

Haut Conseil des finances publiques

Avis n° HCFP-2017-6 du 10 novembre 2017 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017

NOR : HCFX1731947V

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 3 novembre 2017, en application de l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, de l'article liminaire du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2017 ainsi que des prévisions macroéconomiques retenues. Après en avoir délibéré lors de sa séance du 8 novembre 2017, le Haut Conseil a adopté le présent avis.

Synthèse

Le scénario macroéconomique associé au deuxième projet de loi de finances rectificative (PLFR n° 2) pour 2017 est inchangé par rapport à celui du projet de loi de finances (PLF) pour 2018.

Le Haut Conseil considère que les nouvelles informations disponibles depuis son avis de septembre sur le PLF 2018 confirment le caractère prudent des prévisions de croissance et de masse salariale pour 2017. Compte tenu de l'acquis au 3^e trimestre, la prévision de croissance du Gouvernement de 1,7 % a désormais une assez forte probabilité d'être dépassée. Le Haut Conseil juge réaliste la prévision d'inflation retenue pour 2017.

Il estime que les recettes tirées des prélèvements obligatoires en 2017 pourraient encore être légèrement supérieures à ce qui est prévu par le Gouvernement, sous réserve des incertitudes relatives au rendement de certains impôts et au traitement en comptabilité nationale de certaines opérations.

Le Haut Conseil observe que la prévision de dépenses publiques pour 2017, qui a été légèrement relevée par rapport à celle contenue dans le PLF 2018, est encore affectée d'aléas dont le principal porte sur les dépenses d'investissement des collectivités territoriales.

Le Haut Conseil considère que, sous réserve des incertitudes précitées, la prévision de déficit public de 2,9 points de PIB pour 2017 est plausible. Il souligne qu'une réduction significative du déficit est encore nécessaire pour engager une diminution durable du ratio de la dette publique au PIB.

Le Haut Conseil constate que l'effort structurel serait quasi inexistant en 2017 et très faible dans la prévision pour 2018, alors même que le chemin à parcourir pour ramener le solde structurel à l'objectif de moyen terme reste important, et que l'amélioration de la conjoncture économique crée des conditions plus favorables à la réalisation d'un tel effort.

OBSERVATIONS LIMINAIRES

1. Sur le périmètre de l'avis

Au titre de l'article 15 de la loi organique du 17 décembre 2012, le Gouvernement a saisi le Haut Conseil des finances publiques de l'article liminaire du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2017 (PLFR n° 2). Aux termes de cet article, le Haut Conseil rend un avis relatif :

- aux prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose ce PLFR pour 2017 ;
- à la cohérence de ce PLFR au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques (LPPF).

Le Haut Conseil n'a été saisi que sur ce PLFR pour 2017 alors que le Gouvernement a annoncé que le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 devrait voir le solde des administrations publiques en 2018 dégradé de 0,2 point de PIB compte tenu de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la taxe de 3 % sur les dividendes. En effet, l'article 16 de la loi organique de 2012 (1) n'impose au Gouvernement de saisir le Haut Conseil sur le PLF en cours de discussion qu'en cas de révision des hypothèses macroéconomiques. La loi organique est silencieuse dans le cas où seules les prévisions de finances publiques sont modifiées.

Le Haut Conseil relève ainsi qu'une modification de la trajectoire des finances publiques sans modification du scénario macroéconomique n'implique pas de le saisir à nouveau alors même qu'elle est susceptible d'avoir un impact sur le solde structurel.

2. Sur les informations transmises

Le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 3 novembre 2017 de l'article liminaire du PLFR n° 2 pour 2017 ainsi que des prévisions macroéconomiques retenues. Cette saisine a été complétée de réponses au questionnaire adressé au préalable aux administrations compétentes. Au-delà de l'examen de la saisine, le Haut Conseil a procédé à l'audition de la direction du budget et de la direction générale du Trésor le 6 novembre 2017.

Le Haut Conseil a pris en considération l'ensemble des prévisions et analyses disponibles, en particulier celles de l'OCDE (*Interim Economic Outlook* du 20 septembre), du FMI (*World Economic Outlook* du 10 octobre), de la Commission européenne (*prévisions d'automne* du 9 novembre), de l'INSEE (point de conjoncture du 9 octobre), ainsi que le « Consensus Forecasts » de novembre.

