

2. Finances publiques 2012-2017 : austérité confirmée

Plus de 100 milliards d'économies prévues sur le mandat 2012-2017...

L'objectif de retour vers l'équilibre des finances publiques sur la période 2012-2017 conduit à une réduction majeure du déficit public structurel. Sur l'ensemble du mandat, les économies attendues, selon le programme pluriannuel issu du débat d'orientation budgétaire 2012, devraient représenter 5,2 points de PIB (soit 105 milliards d'euros). Cependant, le déficit public ne devrait baisser que de 4,4 points de PIB, soit 89 milliards d'euros. Cela s'explique par la détérioration de l'*output gap* de 1,4 point de PIB au cours du mandat qui creuse le déficit public conjoncturel. Avec une croissance annuelle moyenne du PIB de 1,3 % de 2012 à 2017, inférieure à son rythme potentiel (1,5 %), le manque à gagner en termes de recettes fiscales et de dépenses publiques à économiser représente 0,7 point de PIB (14 milliards d'euros) en 2017 (tableau 5). Dans notre cadrage budgétaire³, le solde public ne repasse sous la barre des 3 % du PIB qu'en 2014 et celui-ci reste encore déficitaire en 2017 (-0,9 % du PIB), en raison d'une dynamique de croissance moins favorable que celle contenue dans le programme pluriannuel du débat d'orientation budgétaire (1,3 % en moyenne sur la période 2012-17 contre 1,6 % pour le gouvernement). En effet, dans le programme pluriannuel du débat d'orientation budgétaire, le solde public de la France atteint 3 % du PIB en 2013 et retrouve l'équilibre en 2017.

Tableau 5. Décomposition des ajustements budgétaires au cours du mandat (2012-2017)

	En pts de PIB	En Mds d'euros
Variation du solde public	4,4	89
Effet conjoncturel	-0,7	-14
Effet structurel (y compris charges d'intérêts)	5,2	105
dont : - taux de PO	2,6	52
- dépenses publiques	2,6	53

Sources : Débat d'orientation budgétaire 2012, calculs OFCE.

L'amélioration attendue du solde public structurel est historique. Après s'être redressé de 1,7 point de PIB en 2011, celui-ci devrait donc s'accroître de 5,2 points de PIB de 2012 à 2017, soit une amélioration de près de 7 points de PIB en sept ans. À titre de comparaison, les politiques d'austérité de 1995 à 1997 avaient permis de réduire le déficit structurel de 2,3 points de PIB (graphique 6).

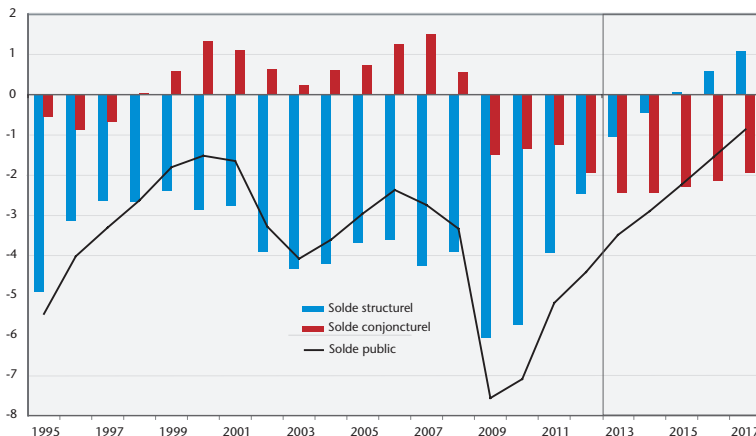
Selon nos calculs, le solde structurel serait positif à partir de 2015. Dans le cadre d'une règle d'or budgétaire, les impulsions budgétaires devraient cesser d'être négatives à partir de 2014⁴, ce qui veut dire que l'agenda actuel de réduction des déficits publics va au-delà des recommandations du pacte budgétaire.

3. Nous avons retenu le scénario avec un multiplicateur budgétaire égal à 1.

4. Pour voir l'impact d'une telle mesure, voir la partie plus haut sur « Quelle serait une politique économique européenne plus vertueuse ? »

En revanche, les impulsions budgétaires négatives successives de 2012 à 2017 vont peser durablement sur la croissance, empêchant de véritable réduction des déficits conjoncturels sur la période de projection.

Graphique 6. Décomposition du solde public entre composantes conjoncturelle et structurelle *



* Pour mesurer la composante conjoncturelle, malgré les réserves que nous pouvons émettre, nous avons retenu l'output gap de l'OCDE de 1995 à 2011. Au-delà, celui-ci évolue comme l'écart entre la croissance du PIB prévue et le taux de croissance potentiel de l'économie (1,5 % par an sur la période 2012-2017).

Sources : OCDE, calculs OFCE.

...répartis de façon équilibrée entre hausse de prélèvements obligatoires et compression de la dépense publique...

