



N° 2103

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juillet 2019

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
*relatif au **débat d'orientation des finances publiques***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JOËL GIRAUD
Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : UNE STRATÉGIE BUDGÉTAIRE CONFIRMÉE	11
A. LES NORMES JURIDIQUES	11
1. L'encadrement européen des stratégies budgétaires nationales	11
2. Le cadre pluriannuel des finances publiques en France	14
B. LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE	15
1. Les prévisions de croissance	15
2. Les hypothèses d'inflation et de masse salariale	17
C. L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE POUR LES ANNÉES 2019 À 2022	18
1. Des cibles de solde effectif et structurel en repli	18
2. Des légères modifications de la trajectoire de dépenses publiques par rapport au programme de stabilité d'avril 2019	22
a. Le ratio de dépenses publiques : un objectif inchangé pour 2022	22
b. Le taux de croissance en volume de la dépense publique : une évolution plus forte que celle prévue dans le programme de stabilité	24
3. Un ratio de dette publique plus élevé et une charge des intérêts de la dette favorable à court terme	25
a. Le niveau de la dette publique	25
b. Un niveau de charge d'intérêts de la dette publique fortement révisé depuis la LPFP mais inchangé par rapport au programme de stabilité d'avril 2019	25
4. Une stratégie budgétaire confirmée	27
II. LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS ET LE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT EN 2018 ET EN 2019	28
A. L'EXERCICE 2018 : UNE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES	28
1. L'amélioration du solde public	28

a. Une poursuite de la baisse du déficit public.....	28
b. Une variation du solde structurel « proche » de la trajectoire de la LPPF.....	29
2. La baisse du niveau des prélèvements obligatoires	31
3. La maîtrise des dépenses publiques en 2018	33
a. Un ratio de dépenses publiques en diminution.....	33
b. Un volume de la dépense publique en baisse.....	35
c. Des efforts en dépense importants dans l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques.....	37
4. Le ratio de dette publique enfin stabilisé	41
a. Une dette publique stabilisée à 98,4 % du PIB en 2018	41
b. Une évolution plus favorable qu'attendue, mais un niveau d'endettement supérieur à la prévision de la loi de programmation des finances publiques en raison de traitements comptables.....	42
c. Un déficit public proche du déficit public stabilisant le ratio de dette publique	43
B. L'EXERCICE 2019 : DES EFFORTS BUDGÉTAIRES À CONCILIER AVEC LE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT	44
1. Des prévisions atteignables.....	44
a. Un contexte marqué par le poids des mesures exceptionnelles.....	44
b. Des prévisions de recettes « plausibles ».....	44
c. Des risques modérés sur les dépenses publiques.....	45
2. Des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages partiellement financées par des mesures nouvelles.....	47
a. Des mesures pour répondre à l'urgence économique et sociale.....	47
b. Une mise à contribution des plus grands groupes et des économies sur la dépense de l'État pour le financement des mesures	48
III. L'ACTE II DU QUINQUENAT : LES GRANDS ENJEUX FINANCIERS DE LA PÉRIODE 2020-2022.....	49
A. LES ENJEUX FINANCIERS DE L'EXERCICE 2020	49
1. Des mesures supplémentaires en faveur du pouvoir d'achat.....	49
a. Une baisse de l'impôt sur le revenu de l'ordre de 5 milliards d'euros	49
b. Une reconduction, sous condition, de la prime exceptionnelle de fin d'année.....	50
c. Une réindexation des pensions inférieures à 2 000 euros mensuels et un relèvement du minimum contributif et équivalents.....	51
2. Un financement permis par un effort supplémentaire de maîtrise de la dépense publique et par la révision de niches fiscales et sociales	52
a. La révision de certaines niches fiscales et sociales.....	52
b. L'intensification des efforts de maîtrise de la dépense publique.....	54
3. Le projet de maquette budgétaire et le dispositif de performance envisagé pour le projet de loi de finances pour 2020	57

B. LES AUTRES ENJEUX FINANCIERS DE L'ACTE II	58
1. Les enjeux en recettes	58
a. La suppression intégrale de la taxe d'habitation sur les résidences principales	58
b. La réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique	59
2. Les enjeux en dépenses	60
a. La rénovation du système de prestations sociales	60
b. L'amélioration de la prise en charge de la dépendance	60

INTRODUCTION

Le débat d'orientation des finances publiques (DOFP) en vue du projet de loi de finances pour 2020 sera le premier « moment budgétaire » de « l'acte II du quinquennat ».

Le débat sur le programme de stabilité d'avril 2019 avait été l'occasion pour le Gouvernement de présenter une trajectoire de finances publiques tirant les conséquences de l'évolution du contexte macroéconomique et des mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages décidées en décembre 2018.

Pour des raisons de calendrier, elle n'intégrait pas, par construction, l'impact financier découlant des annonces faites par le Président de la République le 25 avril dernier ⁽¹⁾, à l'issue du Grand Débat national.

Le DOFP, cette année, se déroule à un moment charnière du quinquennat. En effet, il intervient un mois après la déclaration de politique générale du Premier ministre qui, à la suite des conclusions du Grand Débat national, a dressé la feuille de route du Gouvernement ⁽²⁾. Il est l'occasion d'exposer au Parlement une programmation des finances publiques révisée par rapport à celle du programme de stabilité d'avril dernier, prenant en compte des mesures supplémentaires en faveur des ménages, principalement sous la forme de baisses des prélèvements obligatoires.

Les résultats de l'exercice 2018 et les prévisions du Gouvernement pour les exercices 2019 à 2022 confortent la stratégie en matière de finances publiques mise en œuvre depuis le mois de juin 2017 et détaillée dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 ⁽³⁾ : le redressement des comptes publics ; la baisse des prélèvements obligatoires ; la baisse de la dépense publique.

L'exercice 2018 est le premier exercice complet du quinquennat. **Ses résultats sont conformes aux orientations de la LPFP :**

– le déficit public a diminué de 0,3 point de PIB, soit davantage que ce que prévoyait la LPFP (– 0,1 point de PIB) ;

– le ratio de dette publique a été stabilisé, alors que la LPFP prévoyait une augmentation (+ 0,2 point de PIB) ;

– le ratio de prélèvements obligatoires a diminué de 0,2 point de PIB, à un rythme légèrement inférieur aux prévisions de la LPFP (– 0,4 point de PIB), mais

(1) Conférence de presse du 25 avril 2019.