Il a pris connaissance de l'évolution des recettes et des dépenses de l'Etat jusqu'à fin septembre. Il a également tenu compte des prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale (28 septembre) et de l'Unédic (25 octobre), du dernier avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie (10 octobre) et, s'agissant des finances locales, de la note de conjoncture 2017 de La Banque Postale (septembre).

*
* *

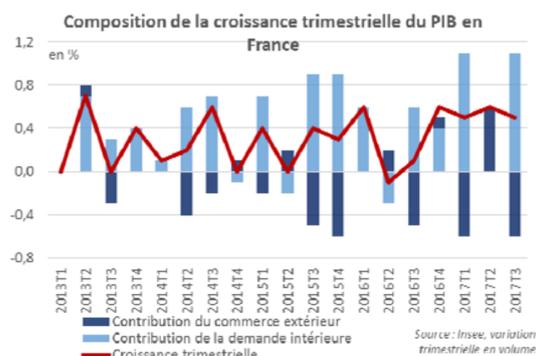
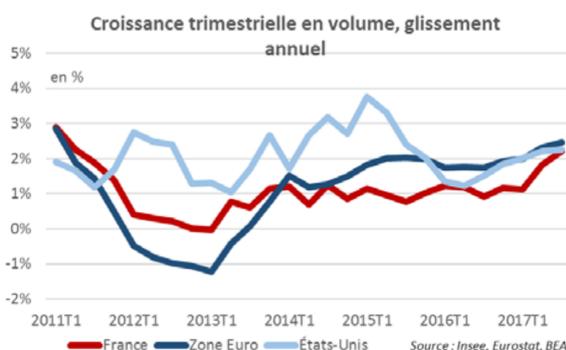
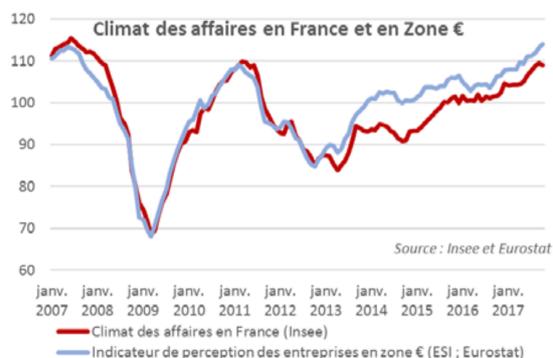
Ce PLFR suit de quelques jours celui présenté en Conseil des ministres le 2 novembre dernier (PLFR n° 1) sur lequel le Haut Conseil a publié son avis le même jour. Ce premier PLFR a créé une contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (IS) afin de compenser le coût prévu en 2017 de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la taxe de 3 % sur les dividendes. A la différence du PLFR n° 1 pour 2017, ce PLFR n° 2 actualise les prévisions de finances publiques et prend en compte le schéma de fin de gestion budgétaire.

Le Haut Conseil formule d'abord son appréciation sur les prévisions macroéconomiques associées à ce PLFR (I) puis sur le scénario de finances publiques (II).

I. – Observations sur les hypothèses économiques

1. Le contexte

L'amélioration de l'environnement international amorcée fin 2016 s'est poursuivie, comme l'indiquent les dernières informations conjoncturelles disponibles, tant dans la zone euro que dans le reste du monde. Au niveau mondial, le FMI prévoit dans sa publication d'octobre une croissance de 3,6 % en 2017 (en hausse de 0,1 point par rapport à sa prévision de juillet), confirmant l'amélioration en cours. Les perspectives de croissance de la zone euro ont été revues à la hausse depuis le printemps : les dernières prévisions pour 2017 de la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE) sont une croissance de 2,2 % (contre respectivement 1,7 % en mai et 1,9 % en juin) ; l'OCDE et le FMI prévoient désormais 2,1 % (contre respectivement 1,8 % en juin et 1,9 % en juillet).



2. Le scénario du Gouvernement

Selon la saisine, « le scénario macroéconomique attaché au second PLFR pour 2017 est identique à celui du PLF 2018 et du premier PLFR pour 2017, qui retient une croissance du PIB de 1,7 % pour l'année 2017 ».

3. Appréciation du Haut Conseil

a) Une croissance du PIB inchangée à 1,7 % en 2017

La prévision de croissance du Gouvernement est proche des autres prévisions disponibles, voire légèrement inférieure à certaines d'entre elles.

