PLF 2016 : la longue route vers les 3 %

par Raul Sampognaro

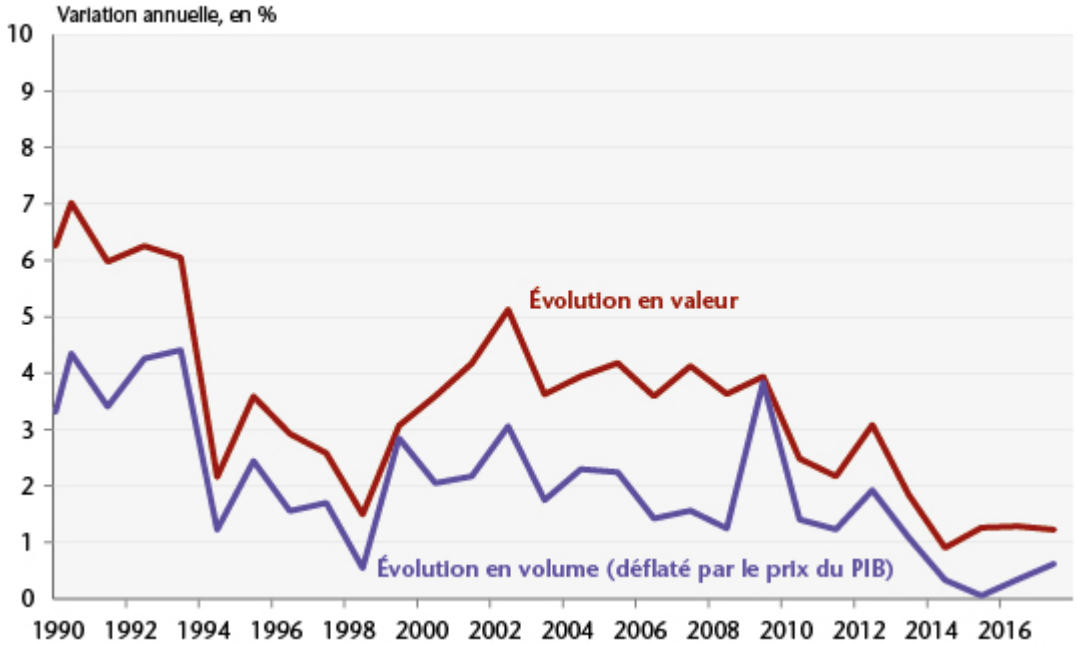
Le Projet de loi de Finances 2016 (PLF 2016) poursuit l'ajustement budgétaire entamé en 2010. Cet ajustement a permis notamment de réduire le déficit public de 3,3 points de PIB en l'espace de cinq ans, passant de 7,2 points de PIB en 2009 à 3,9 points en 2014, alors même que les conditions conjoncturelles ont pesé sur les finances publiques[1]. La baisse du déficit devrait se poursuivre au cours de la période 2015-2017. Notre dernière prévision table sur un déficit à 3,7 % en 2015 puis à 3,2 % en 2016 et 2,7 % en 2017, année où le déficit passerait en-dessous de la « barre des 3 % ». Cette trajectoire est légèrement plus favorable à celle retenue par le gouvernement[2] dans le PLF 2016 en raison d'une reprise de l'activité que nous attendons un peu plus dynamique. Au final, il se sera écoulé dix ans entre le moment où la France a franchi le seuil des 3 % et le moment où elle serait revenue en-dessous.

Ce nouveau PLF 2016 s'inscrit dans la continuité de la stratégie budgétaire mise en œuvre depuis 2014 : l'effort structurel est réalisé essentiellement sur la dépense publique et cet effort permet la réduction des déficits et de la fiscalité des entreprises.

