



PFG -8 octobre 2014

## Quelle crédibilité pour le budget 2015 ? les leçons - inquiétantes - des exercices passés

Année après année, le rituel politico-médiatique de présentation du budget nous amène à fixer notre regard exclusivement sur le futur, au cas particulier le budget 2015, sans passer beaucoup de temps à regarder même succinctement le passé, même le passé le plus récent car le nouveau budget inclut par construction une prévision d'atterrissage du budget précédent.

Pourtant cet exercice rétrospectif est vraiment essentiel pour juger de la crédibilité et de la sincérité du processus de prévision budgétaire, acte fondamental de la vie publique. Il permet de pallier le risque d'amnésie permanente néfaste à une construction sereine de l'avenir.

Nous nous proposons donc ici de regarder ce qui s'est passé sur les années récentes avant de faire quelques remarques sur le budget 2015. Il faut raisonner toutes administrations publiques confondues (Etat, Sécurité sociale, collectivités locales) et s'affranchir chaque fois que nécessaire de données rapportées au PIB en utilisant en tant que de besoin les euros, ou plutôt les milliards d'euros.

### « Retour vers le futur » des budgets 2012 à 2014

Regardons d'abord l'écart entre le déficit prévu et le déficit effectif des trois dernières lois de finances, avec la particularité de l'exercice 2012 dont le PLF relevait de l'ancienne majorité et dont l'essentiel de l'exécution a relevé de la nouvelle.

déficit en %age du PIB	2012	2013	2014
solde projet loi de finances	-4,5%	-3,0%	-3,6%
solde effectif (ou reprévision 2014)	-4,8%	-4,1%	-4,4%
écart	-0,3%	-1,1%	-0,8%
écart	6,7%	36,7%	22,2%

Le déficit effectif a toujours été substantiellement supérieur au déficit effectif, avec des écarts importants en 2014 et plus encore en 2013, année où les deux finalistes de l'élection présidentielle s'étaient engagés à rentrer dans les clous européens avec un déficit de 3% désormais envisagé seulement en 2017 (année de retour à l'équilibre dans le programme du candidat Hollande, contre 2016 pour le candidat Sarkozy). Il y a ainsi une vingtaine de milliards d'euros de déficits supplémentaires entre prévision et réalisation des deux derniers exercices.

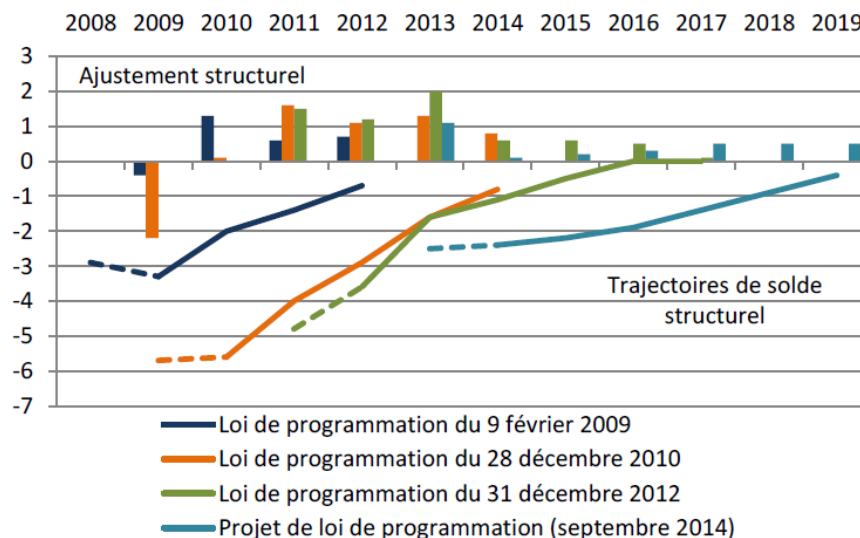
L'explication la plus importante de cet écart sur le solde tient à la surestimation d'une croissance française pourtant en berne depuis l'été 2008. Cette surestimation, qui induit une majoration des recettes fiscales et des cotisations sociales, n'est pas une tradition de l'actuelle majorité puisque la surestimation important la plus récente a été faite par le gouvernement Fillon avec la loi de finances pour 2012.

croissance en volume	2012	2013	2014
croissance projet loi de finances	1,8%	0,8%	0,9%
croissance effective (ou reprévision 2014)	0,0%	0,3%	0,4%
écart	-1,8%	-0,5%	-0,5%

Cela correspond d'ailleurs à une solide tradition française puisque sur quatre décennies (1974-2012), le biais optimiste moyen est de 0,6%. Ce problème a notamment justifié la création du Haut Conseil des Finances Publiques qui porte un jugement indépendant sur cette variable clé du budget français depuis le budget 2014.

Tout ceci aboutit à la révision permanente de la trajectoire des finances publiques françaises depuis quinze ans : tout retour à l'équilibre budgétaire est virtuel et constitue un horizon fuyant qu'on peut seulement prédire à moyen terme mais qui ne s'incarne jamais dans les faits. Le Haut Conseil des Finances Publiques indique ainsi laconiquement que « *l'ambition initiale des précédentes lois de programmation en termes de redressement structurel des finances publiques n'a pas été réalisée. Les trajectoires de solde structurel ont été rapidement et régulièrement révisées dans les textes financiers et les programmes de stabilité ultérieurs, bien avant le terme de la loi de la programmation en vigueur* » et fournit à l'appui le schéma ci-après.

**Graphique 2 : Trajectoires de solde et d'ajustement structurels**



Source : Lois de programmation des finances publiques, calculs du HCFP.

### Faut-il sauver le soldat budget 2015 ?

Le budget 2015 a déjà fait l'objet de multiples commentaires sur ses recettes (mix du pacte de responsabilité et de baisses d'impôts pour certains ménages), ses dépenses (21 milliards d'économies annoncées et raisonnablement saupoudrées mais n'empêchant pas la dépense publique totale d'augmenter d'une bonne vingtaine de milliards d'euros à 1.222,4 mds€) et sur son solde (interruption de la séquence de baisse du déficit entamée après l'énorme trou de 2009).

Ces commentaires n'épuisent pas la question devenant lancinante de sa crédibilité au regard du track record récent d'exécution, qui a par exemple amené des commentaires peu amènes du Haut conseil des finances publiques. D'une certaine manière, ce budget ne fait pourtant que poursuivre la longue séquence des redressements budgétaires souvent promis et rarement mis en œuvre qui caractérise la France quasiment depuis le lancement de la zone euro et son obligation de transmission de projections pluriannuelles à une Commission européenne dont on semble craindre le futur jugement sur le budget 2015 ainsi que l'a récemment indiqué une brève du Figaro.

Hélas pour la France, le contexte a changé avec l'apparente lassitude de partenaires de la zone euro dont certains ont consenti des efforts budgétaires brutaux notamment dans le Sud de l'Europe. N'oublions pas enfin que la séquence ininterrompue de déficits depuis 1974, particulièrement accélérée depuis 2008, a porté d'une dette publique détenue aux deux tiers par des non-résidents à plus de 2.000 milliards d'euros, en route rapide vers les 100% du PIB (97,2% prévu fin 2015 dans le projet de budget).

Bref la restauration de la crédibilité budgétaire a vocation devenir rapidement un enjeu majeur d'intérêt national.