Dans son point de conjoncture de début octobre, l'INSEE prévoit une croissance annuelle de 1,8 %. Les prévisions les plus récentes des autres organismes sont de 1,6 % pour le FMI et la Commission européenne (2), 1,7 % pour l'OCDE et COE-Rexecode, et 1,8 % pour l'OFCE. La moyenne des prévisions qui résulte du « *Consensus Forecasts* » est de 1,7 % en novembre 2017.

Après la publication du PIB du 3^e trimestre, l'acquis de croissance est désormais de 1,7 %. Il conduirait à une croissance de l'ordre de 1,8 % sur l'ensemble de l'année sous l'hypothèse d'une poursuite de la croissance au 4^e trimestre au même rythme que les trimestres précédents et d'une absence de révision des trimestres passés. Au vu des trois premiers trimestres, la contribution des échanges extérieurs paraît plus défavorable que dans la prévision du Gouvernement, et l'activité davantage portée par la demande intérieure.

b) Une progression de la masse salariale privée maintenue à 3,3 % en valeur

Les dernières informations en provenance de l'INSEE et de l'ACOSS confirment le caractère prudent de cette prévision.

c) Une hausse des prix à la consommation qui reste de 1 %

La prévision du Gouvernement pour 2017 est de 1,0 % en moyenne annuelle, en ligne avec la moyenne du « *Consensus Forecasts* » de novembre et la prévision de l'INSEE.

Le Haut Conseil considère que les nouvelles informations disponibles depuis son avis de septembre sur le PLF 2018 confirment le caractère prudent des prévisions de croissance et de masse salariale pour 2017. Compte tenu de l'acquis au 3^e trimestre, la prévision de croissance du Gouvernement de 1,7 % a désormais une assez forte probabilité d'être dépassée. Le Haut Conseil estime que la prévision d'inflation retenue pour 2017 est réaliste.

II. – Observations relatives aux finances publiques

1. Le scénario du Gouvernement

Les prévisions de recettes et de dépenses pour 2017 connaissent des ajustements d'ampleur limitée par rapport au scénario du PLF 2018.

Le dispositif présenté en PLFR n° 1 pour 2017 d'une contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés pour compenser le coût du contentieux relatif à la taxe de 3 % sur les dividendes dégraderait le solde public de 0,4 Md€ (3).

Hors impact de cette opération, du côté des recettes, les prélèvements obligatoires sont augmentés de 1,4 Md€ par rapport au PLF 2018, notamment au titre de la TVA (+ 0,9 Md€) et des droits de mutation à titre onéreux (+ 0,4 Md€).

Les dépenses publiques sont quant à elles accrues de 0,5 Md€. Leur augmentation en valeur passe ainsi à 1,9 % en 2017 contre 1,8 % dans le PLF 2018. Les dépenses des collectivités territoriales (+ 1,4 Md€) et celles des ministères (+ 0,6 Md€) sont relevées par rapport au PLF 2018. Ces mouvements sont partiellement compensés par la prise en compte d'une révision à la baisse des dépenses de l'Etat au titre du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (- 1,5 Md€).

La prévision de solde public pour 2017 est maintenue à - 2,9 points de PIB, soit un niveau inchangé par rapport à la prévision pour 2017 contenue dans le PLF 2018. Le ratio des dépenses publiques au PIB passe à 54,7 % (+ 0,1 point par rapport au PLF 2018), tandis que le taux de prélèvements obligatoires est inchangé, à 44,7 % du PIB.

2. La cohérence avec les orientations pluriannuelles de solde structurel

Aux termes de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil se prononce sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel retenue dans le PLFR avec celle de la dernière loi de programmation.

Décomposition du solde public

En points de PIB ou de PIB potentiel	PLFR n° 2 pour 2017 (nov. 2017)	
	2016	2017
Solde public	- 3,4	- 2,9
Composante conjoncturelle	- 0,8	- 0,6
Mesures exceptionnelles et temporaires	- 0,1	- 0,1
Solde structurel	- 2,5	- 2,2

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 rectificative n° 2 pour 2017*

La décomposition du solde public pour 2017 entre composante conjoncturelle, mesures exceptionnelles et solde structurel est la même, en points de PIB, que dans le PLF 2018. Comme dans son avis sur le PLF 2018, le Haut Conseil relève que la comparaison avec la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation des finances publiques de 2014 n'est plus pertinente, et que la cohérence de l'article liminaire du PLFR avec les orientations pluriannuelles du projet de loi de programmation en cours de discussion est assurée par construction.