Depuis 2014 un effort conséquent est réalisé sur la dépense publique. Au cours l'année 2014, la dépense publique hors crédits d'impôts[3] a connu sa progression la plus faible depuis 1959[4] (graphique 1), c'est-à-dire l'année du début des comptes des administrations publiques publiés par l'Insee. Cette stratégie a été renforcée lors du vote de la Loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2015, qui prévoyait la mise en œuvre d'un plan de 50 milliards d'euros

d’économies de dépenses publiques au cours de la période 2015-2017. Le PLF 2016 concrétise cet effort : l’Etat et ses opérateurs réaliseront une économie de 5,1 milliards, les concours financiers de l’Etat envers les collectivités territoriales seraient réduits de 3,5 milliards d’euros et le système de protection sociale devrait contribuer à hauteur de 7,4 milliards d’euros, soit un total d’économies pour l’année 2016 qui s’élève à 16 milliards d’euros. Hors crédits d’impôts, en valeur, la dépense publique devrait augmenter de +1,3 % en 2015, en 2016 et en 2017 (entre 2000 et 2007, elle a augmenté de 4,0 % par an en moyenne). L’effort, mesuré en volume, est encore plus marqué : après la quasi stabilisation attendue pour 2015 (+0,1 %), la dépense publique devrait accélérer progressivement à partir de 2016 (+0,3 % puis +0,6 % en 2017), des rythmes de progression qui restent historiquement faibles. Cette progression de la dépense publique, bien inférieure à la croissance potentielle française marquerait un vrai effort de baisse à long terme du ratio des dépenses publiques sur le PIB.

Graphique. Évolution des dépenses publiques hors crédits d’impôts restituables



Source : Insee, prévision OFCE.

En ce qui concerne la fiscalité, les nouvelles mesures mises en œuvre devraient faire reculer les prélèvements obligatoires

(PO) de 0,1 point de PIB (soit une baisse de –2,4 milliards d'euros ou de –4,4 milliards si l'effet de la suppression de la prime pour l'emploi est neutralisé[5]). La baisse globale des PO de 2016 resterait proche de celle de 2015 et serait ciblée sur les entreprises, qui bénéficieront toujours de la montée en charge du CICE, du plan investissement et du plan TPE/PME, et des nouvelles mesures du Pacte de responsabilité[6] (tableau 1). En revanche, les nouvelles mesures pesant sur les ménages feraient augmenter leurs prélèvements de 2,1 milliards d'euros[7], en dépit de la baisse de l'IRPP inscrite dans le PLF 2016 car elle serait compensée par des mesures préalablement votées. Enfin, les mesures discrétionnaires connues pour 2017, qui incluent notamment la montée en charge du CICE et les dernières mesures du Pacte de responsabilité, restent ciblées sur les entreprises.

Tableau 1. Mesures en faveur des entreprises dans le cadre du Pacte de responsabilité et du CICE

En milliards d'euros

	2014	2015	2016	2017
Allègements induits par le CICE	-10,0	-17,5	-18,5	-19,5
Mesures du Pacte en faveur des entreprises		-6,5	-13,5	-20
Allègements de cotisations sociales		-5,5	-9,0	-10
Suppression progressive de la C3S		-1,0	-2,0	-5,5
Fin de la contribution exceptionnelle puis baisse du taux d'IS			-2,5	-4,5
Plans investissement et TPE/PME		-0,5	-1,0	-1,0
Total des mesures en faveur des entreprises	-10	-24	-33	-41

Source : PLF 2016.

La stratégie budgétaire décrite ci-dessus cherchant à réduire simultanément les déficits publics structurels et la fiscalité des entreprises, financée par la maîtrise de la dépense publique et la hausse des prélèvements sur les ménages pèsera sur la croissance. L'ajustement structurel est estimé, selon nos calculs, à 0,5 point de PIB pour l'année 2015 et à 0,3 point pour les années 2016 et 2017. Cet ajustement pénalise d'autant plus la croissance que les politiques d'offre n'auront un impact positif qu'à moyen et à long terme. Leur effet sera modeste à court terme, alors que la baisse des

dépenses publiques et la hausse des prélèvements sur les ménages ont un impact plus rapide sur le PIB et plutôt élevé à court terme, notamment dans un contexte où l'activité reste morose[8]. Ainsi, au total, la politique budgétaire amputerait la croissance du PIB de 0,4 point en 2016 et en 2017 (tableau 2).