L'effort budgétaire sur l'ensemble de période 2012-2017 serait réparti de façon équilibré entre hausse des prélèvements obligatoires (PO) (2,6 points de PIB, soit 52 milliards d'euros) et réduction structurelle du poids des dépenses publiques (2,6 points de PIB, soit 53 milliards d'euros) (tableau 5).

Du côté des recettes publiques, les mesures prises par la précédente majorité représentent une hausse des taux de PO de près de 20 milliards d'euros⁵ (1 point de PIB) sur la période 2012-2017. Dans le cadre de la Loi de finances rectificative 2012, le nouveau gouvernement a fait voter pour 13,3 milliards d'euros (0,6 point de PIB) de prélèvements supplémentaires en 2013 (7,2 en 2012 et 6,1 en 2013) qui devraient atteindre 15,4 milliards d'euros en régime de croisière. Si l'on ajoute les hausses de taux de cotisations retraites prévues pour financer la révision de la réforme des retraites (voir Cornilleau et Sterdyniak « Un report de l'âge légal... »), ce montant atteint 14,5 milliards en 2013 (0,7 point de PIB) et 18,1 milliards en régime de croisière (0,9 point de PIB). Il reste donc environ 14 milliards d'euros de PO (0,7 point de PIB) supplémentaires à dégager par la nouvelle majorité sur l'ensemble du mandat.

5. Pour plus de détails, voir Plane (2012) « Finances publiques : vers une nouvelle hausse de la fiscalité ? » in « Réforme fiscale », *Revue de l'OFCE/Débats et Politiques*, n° 122, avril 2012.

Du côté des dépenses publiques, les objectifs se sont durcis par rapport au programme du candidat François Hollande dans lequel celui prévoyait une augmentation de 1,1 %, en volume, en moyenne par an. Selon le programme pluriannuel du débat d'orientation budgétaire 2012, la croissance moyenne, en volume, de la dépense publique sur la période 2012-2017 serait de 0,7 %, permettant une économie structurelle de 0,4 point de PIB par an. À titre de comparaison, elle a crû de 1,4 %, en volume, en moyenne sur le mandat précédent (2007-2012). Depuis deux ans (2011-prévision 2012), la dépense publique croît à 0,7 % en volume par an.

Pour atteindre son objectif de réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB, le gouvernement table notamment sur une stabilisation en valeur des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions, avec une stabilisation des effectifs de l'État et de la masse salariale, ainsi qu'une progression contenue de l'ONDAM (2,7 % contre 4 % d'évolution tendancielle). S'agissant des effectifs de l'État, les créations d'emplois seront réservées à l'enseignement, la sécurité (police et gendarmerie) et la justice, avec la création de 65 000 postes en cinq ans. Rappelons que ces trois ministères concentrent plus de 60 % des effectifs de la fonction publique. Des efforts importants sur l'ensemble des autres ministères seront donc nécessaires afin de respecter cet objectif de stabilité globale des effectifs. S'agissant des dépenses de fonctionnement, le gouvernement prévoit une baisse de ces dernières de 15 % entre 2012 et 2015 et un effort de même ampleur aux dépenses d'intervention pilotables. Au total ces mesures devraient permettre d'économiser structurellement 8,8 milliards d'euros en moyenne chaque année, soit 44 milliards sur la période 2013-2017 et 53 milliards si l'on inclut l'année 2012.

... avec 60 % de l'effort portant sur la période 2012-2013

Plus de 60 % de l'ajustement budgétaire structurel attendu sur le mandat porte sur la période 2012-2013 (tableau 6). Cela représente des économies de l'ordre de 3,2 points de PIB en deux ans, soit 64 milliards d'euros. Sur ces 64 milliards d'euros, 46 milliards doivent provenir des hausses de PO. La précédente majorité a pris des mesures qui augmenteront les PO de 19,5 milliards d'euros en 2013. Dans le cadre de la Loi de finances rectificative 2012, la nouvelle majorité a pris des mesures de hausse des PO pour 2013 à hauteur de 13,4 milliards (14,5 si l'on inclut la hausse des cotisations retraites).

Parmi ces mesures, 9 milliards représentent un retour sur les réformes fiscales du gouvernement précédent (tableau 7), avec notamment la remise en cause de l'exonération et la défiscalisation des heures supplémentaires avec un gain de 3 milliards en 2013 (4 milliards en régime de croisière) (voir dans cette note : Éric Heyer, « La suppression des heures supplémentaires va-t-elle créer des emplois ? »), le retour sur la réforme de l'ISF (2,3 milliards) et des droits de successions (1,2 milliards), la suppression de la TVA avec le maintien de la hausse de la CSG sur les revenus du capital (2,6 milliards).

À cela s'ajoute, la taxation des banques, du système financier (taxe systémique) et des groupes pétroliers (voir dans cette note : C. Antonin et E. Salies « Taxer les stocks de pétrole : mauvaise nouvelle pour le consommateur ? ») pour une valeur de 1,4 milliard en 2012 et 1,1 en 2013. Enfin, la réduction des niches fiscales et sociales et la hausse de la fiscalité sur les grandes entreprises et les stocks options rapporteraient 3,3 milliards d'euros en 2013 (4,1 en régime de croisière).