(2) Compte rendu intégral de la première séance à l'Assemblée nationale du mercredi 12 juin 2019 ([lien](#)).

(3) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

qui s'explique notamment par une réaction spontanée des prélèvements obligatoires à la croissance plus forte qu'anticipée ;

– le ratio de dépenses publiques a reculé de 0,6 point de PIB, conformément à la LPFP (– 0,7 point de PIB).

Ces bons résultats ont été obtenus en même temps qu'une **amélioration sensible de la sincérité budgétaire, des méthodes de gestion et du respect de l'autorisation parlementaire**, ce dont on ne peut que se réjouir.

La mise en œuvre des orientations de la LPFP doit donc se poursuivre. Elle est d'abord nécessaire pour que la France retrouve des **marges de manœuvre budgétaires** qui lui feraient cruellement défaut en cas de retournement conjoncturel. Elle est nécessaire ensuite pour apporter une réponse à l'exaspération fiscale des Français qui s'est manifestée sous des formes variées au cours de ces dernières années. Il n'est pas inutile de rappeler qu'en 2017 le taux de prélèvements obligatoires a atteint le record historique de 45,2 % du PIB.

Si le cap doit être tenu, les trajectoires financières des lois de programmation des finances publiques ne sont pas des objets rigides. Elles n'ont pas la force normative des dispositions des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, parce qu'il est nécessaire que le Gouvernement et le législateur soient en mesure d'adapter la politique budgétaire aux évolutions macroéconomiques et sociales.

Ainsi, entre fin 2018 et avril 2019, de nouvelles mesures au profit des ménages ont été annoncées, principalement sous la forme d'une accélération et d'une intensification des baisses de prélèvements obligatoires. Au total, les prélèvements obligatoires devraient diminuer de 1,4 point de PIB entre 2017 et 2022 au lieu de 1,1 point selon la LPFP.

Les équilibres financiers exposés dans le rapport du Gouvernement préparatoire à ce DOFP ⁽¹⁾ tiennent compte de ces éléments nouveaux. **Ils restent cohérents avec la stratégie budgétaire exposée dans la LPFP.** En 2020, le déficit public atteindrait 2,1 % du PIB, un niveau qui n'a pas été atteint depuis 2001.

Le Rapporteur général relève toutefois que, par rapport à la LPFP, l'objectif de déficit public en 2022 est dégradé d'un point de PIB, s'établissant à 1,3 % au lieu de 0,3 %. Cette révision tient pour environ 0,4 point de PIB aux conséquences de l'actualisation des hypothèses macroéconomiques sur l'ensemble de la période 2018 à 2022 et pour environ 0,6 point de PIB aux mesures de soutien au pouvoir d'achat des Français.

(1) *Tome 1 du rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, juin 2019* ([lien](#)).

Une nouvelle programmation des finances publiques devrait donc se justifier dans les mois qui viennent. En tout état de cause, le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 permettront d'acter une partie des annonces faites par le Président de la République et le Premier ministre et proposeront des mesures destinées à les financer.

Les objectifs présentés par le Gouvernement pour les années à venir sont à notre portée. Ils supposent cependant de parvenir à réaliser des économies sur les dépenses fiscales dès le PLF 2020, ce à quoi le rapport d'application des mesures fiscales (RALF) qui sera présenté dans quelques semaines devra contribuer.

Parallèlement, l'effort de maîtrise de la dépense publique ne doit pas être relâché, dans un contexte macroéconomique plus contraint que ce qui avait été initialement envisagé pour les années 2019 à 2022, quand bien même des économies pourraient être espérées sur la charge de la dette.

Le maintien de taux d'intérêt faibles est un gage de confiance des investisseurs dans la signature de la France. Il permet aussi de dégager des marges de manœuvre budgétaire sans effort. Il a toutefois l'inconvénient d'entraîner des effets secondaires anesthésiants qui ne doivent pas nous détourner de la démarche d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques.

Protéger ce capital de confiance suppose de poursuivre le redressement des comptes publics qui a été entamé avec succès. Après être parvenu à renverser la tendance haussière des prélèvements obligatoires et à ramener le déficit public à un niveau inférieur à 3 % du PIB, il faut désormais engager résolument la réduction du ratio de dette publique.

Le débat d'orientation des finances publiques

Depuis 1996, un débat d'orientation budgétaire (DOB) – devenu débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – est organisé **en juillet** devant les deux Assemblées.

Ce débat est prévu par l'**article 48** de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (**LOLF**). La tenue de ce débat n'est toutefois pas obligatoire, il ne donne pas lieu à un vote.

Le débat est préparé en amont par la remise de **deux rapports**, le premier de la Cour des comptes, et le second du Gouvernement.

La Cour des comptes publie ainsi chacun année, à la fin du mois de juin, un **rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques**.

Le Gouvernement remet au Parlement, en principe avant le 30 juin, un rapport « *sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :*

« 1° Une analyse des évolutions économiques (...) ;

« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

« 3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

« 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ».

Ces deux rapports sont traditionnellement complétés par un troisième **rapport du Rapporteur général de la commission des finances**.

L'actualisation de la trajectoire des finances publiques présentée par le Gouvernement montre que la stratégie budgétaire prévue par la LPFP est confortée (I). La situation des finances publiques s'est significativement améliorée en 2018 et la tendance devrait se poursuivre en 2019, y compris en tenant compte des premières mesures de soutien au pouvoir d'achat des Français (II). Durant l'exercice 2020, premier exercice de « l'acte II du quinquennat », de nouvelles mesures de soutien au pouvoir d'achat seront mises en œuvre. Elles devront être financées par des efforts supplémentaires de maîtrise de la dépense publique et une révision de certaines « niches » fiscales et sociales. Certains chantiers lancés par le Gouvernement auront des impacts financiers au-delà de l'exercice 2020 (III).

I. LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : UNE STRATÉGIE BUDGÉTAIRE CONFIRMÉE

A. LES NORMES JURIDIQUES

1. L'encadrement européen des stratégies budgétaires nationales

La stratégie française en matière de finances publiques s'inscrit d'abord dans un cadre européen. Trois grandes catégories de normes s'imposent aux États membres : la norme relative au déficit excessif, la norme relative à l'équilibre des comptes publics et la norme relative à l'ajustement structurel minimal.

En premier lieu, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit les déviations budgétaires excessives, évaluées suivant deux critères cumulatifs : le déficit public et la dette publique. Le déficit public est excessif lorsqu'il dépasse 3 % du PIB. La dette publique est excessive lorsqu'elle dépasse 60 % du PIB. À défaut de respecter ces deux critères, l'État membre s'expose à l'ouverture d'une procédure de déficit excessif (PDE).

Le pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été adopté en 1997 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999, jour de la création de l'euro. Il vise notamment à instaurer une surveillance des finances publiques nationales par l'Union européenne. Le but est d'éviter que des déficits excessifs d'un pays ne mettent en péril l'ensemble de l'économie européenne.

Le PSC est régi par deux règlements qui ont fait l'objet de plusieurs modifications :

– le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dit « **volet préventif** » ;

– et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dit « **volet correctif** ».

Le PSC a été réformé par le « *six-pack* », un ensemble de cinq règlements et une directive de novembre 2011 qui ont renforcé la coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres.

Le critère de dette est considéré comme respecté si celle-ci diminue suffisamment ⁽¹⁾, c'est-à-dire d'au moins un vingtième par an – en moyenne sur les trois dernières années – de la fraction qui excède 60 % du PIB ⁽²⁾. Le « *six-pack* » de novembre 2011 prévoit une règle transitoire pour les PDE qui étaient en cours à

(1) Ces règles sont aujourd'hui codifiées à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et précisées par le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) Article 2 § 1 bis du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée par le b) du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011.

la date de son adoption, ce qui est le cas de la France ; en vertu de cette règle transitoire, durant les trois années suivant le retour sous les 3 %, le respect du critère de dette est apprécié jusqu'en 2020 selon la progression du solde structurel, lequel doit évoluer de façon positive.

En deuxième lieu, la norme relative à l'équilibre des comptes publics est prévue par l'article 3 du TSCG, qui érige en principe l'équilibre ou l'excédent des budgets des administrations publiques. L'équilibre est réputé atteint lorsque le déficit structurel est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à un point de PIB pour les autres.

Le solde structurel des administrations publiques

Le solde public effectif peut se décomposer en deux parties : une partie conjoncturelle, qui représente les effets du cycle économique sur les dépenses et les recettes publiques, et une partie structurelle, correspondant au niveau du solde effectif si la production de l'économie se situait à son niveau potentiel (c'est-à-dire le volume maximal de biens et de services que l'économie produit lorsqu'elle utilise toutes ses capacités).

Le solde structurel s'établit donc en corrigeant le solde public effectif des effets de la conjoncture économique, ainsi que des situations ou mesures exceptionnelles (mesures « *one-off* » selon la terminologie de la Commission européenne) ou temporaires, qui n'ont pas d'impact durable sur le solde. L'intérêt de cet outil d'analyse est d'identifier les mesures liées directement à une décision discrétionnaire de politique économique.

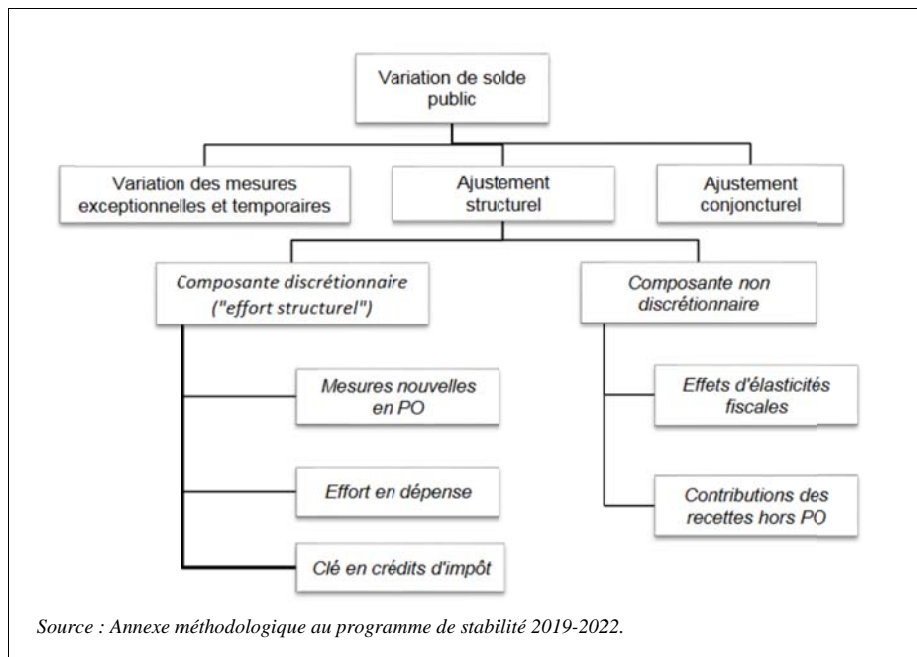
Toutes les dépenses sont supposées structurelles, c'est-à-dire indépendantes de la conjoncture économique, à l'exception des dépenses liées à l'indemnisation du chômage, qui sont intégrées au calcul du solde conjoncturel car leur évolution est cyclique.

Parmi les recettes, seules les recettes non fiscales, comme les dividendes, sont considérées comme structurelles. Tous les prélèvements obligatoires sont supposés varier en fonction de la conjoncture.