Tableau 2. Politique budgétaire et fiscale pour 2016 et impact sur le PIB

	2016		
	En pts de PIB	Multipli-cateur	Impact sur le PIB
Total PO (a = a1 + a2 + a3) dont	-0,15		0,03
Mesures discrétionnaires (a1) dont	-0,13		0,02
CICE*	-0,02	1,1	0,02
Pacte de responsabilité et de solidarité dont	-0,36	0,4	0,16
Baisse des cotisations patronales comprises entre 1,6 et 3,5 SMIC	-0,21	0,5	0,10
Baisse C3S	-0,05	0,4	0,02
Baisse surtaxe IS	-0,11	0,3	0,04
Baisse IRPP sur les ménages modestes	-0,09	1,0	0,09
Plans investissement et TPE/PME	-0,02	1,1	0,02
Taxation écologique et hausse de la CSPE	0,11	1,0	-0,11
Fusion PPE et RSA*	0,09	1,0	-0,09
Autres	0,16	0,6	-0,09
Plus-values fiscales (élasticité recettes fiscales au PIB) (a2)	0,00	0,6	0,0
Impact des contentieux (a3)	-0,02	0,6	0,0
Dépenses publiques primaires hors CICE (b)	-0,5	1,0	-0,4
TOTAL Impulsion budgétaire ex post (c = -a + b)	-0,32		-0,4

Source : PLF 2016, calculs et prévisions OFCE.

Notre prévision a été finalisée fin-septembre avant les attentats du 13 novembre et du discours de F. Hollande devant le Parlement réuni en Congrès, où il a prononcé « le pacte de sécurité l'emporte sur le pacte de stabilité ». Sur la base de notre prévision et des annonces réalisées depuis le 13 novembre, il apparaît *a priori* que les cibles de déficit nominal seraient toujours conformes aux engagements européens de la France. En outre, les nouvelles dépenses liées à la réponse faite aux attentats de novembre seraient exclues du calcul de déficit dans le cadre de la procédure de déficit excessif. Pour rappel, les augmentations de dépenses liées à des événements extraordinaires, non contrôlés par le gouvernement, rentrent dans le cadre des flexibilités existantes dans l'application des règles du Pacte de stabilité

et de croissance. Dans ce contexte, la France devrait sortir de la procédure de déficit excessif à l'horizon 2017, conformément à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015.

---

[1] La réduction du déficit structurel est en fait plus marquée, de 4,3 points de PIB.

[2] Selon le gouvernement ; le déficit public baisserait de 0,1 point de PIB en 2015 (3,8 % du PIB), de 0,5 point en 2016 (3,3 %) et de 0,6 point en 2017.

[3] Les crédits d'impôts restituables – essentiellement le CICE et le CIR – sont comptabilisés en dépenses publiques par la base 2010 des comptes nationaux. Afin, de rester plus proches des concepts économiques, les dépenses publiques seront analysées hors crédits d'impôts ; ces derniers seront analysés comme une composante de la fiscalité.

[4] Elle a augmenté de 0,9 % en valeur et de seulement 0,3 % en volume (déflaté par les prix du PIB).

[5] La fusion de la PPE et du RSA se traduit par une hausse de l'IR de 2 milliards (hausse des PO), compensée à l'identique par une hausse de la prime d'activité qui, elle, est comptabilisée en dépenses. Cette mesure est donc neutre sur le revenu des ménages.

[6] Avec notamment l'extension de la baisse des cotisations sociales employeurs, la poursuite de la baisse de la C3S et l'élimination de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés.

[7] Ce chiffre neutralise l'impact de la fusion de la PPE et du RSA.

[8] Voir Creel, Heyer et Plane (2011), « Petit précis de

politique budgétaire par tous les temps. Les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011.

What kind of pension reform for 2013?