Tableau 6. Détail annuel de la décomposition du solde public selon les principaux agrégats

En points de PIB	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-4,4	-3,5	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
Variation du solde public (E=A+B+C+D)	0,8	1,0	0,6	0,7	0,7	0,7
Variation des taux de PO (A=A1+A2)	1,1	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0
dont : - mesures nouvelles sur les PO (A1)	1,2	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0
- élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A2)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gains dus à l'écart entre la progression des dépenses publiques et le PIB potentiel* (B=B1+B2)	0,5	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5
dont : - dépenses publiques primaires (B1)	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
- charges d'intérêts sur la dette publique (B2)	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Variation solde conjoncturel (C)	-0,7	-0,5	0,0	0,2	0,2	0,2
Impact des recettes non fiscales sur le PIB (D)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Variation solde structurel** (E=A+B1)	1,6	1,6	0,6	0,5	0,5	0,4
Effort structurel*** (F=A1+B1)	1,7	1,6	0,6	0,5	0,5	0,4
PIB (en %, en volume)	0,1	0,5	1,5	1,8	1,8	1,9

* Nous avons retenu un taux de croissance du PIB potentiel de 1,5 % de 2012 à 2017

** Calculé hors effet des charges d'intérêt

*** L'effort structurel retrace les seuls effets de maîtrise des dépenses – c'est-à-dire les dépenses publiques hors charges d'intérêt – et les mesures de prélèvements obligatoires décidées par les pouvoirs publics.

Sources : Débat d'orientation budgétaire 2012, calculs OFCE

Pour atteindre son objectif de taux de PO pour 2013, le gouvernement va devoir donc alourdir la pression fiscale de 12 milliards d'euros. Sur ce montant, 1,3 milliard devrait provenir de la hausse des taux de marginaux de l'IR à 45 % et à 75 % et du plafonnement du quotient familial (voir dans cette note : H. Sterdyniak, « les projets fiscaux du gouvernement » et G. Allègre « Quotient familial et allocation de rentrée scolaire : petits transferts entre familles »). Sur les 10,7 milliards d'euros restant, le gouvernement sera face à plusieurs options non exhaustives :

- soit poursuivre dans la logique du gouvernement précédent en continuant à réduire certaines niches fiscales et sociales, les marges de manœuvres étant encore importantes (28 milliards selon H. Sterdyniak, dont 4,6 uniquement avec les avantages PEA, assurances, dividendes, Participations/Intéressement et investissements immobiliers et 2,6 avec la prime des fonctionnaires) ainsi que remettre le taux de TVA normal dans les hôtels-café-restaurant (3,8 milliards) ;
- soit faire payer la CSG sur les loyers implicites et les plus-values des résidences principales (10,7 milliards selon H. Sterdyniak) ;
- soit proposer une hausse générale de 1 point du taux de CSG.

Tableau 7. Mesures sur les PO décidées par le nouveau gouvernement

En Mds d'euros

	2012	2013	Régime de croisière
<i>Retour sur les réformes fiscales du gouvernement précédent</i>	4,2	9	10,2
Remise en cause de l'exonération et défiscalisation des heures supplémentaires	1	3	4
Contribution exceptionnelle sur la fortune*	2,3	2,3	2,3
Retour sur les allègements des droits de succession	0,1	1,2	1,4
Suppression TVA sociale (CSG revenus du capital)	0,8	2,6	2,6
Baisse taux de TVA sur le livre	0	-0,1	-0,1
<i>Taxation des banques, du système financier et des groupes pétroliers</i>	1,4	1,1	1,1
Taxation des opérations financières	0,2	0,5	0,5
Taxe systémique (contribution du système bancaire)*	0,6	0,6	0,6
Contribution exceptionnelle du secteur pétrolier	0,6	0	0
<i>Réduction des niches fiscales et sociales</i>	0,7	2,8	2,8
Limitation des niches sociales sur l'épargne salariale	0,6	2,4	2,4
Assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non résidents	0,1	0,3	0,3
Suppression de l'avantage fiscal pour la provision pour investissement	0	0,1	0,1
<i>Hausse de la fiscalité sur les grandes entreprises et sur le capital</i>	1,1	0,5	1,3
Limitation de l'optimisation fiscale	0,2	1	1
Anticipation du versement de la majoration exceptionnelle de 5 % d'IS pour les entreprises de plus de 250 millions de CA	0,8	-0,8	0
Taxation accrue sur les stocks options	0,1	0,3	0,3
<i>Réforme des retraites</i>	0	1,1	2,7
Hausse du taux de cotisation retraite employeur et salarié	0	1,1	2,7
Total	7,2	14,5	18,1

* Par convention, l'impact 2013 est considéré comme nul compte tenu de la réforme annoncée de l'ISF et de la taxe systémique

Sources : Loi de finances rectificative 2012, calculs OFCE.