L'ajustement structurel désigne l'évolution du solde structurel d'un exercice à l'autre. Il convient d'aller plus loin en distinguant :

- l'effort structurel, qui désigne plus précisément les mesures discrétionnaires de politique économique en dépense, en rapportant le taux de croissance de la dépense publique en volume à la croissance potentielle de l'économie, et en recette, en estimant le montant des mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires (y compris les crédits d'impôt) ;
- les variations des élasticité des recettes par rapport à leur élasticité moyenne (dite élasticité conventionnelle), qui, elle, est intégrée au calcul du solde conjoncturel. Cet effet statistique est intégré au calcul du solde structurel alors qu'il n'a pas de lien direct avec la volonté des décideurs publics ;
- les contributions des recettes au solde structurel, hors prélèvements obligatoires, supposées non discrétionnaires.

Source : Annexe méthodologique au programme de stabilité 2019-2022.



En dernier lieu, la norme relative à l'ajustement structurel minimal est une norme dynamique. Pour respecter les règles précitées, les États membres doivent déterminer un objectif à moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, compris entre $-0,5$ point de PIB et l'excédent, et définir une trajectoire d'ajustement en vue de l'atteindre. Le solde structurel doit alors converger vers l'OMT retenu d'au moins $0,5$ point de PIB par an (et de plus de $0,5$ point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60% du PIB).

La France s'est donné comme objectif de moyen terme un solde structurel supérieur à $-0,4$ point de PIB, depuis l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

La Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne peuvent cependant estimer que l'effort d'ajustement peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable ⁽¹⁾.

(1) Article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1175/2011 précité.

Cette règle d'ajustement structurel est également encadrée par une règle en dépenses et en recettes. L'évolution des dépenses publiques est définie en fonction de la croissance potentielle estimée par la Commission européenne. Enfin, les États n'ayant pas encore atteint leur OMT doivent compenser les réductions de recettes discrétionnaires par des réductions de dépenses équivalentes ⁽¹⁾.

**NORMES DE FINANCES PUBLIQUES APPLICABLES AUX ÉTATS MEMBRES
DONT LA DETTE PUBLIQUE EXCÈDE 60 % DU PIB**

Normes	Modalités de surveillance et de sanction	Traité source
Limite du déficit structurel à 0,5 % du PIB	Volet préventif du PSC	TSCG
Trajectoire d'ajustement structurel supérieure à 0,5 point de PIB par an		TSCG
Limitation de l'augmentation annuelle des dépenses au taux de croissance potentielle sauf compensation par des mesures discrétionnaires en matière de recettes		
Compensation des réductions de recettes par des réductions de dépenses (règle applicable aux États n'ayant pas encore atteint leur objectif budgétaire de moyen terme)		TFUE
Réduction de la dette publique qui excède 60 % du PIB d'au moins un vingtième par an en moyenne sur trois ans	Volet correctif du PSC	TFUE
Limite du déficit nominal à 3 % du PIB	« Procédure pour déficit excessif »	

Source : *commission des finances*.

2. Le cadre pluriannuel des finances publiques en France

En cohérence avec les règles fixées au niveau européen, le droit interne français prévoit un cadre financier qui prend la forme d'une programmation pluriannuelle, établie dans deux documents juridiques.

En premier lieu, la LPFP est prévue par l'article 34 de la Constitution et s'inscrit « *dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». À ce titre, elle détermine la trajectoire des soldes structurels et effectifs annuels pendant la durée de la programmation. Son contenu est précisé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En second lieu, en application du droit de l'Union européenne, le programme de stabilité (PSTAB), institué par le PSC, est élaboré par le Gouvernement sur un rythme annuel et transmis chaque année au mois d'avril à la Commission européenne. Conçu comme un outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques, il est également un document d'information

(1) Idem.

parlementaire qui permet de mettre à jour la trajectoire des finances publiques prévue par la LPFP. Dans ce cadre, et comme cela a été le cas en 2019, le Gouvernement peut faire une déclaration au Parlement sur le projet de programme de stabilité, suivi d'un vote sur cette déclaration. Chaque année, le Rapporteur général remet un rapport sur le sujet ⁽¹⁾.

Le dernier programme de stabilité actualise la trajectoire des finances publiques de la LPFP 2018-2022. Une nouvelle actualisation a été fournie en juin 2019 dans le cadre du tome I du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), mais la trajectoire proposée est présentée à titre informatif et n'engage pas le Gouvernement.

Cette nouvelle trajectoire s'intègre dans un contexte macroéconomique qui a beaucoup évolué depuis l'adoption de la LPFP 2018-2022. L'analyse de la conjoncture économique fournit ainsi d'utiles indications sur les ajustements rendus nécessaires de la trajectoire des finances publiques.

B. LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

1. Les prévisions de croissance

Les programmations antérieures au programme de stabilité de 2019 reposaient sur la prévision d'un contexte macroéconomique plus favorable que celui qui est actuellement anticipé. La LPFP 2018-2022 a été bâtie sur une hypothèse de croissance annuelle du PIB de 1,7 % pour les années 2018 à 2021, puis de 1,8 % en 2022. Ces prévisions ont été révisées à la hausse par le Gouvernement dans le programme de stabilité d'avril 2018. Il tablait alors sur une croissance de 2,0 % en 2018 et de 1,9 % en 2019, en cohérence avec les informations alors disponibles et avec les estimations de la plupart des institutions de prévision.

Comme le Rapporteur général l'a montré dans son rapport sur le programme de stabilité d'avril 2019, précité ⁽²⁾, les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposent les trajectoires de finances publiques du dernier programme de stabilité ont été dégradées par rapport aux précédentes programmations. Elles tiennent compte du ralentissement de la conjoncture mondiale et du commerce international.

La croissance française en 2019, bien que soutenue par les mesures nouvelles en faveur du pouvoir d'achat des ménages (voir *infra*), pâtirait du ralentissement de l'économie mondiale, en lien avec les tensions sur le commerce international et la perspective du Brexit.

(1) M. Joël Giraud, Rapport sur le programme de stabilité pour les années 2019 à 2022, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1848, 10 avril 2019.*

(2) *Ibid.*, pp. 15-16.

Elle décélérerait en effet en 2019 par rapport à 2018 en raison, en particulier, d'une moindre contribution du solde extérieur à la croissance qui s'expliquerait d'une part par l'affaiblissement de la demande adressée à la France et d'autre part un rebond des importations en 2019, après un niveau particulièrement faible en 2018.