In a speech on 28 March, Francois Hollande raised the 20 billion euro deficit forecast for 2020 in order to announce a further extension of the pension contributions period, while refusing to end the indexation of low state pensions and pensions in the statutory pension system. Francois Hollande and the French government also pledged to re-balance the public finances by 2017. As they no longer wish to increase the tax burden in a period of weak or even non-existent growth, this means cutting public spending by at least 70 billion euros, or about 7%. As pensions account for a quarter of public expenditure, they cannot be spared the austerity axe. There is a major risk that the goal of re-balancing the public finances will result in lowering the level of pension payments. When negotiating the supplemental pension arrangements in March 2013, the MEDEF managed to obtain pension increases of 1 percentage point below the inflation rate for 3 years, meaning a 3% loss in purchasing power. In a recently published note (*Notes de l'OFCE*, no. 26 dated 24 April 2013), Henri Sterdyniak explains that there are other possible approaches to reform.

Qui sème la restriction récolte la récession

par le Département Analyse et Prévisions, sous la direction de X. Timbeau

Ce texte résume la note de l'OFCE n°16 donnant les perspectives de l'économie mondiale 2012-2013.

Le paroxysme de la crise des dettes souveraines est passé. La dette publique grecque est restructurée et diminuera, au prix d'un défaut, de 160 à 120 % du PIB. Cette restructuration autorise le déblocage du soutien financier de la troïka à la Grèce et résout pour l'instant le problème de financement du renouvellement de la dette publique grecque. La contagion qui avait frappé la plupart des pays de la zone euro, et qui s'était traduite par une hausse des taux souverains, est interrompue. La détente est sensible par rapport au début de l'année 2012 et le risque d'un éclatement de la zone euro est largement réduit, du moins dans le court terme. Pour autant le processus de transformation de la Grande Récession, amorcée en 2008, en très Grande Récession n'est pas interrompu par le soulagement temporaire apporté à la crise grecque.

D'une part, l'économie mondiale, et singulièrement la zone euro, restent dans une zone de risque où, à nouveau, une crise systémique menace et d'autre part, la stratégie choisie par l'Europe, à savoir la réduction rapide de la dette publique (qui suppose la réduction des déficits publics et leur maintien en deçà des déficits qui stabilisent la dette) compromet l'objectif annoncé. Or, puisque la crédibilité de cette stratégie est perçue, à tort ou à raison comme une étape indispensable en zone euro pour rassurer les marchés financiers et permettre le financement à un taux acceptable de la dette publique (entre 10 et 20 % de cette dette étant refinancés chaque année), la difficulté à atteindre l'objectif

oblige à une rigueur toujours plus grande. La zone euro apparaît comme courant après une stratégie dont elle ne maîtrise pas les leviers, ce qui ne peut qu'alimenter la spéculation et l'incertitude.

Nos prévisions pour la zone euro concluent à une récession de 0,4 point en 2012 et une croissance de 0,3 point en 2013 (tableau 1). Le PIB par tête baisserait en 2012 pour la zone euro et serait stable en 2013. Le Royaume Uni échapperait à la récession en 2012, mais la croissance du PIB resterait en 2012 et en 2013 en deçà de 1% par an. Aux Etats-Unis, la croissance du PIB accélèrerait à 2,3% par an en 2012 après une année 2011 à 1,7%. Bien qu'il soit supérieur à celui de la zone euro, ce taux de croissance peine à enclencher une hausse du PIB par tête et ne permet pas une décrue significative du chômage.

L'épicentre de la crise se déplace ainsi vers le Vieux continent et compromet la sortie de crise pour les pays développés. Confrontés plus encore que la zone euro à une situation budgétaire dégradée et donc à l'alourdissement de la dette, les Etats-Unis et le Royaume-Uni redoutent l'insoutenabilité de leur dette publique. Mais parce que la croissance compte tout autant pour assurer la stabilité de la dette, la restriction budgétaire en zone euro qui pèse sur leur activité ne fait qu'accroître leurs difficultés.