3. L'ajustement structurel et l'effort structurel en 2017

Ajustement structurel et effort structurel

En points de PIB potentiel	PLFR n° 2 (nov. 2017)		PLF 2018 pour 2017 (sept. 2017)
	2016	2017	2017
Ajustement structurel (4)	0,2	0,3	0,2
Effort structurel	0,1	0,1	0,1
dont effort en dépense (hors crédits d'impôt)	0,2	0,0	0,1
dont mesures nouvelles en recettes	- 0,1	- 0,1	- 0,1
dont traitement des crédits d'impôt	0,1	0,1	0,1
Composante non discrétionnaire	0,1	0,2	0,1
dont effets d'élasticité des PO	0,2	0,4	0,3
dont recettes hors PO	- 0,1	- 0,2	- 0,2

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

Crédits d'impôt : les prélèvements obligatoires sont généralement enregistrés au moment des encaissements, mais il n'en est pas de même pour les crédits d'impôt qui sont enregistrés en droits constatés. L'écart entre les flux de trésorerie et les droits constatés est retracé dans la ligne « traitement des crédits d'impôt ».

Effort en dépense : correspond à l'écart entre l'évolution des dépenses en volume (déflaté par le prix du PIB) et le PIB potentiel.

Effort en recettes : correspond au montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

Source : *Projet de loi de finances rectificative n° 2 pour 2017*

L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel, s'établirait en 2017 à 0,3 point de PIB contre 0,2 point en PLF 2018. Il n'est pas conforme aux règles du Pacte budgétaire européen (5), qui prévoient un ajustement supérieur à 0,5 point de PIB.

Cette amélioration de l'ajustement structurel de 2017 depuis le PLF résulte d'une augmentation des recettes. En l'absence d'une révision du scénario macroéconomique, ce supplément de recettes est traduit par une élasticité des prélèvements obligatoires (6) relevée de 1,3 en PLF 2018 à 1,4 en PLFR n° 2.

Le Haut Conseil relève que la décomposition du solde nominal entre ses composantes conjoncturelle et structurelle présentée dans ce PLFR est susceptible d'être modifiée si les estimations du PIB venaient à être révisées dans les prochains mois. Si la croissance pour 2017 devait être supérieure à celle ici retenue par le Gouvernement, à niveau de recettes et de dépenses inchangé, la part du déficit expliquée par la conjoncture serait réduite. A l'inverse, le déficit structurel serait accru et l'ajustement structurel réduit d'autant.

L'effort structurel, c'est-à-dire la partie de l'ajustement structurel directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, serait très faible en 2017 (0,1 point de PIB). L'effort en dépense est même légèrement dégradé par rapport à l'estimation pour 2017 contenue dans le PLF 2018 : il serait égal à 0 (contre 0,1 point dans le PLF 2018). Ceci tient à la révision à la hausse de la dépense publique à 1,9 % en valeur au lieu de 1,8 % dans le PLF 2018 (7).

Le Haut Conseil constate que l'effort structurel serait quasi inexistant en 2017 et très faible dans la prévision pour 2018 (8), alors même que le chemin à parcourir pour ramener le solde structurel à l'objectif de moyen terme reste important et que l'amélioration de la conjoncture économique crée des conditions plus favorables à la réalisation d'un tel effort.

4. Les recettes et les dépenses

Les prévisions de dépenses et de recettes du PLFR n° 2 ne connaissent que des modifications limitées par rapport aux prévisions associées au PLF 2018.

a) Les recettes

Les prévisions de recettes du PLFR n° 2, fondées sur les encaissements constatés depuis le début de l'année, sont relevées de 1,4 Md€ par rapport au PLF 2018 dont notamment 0,9 Md€ au titre de la TVA.

Malgré cette révision, les prévisions du Gouvernement pourraient encore sous-estimer les recettes des administrations. Les recettes de TVA, avec une croissance sur les neuf premiers mois de l'année de plus de 5 % en rythme annuel, apparaissent plus dynamiques que la prévision pour 2017 associée au PLFR (4 %). De même, l'hypothèse de masse salariale qui fonde la prévision des prélèvements sociaux est prudente.