À l'inverse, l'ensemble des mesures de soutien en faveur du pouvoir d'achat des ménages aurait pour effet de dynamiser la consommation des ménages et donc la demande intérieure. En moyenne, d'après la note de conjoncture de l'INSEE de juin 2019, les gains de pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) des ménages seraient de 2,3 % en 2019, après 1,2 % en 2018.

HYPOTHÈSES DE CROISSANCE DU PIB EN VOLUME DU GOUVERNEMENT

(en %)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
DOFP 2019	1,7	1,4	1,4	1,4	1,4
PSTAB 2019	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
PSTAB 2018	2,0	1,9	1,7	1,7	1,7
LFPF 2018-2022	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8

Note : données corrigées des jours ouvrables (CJO).

Source : tome I du rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques pour 2020, programmes de stabilité 2018 et 2019 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas modifier les prévisions de croissance qu'il a présentées dans le programme de stabilité de 2019. Il prévoit que le PIB réel croîtrait à un rythme de 1,4 % chaque année entre 2019 et 2022. La croissance française se situerait ainsi dans la moyenne des pays de la zone euro. Dans le tome I de son rapport, il indique que l'économie devrait bénéficier de l'évolution de la consommation des ménages, soutenue par un pouvoir d'achat dynamique.

Le Rapporteur général relève que les prévisions du Gouvernement sont en ligne avec celles du consensus des économistes, quoique légèrement supérieures. Les prévisions les plus récentes prévoient en effet une croissance de 1,3 % en 2019. L'INSEE a ainsi relevé dans sa dernière note de conjoncture que la croissance du PIB au premier trimestre a été légèrement inférieure à sa prévision de mars 2019 (+ 0,3 % au lieu de + 0,4 %), en raison d'une contribution un peu moins forte que prévu de la consommation intérieure.

En 2020, la plupart des institutions de référence prévoient une croissance de 1,4 %, égale à la prévision du Gouvernement.

PRÉVISIONS DE TAUX DE CROISSANCE PIB FRANÇAIS EN VOLUME

(en %)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Gouvernement, Débat d'orientation des finances publiques 2019, juin 2019	1,7	1,4	1,4	1,4	1,4
Commission européenne, Prévisions économiques de printemps 2019, mai 2019 (lien)	1,6	1,3	1,4		
INSEE, Note de conjoncture, juin 2019 (lien)	1,7	1,3			
Banque de France, Prévisions économiques, juin 2019 (lien)	1,7	1,3	1,4	1,4	
OCDE, Perspectives économiques, avril 2019 (lien)	1,6	1,3	1,3		
FMI, Perspectives de l'économie mondiale, avril 2019 (lien)	1,5	1,3	1,4		

Note : données corrigées des jours ouvrables (CJO).

Source : tome 1 du rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques pour 2020.

2. Les hypothèses d'inflation et de masse salariale

● Le Gouvernement n'a pas modifié ses hypothèses d'inflation présentées dans le programme de stabilité de 2019. Dans ce dernier, il prévoyait une croissance de l'indice des prix à la consommation de 1,3 % en 2019, en retrait par rapport à 2018 (+ 1,8 %). L'écart avec le taux d'inflation de 2018 résulterait principalement de la baisse du prix du pétrole et de l'absence de hausse de la fiscalité énergétique. Dans le scénario du Gouvernement, l'inflation sous-jacente s'établirait à + 1,1 % en 2019, contre + 0,8 % en 2018.

La Cour des comptes estime que la prévision d'inflation du Gouvernement présentée dans le programme de stabilité de 2019 est « *un peu élevée* »⁽¹⁾, constatant que sa réalisation nécessiterait un regain de l'inflation sous-jacente. D'après la note de conjoncture de l'INSEE de juin 2019, l'indice des prix à la consommation devrait augmenter de 1,2 % en 2019, soit un taux proche de celui prévu par le Gouvernement.

Ce dernier prévoit que l'inflation se stabiliserait en 2020 avant de se redresser progressivement jusqu'en 2022 pour atteindre 1,75 %. Dans son avis relatif aux prévisions macroéconomiques du programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a estimé que l'hypothèse de remontée de l'inflation à horizon de la prévision faite par le Gouvernement était cohérente avec le scénario de croissance qu'il avait présenté. Il a toutefois indiqué que l'ampleur de la hausse de l'inflation (de 1,3 % en 2019 à 1,75 % en 2022) était « *incertaine* »⁽²⁾.

(1) Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2019, p. 51.

(2) Avis n° HCFP-1-2019 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022, 9 avril 2019, p. 12.

• S'agissant de la masse salariale du secteur concurrentiel, le Gouvernement avait prévu dans le programme de stabilité de 2019 qu'elle progresserait de 3,1 % en 2019, après 3,5 % en 2018. La Cour des comptes relève une incertitude sur cette prévision, remarquant que l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a fait état d'une croissance de la masse salariale soumise à prélèvements de seulement 0,1 % au premier trimestre, hors prime exceptionnelle.

L'hypothèse du Gouvernement ne semble toutefois pas incohérente avec les données publiées par l'INSEE ⁽¹⁾ qui constate une évolution de la masse salariale des entreprises non financières de 3,6 % en 2018 et prévoit qu'elle progresserait de 3,2 % en 2019.

C. L'ACTUALISATION DE LA TRAJECTOIRE POUR LES ANNÉES 2019 À 2022

1. Des cibles de solde effectif et structurel en repli

La présente sous-partie compare les évolutions de la trajectoire des finances publiques entre la LPFP 2018-2022 et le programme de stabilité d'avril 2019 et analyse la dernière actualisation fournie dans le cadre du tome I du rapport préparatoire au DOFP. Cette dernière intègre l'impact budgétaire des mesures annoncées par le Président de la République à l'issue du Grand Débat national, le 25 avril dernier.

(1) INSEE, Note de conjoncture, juin 2019.

**TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES DE LA LOI DE PROGRAMMATION
DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022 (JANVIER 2018)**

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	-2,9	-2,8	-2,9	-1,5	-0,9	-0,3
Solde structurel	-2,2	-2,1	-1,9	-1,6	-1,2	-0,8
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	54,7	54	53,4	52,6	51,9	51,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,4	43,7	43,7	43,7
Dette publique	96,7	96,9	97,1	96,1	94,2	91,4

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

**TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES DU PROGRAMME DE STABILITÉ
POUR LES ANNÉES 2019 À 2022 (AVRIL 2019)**

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	-2,8	-2,5	-3,1	-2	-1,6	-1,2
Solde structurel	-2,4	-2,1	-2,1	-1,9	-1,6	-1,3
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	55	54,4	54	53,5	53	52,3
Taux de prélèvements obligatoires	45,2	45	44	44,4	44,2	44
Dette publique	98,4	98,4	98,9	98,7	98,1	96,8

Source : programme de stabilité 2019-2022.

**TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES DU RAPPORT PRÉPARATOIRE AU DÉBAT
D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES (JUIN 2019)**

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	-2,8	-2,5	-3,1	-2,1	-1,7	-1,3
Solde structurel	-2,4	-2,3	-2,2	-2,2	-1,8	-1,5
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	55	54,4	53,8	53,2	52,7	52,1
Taux de prélèvements obligatoires	45,2	45	43,8	43,9	43,9	43,8
Dette publique	98,4	98,4	98,9	98,9	98,3	97

Source : tome I du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

Entre la LPFP et le programme de stabilité de 2019, le déficit public effectif visé pour 2022 s'accroît de 0,9 point de PIB (de -0,3 à -1,2 point) et d'1 point en tenant compte de la dernière actualisation du rapport DOFP de juin 2019. Toutefois, l'objectif d'un déficit public divisé par deux en points de PIB entre 2017 et 2022 est maintenu.

La cible de déficit structurel visée à la même échéance passe de 0,8 à 1,3 point de PIB dans le programme de stabilité d'avril 2019, et à 1,5 point dans la dernière actualisation, soit une augmentation respective de 0,5 et 0,7 point de PIB. Le solde structurel devrait donc s'améliorer de près d'un point de PIB pendant le quinquennat, alors même qu'une réduction significative des prélèvements obligatoires aura été consentie. Cela traduit un effort structurel conséquent en dépense.

Cette évolution de trajectoire a deux explications principales :

– l’adoption d’hypothèses de croissance plus réalistes, rendue nécessaire par l’évolution de la conjoncture économique depuis janvier 2018 ; ce contexte macroéconomique a été décrit *supra* ;

– les mesures supplémentaires de réduction des prélèvements obligatoires annoncées à la fin de l’année 2018 et à l’issue du Grand Débat national, en avril 2019.

Plus précisément, **selon les données transmises par le Gouvernement, la révision à la baisse du solde structurel entre le PSTAB 2019 et le tome I du rapport préparatoire au DOFP se décompose en 0,1 point dû à un effet de la base 2018 – provenant de la révision à la hausse du PIB issu des comptes nationaux annuels de l’INSEE publiés fin mai – et en 0,1 point dû à la compensation des mesures supplémentaires d’avril 2019. Ce deuxième effet explique également la hausse de la prévision de déficit effectif de 0,1 point en 2020, 2021 et 2022 (à l’arrondi près).**

Les annonces de décembre 2018 et d'avril 2019

La première annonce du Président de la République en direction des ménages a eu lieu **en décembre 2018**, dans un contexte d'urgence économique et sociale. Elle a porté sur :

- l'abandon de la hausse de fiscalité énergétique ;
- la revalorisation de la prime d'activité ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu et l'anticipation de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires ;
- l'élargissement du périmètre du chèque énergie et de la prime à la conversion ;
- l'annulation de la hausse de CSG sur certaines pensions de retraite et d'invalidité.

Ces mesures sont financées par la création d'une taxe sur les services numériques, par le décalage de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises, par des économies budgétaires supplémentaires en gestion et, à hauteur de 0,4 point de PIB, par un accroissement du déficit public.

Le coût total de ces mesures est estimé à 7 milliards d'euros (0,3 % du PIB), soit 10 milliards d'euros de mesures (coût brut de 0,4 % du PIB), nettes des 4 milliards d'euros de financement, auxquels s'ajoute 1 milliard de dépenses supplémentaires issues des amendements présentés lors des discussions parlementaires.

En avril 2019, les conclusions du Grand Débat national ont amené le Président de la République à poursuivre le mouvement engagé fin 2018, avec l'annonce de :

- la baisse d'impôt sur le revenu à hauteur de 5 milliards d'euros ;
- la réindexation des retraites de moins de 2 000 euros au niveau de l'inflation ;
- la reconduction pour un an de la prime exceptionnelle de 1 000 euros, exonérée de prélèvements sociaux et fiscaux, dès lors qu'un accord d'intéressement ou de participation aura été signé dans l'entreprise.

Le financement de ces nouvelles mesures devrait être réalisé par des économies budgétaires et par la réduction de certaines niches fiscales et sociales. **Sur le total des 6,4 milliards d'euros d'impact budgétaire des mesures annoncées à la suite du Grand Débat, 4 milliards d'euros ont été compensés dans la trajectoire présentée ci-dessus.**

Précisément, l'actualisation de la trajectoire entre avril et juin 2019, qui a permis de prendre en compte le poids des mesures du Grand Débat national, établit une prévision de déficit public en augmentation de 0,1 point en 2020, en 2021 et en 2022.

2. Des légères modifications de la trajectoire de dépenses publiques par rapport au programme de stabilité d'avril 2019

Dans le tome I de son rapport sur le DOFP, le Gouvernement a légèrement révisé sa trajectoire de ratio de dépenses publiques et d'évolution en volume de la dépense publique. Ces modifications ne remettent pas en cause la cible de ratio de dépenses publiques pour 2022.

a. Le ratio de dépenses publiques : un objectif inchangé pour 2022

La comparaison de la trajectoire de ratio de dépenses publiques présentée dans le cadre du DOFP et celle du programme de stabilité de 2019 n'est pas aisée pour des raisons de périmètre. Dans le programme de stabilité, le Gouvernement a en effet présenté une trajectoire incluant l'impact sur le ratio de dépenses publiques de la création de France Compétences et de son intégration dans le champ des administrations publiques par l'INSEE (voir encadré *infra*). Les données présentées dans le rapport du Gouvernement en vue du DOFP excluent cet impact, en indiquant qu'il est d'environ 0,2 point de PIB chaque année entre 2019 et 2022.