En privilégiant la réduction rapide des déficits et de la dette publique, les responsables politiques de la zone euro révèlent qu'ils croient que le futur sera celui du pire scénario. S'en remettre à la soi-disant discipline des marchés pour rappeler à l'ordre les pays dont les finances publiques sont dégradées ne fait qu'aggraver, par le renchérissement des taux d'intérêts, le problème de soutenabilité. Par le jeu du multiplicateur, toujours sous-estimé dans l'élaboration des stratégies ou des prévisions, les politiques d'ajustement budgétaire entraînent une réduction d'activité qui valide la croyance résignée dans un "new normal" dégradé. *In fine,* elle ne fait que s'auto-réaliser.

Tableau 1. Perspectives de croissance mondiale

Taux de croissance annuels, en %

	Poids[1] dans le total	PIB en volume		
		2011	2012	2013
DEU	4,2	3,1	0,1	0,8
FRA	3,1	1,7	0,2	0,7
ITA	2,6	0,8	-1,7	-0,3
ESP	2,0	0,7	-1,1	-0,6
NLD	1,0	1,3	-0,1	0,3
BEL	0,6	1,9	0,1	0,9
AUT	0,3	3,1	0,4	0,8
FIN	0,3	2,7	0,7	1,1
PRT	0,3	-1,5	-2,9	0,2
GRE	0,3	-6,2	-3,1	-0,3
IRL	0,3	0,8	-0,4	0,9
EUZ	**15,3**	**1,5**	**-0,4**	**0,3**
GRB	3,2	0,9	0,7	0,9
SWE	0,5	4,0	0,8	1,6
DNK	0,3	1,1	0,6	1,1
EU à 15	**19,4**	**1,5**	**-0,2**	**0,4**
12 nouveaux pays membres	2,7	3,1	1,3	2,1
EU à 27	**22,0**	**1,7**	**-0,1**	**0,6**
CHE	0,5	1,9	0,2	1,0
NOR	0,4	2,5	2,5	2,8
Europe	**22,9**	**1,8**	**0,0**	**0,6**
USA	20,8	1,7	2,3	2,4
JPN	6,3	-0,6	1,9	1,5
CAN	1,9	2,3	2,0	2,3
Pays industriels	**53,3**	**1,4**	**1,2**	**1,5**
Pays candidats à l'UE[2]	1,3	7,6	1,7	4,1
RUS	3,3	4,3	3,5	3,8
Autres CEI[3]	1,3	5,9	3,7	4,2
CHN	15,3	9,2	8,1	8,1
Autres pays d'Asie	13,2	5,6	5,8	6,3
Amérique latine	8,7	4,3	3,5	3,9
Afrique subsaharienne	2,3	4,9	3,5	5,3
Moyen-Orient et Afrique du nord	4,8	3,1	3,2	3,6
Monde	**100**	**3,5**	**3,1**	**3,4**

1 : Pondération selon le PIB en les PPA de 2008 estimés par le FMI.
2 : Croatie, République de Macédoine et Turquie.
3 : Communauté des États indépendants.
Source : FMI, OCDE, sources nationales, calculs et prévision OFCE mars 2012.

L'irrésistible attraction vers la récession

par Hervé Péléraux

L'indicateur avancé pour l'économie française, mise à jour au 30 janvier 2011

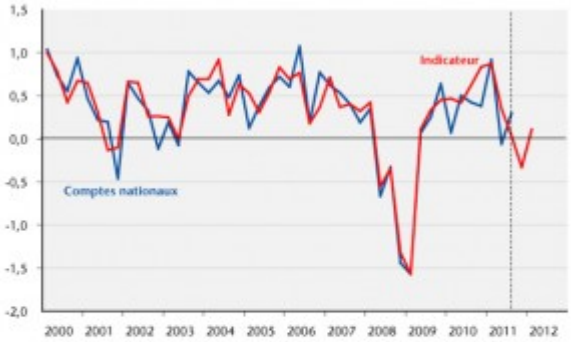
Les prévisions de février de l'indicateur avancé ont sensiblement dégradé les perspectives de l'économie française au tournant de 2011 et de 2012.

