d'impact pérenne sur le solde public. À l'origine, cet ajustement a été introduit afin de neutraliser l'impact sur le solde de la vente des licences UMTS à la fin des années 1990 et de diverses soultes perçues par l'Etat (IEG, La Poste, France Télécom), qui ont contribué à augmenter les recettes de manière exceptionnelle. Le Gouvernement, et la Commission européenne ont défini des critères pour le classement de certaines opérations ou certains évènements en « mesures ponctuelles et temporaires » (ou « one-offs »). Cependant, **leur identification laisse une place à l'interprétation et doit être appréciée au cas par cas.**

La composition de l'ajustement structurel

La variation du solde structurel d'une année sur l'autre est appelée « ajustement structurel ». Un ajustement structurel positif traduit une politique budgétaire qui permet, en situation de déficit structurel, de se rapprocher de l'objectif de moyen terme (pour la France, un solde structurel de -0,4 % du PIB fixé dans la loi de programmation). Un ajustement structurel négatif traduit au contraire une politique budgétaire expansive qui creuse le déficit structurel.

⁶ Cet effet est évalué à partir des « élasticités » moyennes de chaque catégorie d'impôt vis-à-vis de l'écart de production. Les élasticités retenues sont celles estimées par l'OCDE.

⁷ S'agissant des autres dépenses, soit elles sont de nature discrétionnaire, soit aucun lien avec la conjoncture ne peut être mis en évidence de façon claire et fiable.

Pour analyser la composition de la politique budgétaire, **l'ajustement structurel peut se décomposer** de la manière suivante :

- **L'effort structurel, qui mesure la part de l'ajustement structurel imputable à des facteurs « discrétionnaires », c'est-à-dire maîtrisables par les décideurs publics :**
 - **l'effort en dépense**, qui compare le taux de croissance de la dépense publique en volume (déflatée avec le prix de PIB) à la croissance potentielle de l'économie. Il contribue à un ajustement structurel positif dès lors que les dépenses augmentent moins vite que le PIB potentiel ;
 - le quantum de **mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**.

- **La part « non discrétionnaire »** de l'ajustement structurel, qui tient compte :
 - des effets liés aux **variations des élasticités des recettes** : la composante conjoncturelle étant calculée avec des élasticités moyennes, le solde structurel inclut les fluctuations éventuelles des élasticités une année donnée si celles-ci diffèrent de leur moyenne de longue période ;
 - de **l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires**.