La création de France Compétences et son impact sur les finances publiques

Créé par l'article 36 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France Compétences s'est substitué depuis le 1^{er} janvier 2019 au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), au Comité paritaire national pour l'emploi et la formation (COPANEF), au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et à la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

Institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, France Compétences est un opérateur de l'État dont l'une des principales missions est de **financer la formation professionnelle, devenant destinataire de la nouvelle contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance. Il procède à sa répartition et à son versement** aux différents financeurs de la formation : État, Caisse des dépôts et consignations, régions, opérateurs de compétences. Il agit également en tant qu'autorité de régulation de la qualité et de veille sur les coûts et les règles de prise en charge de la formation professionnelle et de l'alternance. La gouvernance de l'établissement rassemble l'État, les régions et les partenaires sociaux.

France Compétences devrait être classé par l'INSEE au sein des administrations publiques, faisant entrer ses recettes et ses dépenses dans le périmètre des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires. Ainsi, les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques seraient rehaussés de 4,8 milliards d'euros en 2019, soit un impact de 0,2 point de PIB. Compte tenu de la montée en charge du rôle de France Compétences, les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires seraient de nouveau rehaussés à hauteur de 3,8 milliards d'euros en 2020. Toutefois, l'impact serait nul sur le solde public dans la mesure où les recettes et les dépenses de l'organisme sont équilibrées.

On constate que la trajectoire présentée par le Gouvernement dans le tome I de son rapport préparatoire au DOFP est légèrement différente de celle du programme de stabilité. Le ratio de dépenses publiques hors crédits d'impôts et après neutralisation de l'impact de la création de France Compétences est inférieur de 0,1 point de PIB en 2020 et en 2021 à celui présenté lors du programme de stabilité de 2019. Il est toutefois inchangé pour les années 2019 (53,8 % du PIB) et 2022 (52,1 % du PIB).

D'après les éléments que le Gouvernement a transmis au Rapporteur général, l'écart en 2020 s'expliquerait par la croissance en volume de la dépense publique hors crédits d'impôts plus faible que prévue en 2020 (+ 0,5 % au lieu de + 0,6 % dans le programme de stabilité d'avril 2019). L'écart en 2021 résulterait d'un effet d'arrondi.

COMPARAISON DES RATIOS DE DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS APRÈS NEUTRALISATION DE L'IMPACT DE LA CRÉATION DE FRANCE COMPÉTENCES

(en points de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
LFPF	54,7	54,0	53,4	52,6	51,9	51,1
Programme de stabilité 2019	55,0	54,4	53,8	53,3*	52,8*	52,1*
DOFP 2019	55,0	54,4	53,8	53,2*	52,7*	52,1*
Écart LFPF / DOFP 2019	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,6	+ 0,8	+ 1,0

* en incluant la création de France Compétences et son intégration dans le champ des administrations publiques, le ratio de dépenses publiques serait plus élevé de 0,2 point de PIB environ.

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, programme de stabilité 2019, tome I du rapport du Gouvernement sur le débat d'orientation des finances publiques 2019.

Selon la trajectoire actuelle, le ratio de dépenses publiques hors crédits d'impôts et après neutralisation de l'impact de la création de France Compétences diminuerait de 2,9 points entre 2017 et 2022 contre une réduction de 3,6 points prévue dans la LFPF.

Cette diminution plus faible que prévue dans la LFPF résulterait essentiellement d'un effet dénominateur, du fait de la révision à la baisse des prévisions de croissance du PIB pour les années 2019 à 2022 (voir *supra*). Comme le Rapporteur général l'a indiqué dans son rapport d'information sur le programme de stabilité de 2019 précité ⁽¹⁾, la révision du taux de croissance et donc du niveau du PIB pour les années à venir expliquerait les trois-quarts de l'écart à la LFPF, le reste découlant des mesures d'urgence en faveur du pouvoir d'achat des ménages annoncées en décembre 2018.

(1) Ibid., pp. 42-43.

b. Le taux de croissance en volume de la dépense publique : une évolution plus forte que celle prévue dans le programme de stabilité

Dans le tome I du rapport préparatoire au DOFP, le Gouvernement a révisé sa trajectoire de croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts en volume pour les années 2019 à 2022.

COMPARAISON DU TAUX DE CROISSANCE EN VOLUME DES DÉPENSES PUBLIQUES, HORS CRÉDITS D'IMPÔTS ET APRÈS NEUTRALISATION DE L'IMPACT DE LA CRÉATION DE FRANCE COMPÉTENCES

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
LPPF	0,9	0,6	0,7	0,3	0,2	0,1
			Évolution moyenne de 0,325			
Programme de stabilité 2019	1,4	-0,3	0,4	0,6	0,3	0,1
			Évolution moyenne de 0,350			
Débat d'orientation des finances publiques 2019	1,4	-0,3	0,5	0,5	0,5	0,2
			Évolution moyenne de 0,425			

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, programmes de stabilité 2019 et tome I du rapport préparatoire du Gouvernement au débat d'orientation des finances publiques 2019.

Il s'établirait à 0,5 % de 2019 à 2021, un taux supérieur de 0,1 point à celui prévu par le programme de stabilité en 2019, inférieur de 0,1 point en 2020 et supérieur de 0,2 point en 2021. En 2022, la croissance en volume de la dépense publique ralentirait pour s'établir à 0,2 %, une croissance toutefois plus forte de 0,1 point à celle présentée dans le programme de stabilité.

Selon les réponses du Gouvernement aux questions du Rapporteur général, l'écart entre les cibles du programme de stabilité d'avril dernier et celle du présent DOFP s'explique :

– pour 2019, par une montée en charge des effets de la réforme de l'assurance chômage légèrement plus progressive que prévue dans le programme de stabilité, ce qui augmente le taux de croissance en volume de la dépense publique de 0,1 point ;

– pour 2020, par les économies sur la dépense publique pour compenser en partie la baisse de l'impôt sur le revenu et la réindexation des pensions inférieures à 2 000 euros mensuels, ce qui a pour effet de réduire de 0,1 point de PIB le taux cible.