D'un côté, le PIB devrait reculer davantage qu'escompté au quatrième trimestre de 2011, -0,3 contre -0,2 % estimé le mois précédent. De l'autre, la reprise de la croissance au premier trimestre 2012, entrevue en janvier, est en passe de disparaître, avec une hausse du PIB ramenée à 0,1 %, contre 0,3 dans les estimations précédentes. Au total, le PIB se contracterait donc de 0,2 % sur les deux trimestres. L'aléa qui pèse sur la prévision du PIB à deux trimestres, et que

nous avons déjà souligné antérieurement, se lève progressivement dans un sens défavorable au fur et à mesure que les informations négatives s'accumulent. En particulier, le climat des affaires dans l'industrie a poursuivi sa chute en janvier à un rythme supérieur à celui escompté le mois précédent.

La dégradation du climat des affaires prend le pas sur les éléments plus positifs qui jusqu'à présent amortissaient l'effet de la crise des dettes souveraines sur la croissance, à savoir la baisse de l'euro contre le dollar au troisième trimestre 2011 et l'interruption de la plongée du CAC40 au quatrième trimestre. Si cette même dynamique se reproduisait en février et en mars, la France n'aurait plus guère de chances d'échapper à la récession au sens habituellement admis, c'est-à-dire la survenue de deux trimestres consécutifs de recul du PIB.

Le taux de croissance du PIB selon les comptes nationaux et selon l'indicateur *



* L'estimation est réalisée avec une variable muette valant 1 au premier trimestre 2009.

En %, t/t -1, prix chaînés, base 2005

	2010	2011				2012
	T4	T1	T2	T3	T4	T1
Comptes nationaux	0,4	0,9	-0,1	0,3	-	-
Indicateur	0,8	0,9	0,4	0,0	-0,3	0,1

Sources : INSEE, calculs et prévisions OFCE.

Prochaine mise à jour le 29 février 2012

Durée du travail et performance économique : quels enseignements peut-on tirer du rapport Coe-Rexecode ?

Par Eric Heyer et Mathieu Plane

Travaille-t-on moins en France qu'ailleurs en Europe ? La France est-elle le seul pays à avoir réduit son temps de travail au cours de la dernière décennie ? Les 35 heures ont-elles réellement « plombé » l'économie française ? Le rapport publié le 11 janvier par l'Institut Coe-Rexecode fournit quelques éléments de réponses à ces questions.

Nous revenons dans une note sur les principales conclusions du rapport qui peuvent se résumer de la manière suivante :

1. Travaille-t-on moins en France qu'ailleurs en Europe ?

- VRAI pour les salariés à temps complet,
- FAUX pour les salariés à temps partiel,
- FAUX pour les non-salariés
- INDETERMINE pour le total

2. La durée du travail a-t-elle plus baissé en France qu'en Allemagne depuis 10 ans ?

- FAUX

3. « La baisse de la durée du travail a manqué l'objectif de créations d'emplois et de partage du travail » en France

- FAUX

4. « La baisse de la durée du travail a bridé le pouvoir

d’achat par habitant » en France

- FAUX

La France et la zone euro suspendues au-dessus de la récession

par Hervé Péléraux

L’actualisation des indicateurs avancés pour la France et la zone euro à la fin octobre révèle l’extrême fragilité de ces économies, en surplomb au-dessus de la récession. La stagnation du PIB attendue en France au troisième trimestre, suivie d’un possible recul de 0,2 % au quatrième, peut préfigurer la survenue d’une récession au tournant de 2011-2012, alors même que l’optimisme était encore de mise avant l’été. La situation n’est guère meilleure pour l’ensemble de la zone euro, avec une stagnation anticipée du PIB dans la seconde moitié de 2011. La crise des dettes souveraines, démarrée en mai 2010 avec la révélation de la crise grecque, aura finalement eu raison de la résistance, un peu surprenante, des économies dans la seconde moitié de 2010 et au premier trimestre 2011.

L’indicateur avancé pour la France :

http://www.ofce.sciences-po.fr/indic&prev/indicateurfr.htm?current=five&sub=c

L’indicateur avancé pour la zone euro :

http://www.ofce.sciences-po.fr/indic&prev/indicateureuro.htm?c

urrent=five&sub=c