Une incertitude forte porte, comme chaque année, sur le montant du dernier acompte d'impôt sur les sociétés (9) ainsi que, cette année, sur le rendement de la contribution exceptionnelle créée en PLFR n° 1 pour 2017.

Une incertitude, de nature différente, porte sur le traitement en comptabilité nationale du remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes, comme l'a relevé le Haut Conseil dans son avis sur le PLFR n° 1 (10).

Sous réserve de ces incertitudes, le Haut Conseil estime que les recettes tirées des prélèvements obligatoires en 2017 pourraient encore être légèrement supérieures à ce qui est prévu par le Gouvernement dans ce PLFR.

b) Les dépenses

L'augmentation globale des dépenses hors crédits d'impôts affichée dans le PLFR n° 2 pour 2017 est de 1,9 % en valeur et de 1,1 % en volume (déflatée par le prix du PIB). Cette évolution est légèrement supérieure à celle présentée pour 2017 dans le PLF 2018.

La prévision des crédits des ministères est accrue de 0,6 Md€ par rapport à l'estimation pour 2017 associée au PLF 2018, soit un écart de 3 Md€ par rapport à l'objectif de la loi de finances initiale (LFI) 2017 en dépit des mesures de maîtrise de la dépense adoptées à l'été. Elle suppose le respect rigoureux du schéma de fin de gestion associé au PLFR. A l'inverse, une nouvelle diminution substantielle du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, de 1,5 Md€, devrait être constatée. Au total, les dépenses de l'Etat sont révisées à la baisse de 0,9 Md€ par rapport à la prévision du PLF 2018.

Concernant les dépenses des administrations de sécurité sociale, « les dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM en 2017 pourraient être conformes à l'objectif fixé en LFSS [loi de financement de la sécurité sociale] pour 2017 » selon le comité d'alerte (11). Les prévisions du PLFR n° 2 concernant l'assurance chômage sont en ligne avec celles publiées par l'Unédic en octobre.

Les prévisions relatives aux administrations publiques locales ont été modifiées pour prendre en compte la croissance plus forte que prévu de l'investissement local observée sur les neuf premiers mois de l'année. Elles comportent encore une forte incertitude à ce stade de l'année, une grande partie des dépenses d'investissement des collectivités territoriales n'étant enregistrée qu'en fin d'exercice.

Le Haut Conseil considère que la prévision de dépenses publiques pour 2017, qui a été légèrement relevée par rapport à celle contenue dans le PLF 2018, est encore affectée d'incertitudes dont la principale porte sur les dépenses d'investissement des collectivités territoriales.

c) Le solde

Le Haut Conseil considère que, sous réserve des incertitudes relatives au traitement de certaines opérations en comptabilité nationale portant sur des montants élevés, la prévision de déficit public de 2,9 points de PIB pour 2017 est plausible.

Pour 2018, le Gouvernement annonce une révision du déficit public de 2,6 à 2,8 points de PIB pour tenir compte de l'impact du contentieux relatif à la taxe de 3 % sur les dividendes. L'amélioration du déficit public affichée par le Gouvernement entre 2017 et 2018 serait alors très limitée, de l'ordre de 0,1 point de PIB, en dépit de la conjoncture favorable.

Le Haut Conseil relève qu'un tel niveau de solde ne permet pas de stabiliser le ratio de la dette publique au PIB en 2017 et qu'une quasi-stabilisation de ce ratio n'interviendrait qu'en 2018 grâce à une progression plus soutenue du PIB nominal (voir annexe 3).

Il souligne qu'une réduction significative du déficit est donc encore nécessaire pour engager une diminution durable du ratio de la dette publique au PIB.

*
* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Fait le 10 novembre 2017.

Pour le Haut Conseil des finances publiques :
*Le premier président de la Cour des comptes,
président du Haut Conseil des finances publiques,*
D. MIGAUD

ANNEXE 1

SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE ASSOCIÉ
AU DEUXIÈME PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2017

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

* Données corrigées du nombre de jours ouvrables

Source : ministère de l'économie et des finances

ANNEXE 2

ARTICLE LIMINAIRE DU SECOND PLFR POUR 2017

Prévision de solde structurel et solde effectif
de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2017 s'établit comme suit :

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

En points de produit intérieur brut (PIB)

Exposé des motifs

Depuis le dépôt du projet de loi de finances (PLF) pour 2018, les informations nouvelles n'amènent globalement pas à revoir la prévision de solde public pour 2017.

Les hypothèses macroéconomiques sont inchangées. Le Gouvernement continue de tabler sur une croissance de l'activité 2017 de 1,7 % en volume.

Le solde public en 2017 serait de 2,9 % du PIB, soit une prévision inchangée par rapport au projet de loi de finances pour 2018 et au premier projet de loi de finances rectificative. Cette stabilité serait le résultat de plusieurs facteurs qui amélioreraient légèrement le solde (+0,4 Md€) sans pour autant changer la prévision de solde en point de PIB. Ainsi, les nouvelles informations disponibles depuis le dépôt du PLF, conduisent à considérer une prévision de recettes fiscales revue à la hausse en 2017, tandis que le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne serait exécuté à un niveau plus bas que prévu. Ces effets positifs seraient en partie compensés par une révision à la hausse de la prévision d'exécution des dépenses de l'Etat, et par la prise en compte de remontées comptables dynamiques sur la dépense locale.

L'évolution du solde public en 2017 demeurerait portée par une amélioration du solde structurel qui passerait de - 2,5 % à - 2,2 % du PIB. Le solde conjoncturel s'améliorerait toujours 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).

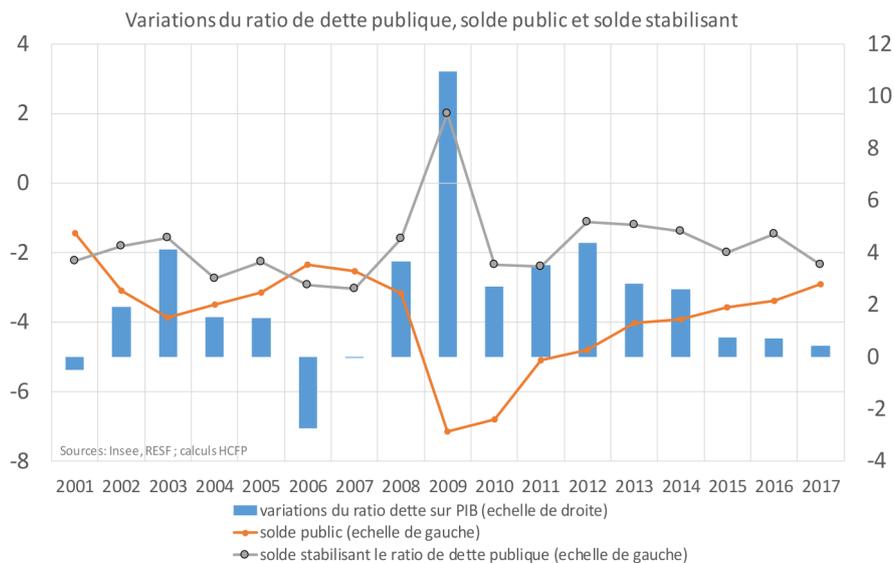
Quant à elles, les mesures exceptionnelles et temporaires pèseraient toujours sur le solde nominal à hauteur de 0,1 point de PIB en 2017. Ces mesures intègrent l'impact en comptabilité nationale de l'annulation de la contribution de 3 % sur les revenus distribués d'une part et de la surtaxe IS prévue dans le premier PLFR d'autre part, qui se neutralisent mutuellement et sont donc sans impact sur le solde.

ANNEXE 3

NIVEAU DU SOLDE PUBLIC STABILISANT LA DETTE EN % DU PIB

Le ratio de dette publique au PIB a progressé de 32 points de PIB au cours des neuf dernières années, passant de 64,3 % du PIB en 2007 à 96,3 % du PIB en 2016. Cette augmentation s'explique pour une grande partie par l'accumulation de déficits primaires et par l'effet boule de neige (provenant de la différence entre le taux d'intérêt apparent sur la dette publique et le taux de croissance nominale). Depuis 2015, la variation du ratio de dette publique au PIB est plus limitée.

Au cours des dernières années, le solde public et le solde stabilisant le ratio de dette publique se sont rapprochés (graphique), le déficit public se réduisant lentement alors que le « déficit stabilisant » tend à augmenter avec le relèvement de la croissance du PIB en valeur.



Le « solde stabilisant » est fonction du taux de croissance du PIB nominal et du ratio de dette publique rapportée au PIB de l'année précédente (12). Par exemple, pour un ratio de dette publique de 60 points de PIB et un taux de croissance nominale du PIB de 5 % (soit les paramètres envisagés au moment de la préparation du Traité de Maastricht), le solde stabilisant se situe à - 3 points de PIB. Mais avec un taux de croissance nominale de l'ordre de 3 %, un déficit de 3 points de PIB permet juste de stabiliser le ratio de la dette dans le PIB autour de 100 %.

Les prévisions du Gouvernement pour la croissance du PIB en valeur sont de 2,5 % en 2017 et de 2,9 % en 2018. Pour un niveau de dette un peu supérieur à 96 points de PIB en 2016, le solde stabilisant correspondant serait de - 2,3 points de PIB en 2017 et de - 2,7 points de PIB en 2018. En s'établissant à - 2,9 points de PIB en 2017, le déficit public resterait encore un peu supérieur au solde stabilisant. Celui-ci serait quasiment atteint en 2018 grâce à une progression plus soutenue du PIB nominal.

Pour inscrire le ratio de dette publique rapportée au PIB sur une trajectoire de réduction durable dans les années à venir, le déficit des administrations publiques devra donc être ramené à un niveau sensiblement inférieur à celui atteint en 2017. Avec un taux de croissance du PIB nominal de 3 %, le déficit devrait se situer durablement autour de 1,8 point de PIB pour induire une convergence à long terme du ratio de dette publique dans le PIB vers un niveau de l'ordre de 60 points de PIB.

(1) Article 16 : « Lorsque, au cours de l'examen par le Parlement [...] d'un projet de loi de finances [...], le Gouvernement entend réviser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement son projet, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques du nouvel état de ses prévisions. Avant l'adoption définitive [...] de la loi de finances [...], le Haut Conseil rend un avis public sur ces prévisions. »

(2) Ces deux prévisions en données brutes correspondent à une croissance de l'ordre de 1,8 % après correction du nombre de jours ouvrables.

(3) Solde net entre 5 Md€ de remboursements et 4,6 Md€ d'encaissements (4,8 Md€ au titre de la contribution exceptionnelle mais une perte de 0,2 Md€ par rapport aux recettes prévues de taxe de 3 % sur les dividendes).

(4) L'ajustement structurel correspond à la variation du solde structurel par rapport à l'année précédente.

(5) Extrait de l'article 5 du règlement européen n° 1466/97 : « Pour les Etats 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. »

(6) Evolution spontanée des prélèvements (hors effet des changements de législation) rapportée à la croissance du PIB en valeur.

(7) Déflatée par le prix du PIB, l'augmentation de la dépense en volume est proche de la croissance potentielle.

(8) L'effort prévu est de 0,2 point en 2018 dans le PLF 2018. Voir avis HCFP-2017-4 du 24 septembre 2017.

(9) Pour les entreprises réalisant plus de 250 M€ de chiffre d'affaires, le dernier acompte versé le 15 décembre est fonction de l'évolution prévisionnelle du résultat de l'exercice en cours, ce qui rend son montant difficile à anticiper. L'écart entre la prévision du PLFR et la réalisation peut être important : il a été en moyenne de 1,4 Md€ en valeur absolue sur la période 2006-2016.

(10) Avis n° HCFP-2017-5 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017 du 30 octobre 2017. Ces remboursements sont comptabilisés en moindres recettes.

(11) Avis du Comité d'alerte n° 2017-3 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie du 10 octobre 2017.

(12) Ce solde correspond à celui qui permet de stabiliser le ratio de dette publique d'une année à la suivante ; il est atteint si le taux de croissance de la dette publique est identique à celui du PIB nominal.

$$\frac{dD_t}{D_{t-1}} = \frac{dY_t}{Y_{t-1}} \quad (1)$$

Où Y_t désigne le PIB nominal à l'année t ; dD_t représente la variation de la dette publique (D) entre les années $t-1$ et t . En faisant abstraction de l'ajustement flux-stock, la variation de la dette publique correspond au déficit de l'année t . En remplaçant la variation de dette par le déficit public (S_t) dans l'équation (1), et en faisant apparaître le PIB en niveau dans le terme de gauche, il est possible de la réécrire de la façon suivante :

$$\frac{S_t}{Y_t} * \frac{Y_t}{D_{t-1}} = \frac{dY_t}{Y_{t-1}} \Leftrightarrow \frac{S_t}{Y_t} = g_t * \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{1}{1 + g_t}$$