3. Un ratio de dette publique plus élevé et une charge des intérêts de la dette favorable à court terme

a. Le niveau de la dette publique

À hypothèse de croissance du PIB inchangée, le ratio de dette publique a été légèrement dégradé pour les années 2020 à 2022, par rapport au programme de stabilité, en conséquence de la dégradation des prévisions de déficit public pour ces années.

Ainsi, compte tenu de la dégradation de la prévision de déficit public de 0,1 point de PIB en 2020, le ratio de dette publique se dégraderait de 0,2 point par rapport au programme de stabilité d'avril 2019, pour atteindre 98,9 %, soit le même niveau qu'en 2019. Il décroîtrait de 0,6 point en 2021 et de 1,3 point en 2022, conformément au programme de stabilité d'avril 2019, pour atteindre 97,0 % en 2022.

Sur la période 2017-2022, le ratio de dette publique diminuerait donc de 1,4 point au lieu de 1,6 point prévu dans le dernier programme de stabilité.

VARIATION DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2017
Dette publique – LPFP	96,7	96,9	97,1	96,1	94,2	91,4	- 5,3
Variation du ratio de dette publique	-	0,2	0,2	- 1,0	- 1,9	- 2,8	
Dette publique – programme de stabilité 2019	98,4	98,4	98,9	98,7	98,1	96,8	- 1,6
Variation du ratio de dette publique	-	0,0	0,5	- 0,2	- 0,6	- 1,3	
Dette publique – débat d'orientation des finances publiques 2019	98,4	98,4	98,9	98,9	98,3	97,0	- 1,4
Variation du ratio de dette publique	-	0,0	0,5	0,0	- 0,6	- 1,3	

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, programme de stabilité 2019 et tome 1 du rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques 2019.

b. Un niveau de charge d'intérêts de la dette publique fortement révisé depuis la LPFP mais inchangé par rapport au programme de stabilité d'avril 2019

• La charge d'intérêts de la dette publique française s'est établie à 40,0 milliards d'euros en 2018 ⁽¹⁾, pour un montant de dette publique brute de 2 315,3 milliards d'euros au 31 décembre. Ces conditions de financement favorables résultent de la bonne perception qu'ont les investisseurs de la qualité de

(1) Programme de stabilité pour les années 2019 à 2022, avril 2019, p. 28.

la signature de la France et des effets de la politique monétaire accommodante menée par la Banque centrale européenne (BCE) depuis plusieurs années.

Le montant de la charge d'intérêts de la dette pourrait se maintenir à un niveau relativement faible dans les années à venir. Les taux d'intérêt constatés des nouvelles émissions ont en effet été inférieurs aux prévisions initiales du Gouvernement. Ce dernier a choisi de réviser à la baisse ses prévisions relatives à la charge de la dette publique dans le programme de stabilité d'avril 2019, « *en cohérence avec les orientations avancées de la politique monétaire (forward guidance) de la BCE et les autres paramètres macroéconomiques retenus dans le Programme de stabilité* ⁽¹⁾ ».

HYPOTHÈSES DE TAUX D'INTÉRÊT

(Niveaux en fin d'année)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux courts (BTF 3 mois)	LPFP 2018-2022	-0,50 %	-0,10 %	0,70 %	1,50 %	2,00 %	2,50 %
	PSTAB 2018	-0,78 %	-0,10 %	0,70 %	1,50 %	2,10 %	-
	PSTAB 2019	-	-0,84 %	-0,20 %	0,70 %	1,50 %	2,10 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	LPFP 2018-2022	1,10 %	1,85 %	2,60 %	3,25 %	3,75 %	4,00 %
	PSTAB 2018	0,79 %	1,60 %	2,35 %	3,10 %	3,60 %	-
	PSTAB 2019	-	0,71 %	1,25 %	2,0 %	2,75 %	3,50 %

Note : les niveaux constatés sont en italique.

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, programmes de stabilité 2018 et 2019.

Ces hypothèses révisées ont un impact majeur sur la trajectoire de finances publiques, comme le montre le tableau ci-dessous **La révision à la baisse des hypothèses de charge d'intérêts de la dette entre la LPFP et le programme de stabilité d'avril 2019 a un impact favorable de 11,9 milliards d'euros à horizon 2022**. Le Gouvernement n'a pas actualisé ses prévisions dans son rapport préparatoire au DOFP.

COMPARAISON DES HYPOTHÈSES DE CHARGES D'INTÉRÊTS ENTRE LA LPFP 2018-2022 ET LE PSTAB 2019

	2018		2019		2020		2021		2022	
	En Mds €	En % du PIB	En Mds €	En % du PIB	En Mds €	En % du PIB	En Mds €	En % du PIB	En Mds €	En % du PIB
LPFP 2018-2022	41,2	1,8	42,8	1,8	46,3	1,9	51,0	2,0	55,9	2,1
PSTAB 2018 (avril 2018)	39,6	1,7	41,8	1,7	44,8	1,8	49,3	1,9	53,8	2,0
PSTAB 2019 (avril 2019) / DOFP 2019 (juillet 2019)	40,0	1,7	37,1	1,5	37,2	1,5	39,8	1,6	44,0	1,7
Écart LPFP / PSTAB 2019	1,2	0,1	5,7	0,3	9,2	0,4	11,2	0,4	11,9	0,4

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

(1) Ibid.

● Récemment, plusieurs économistes ont fait part de leur analyse selon laquelle le niveau des taux d'intérêt devrait rester faible dans les années à venir, comme M. Olivier Blanchard, ancien économiste en chef du Fonds monétaire international (FMI) ⁽¹⁾. Il montre que lorsque le taux d'intérêt nominal est inférieur au taux de croissance du PIB en valeur, comme cela a été le cas aux États-Unis depuis 1950, il n'est pas nécessaire que les recettes publiques soient supérieures au niveau des dépenses hors charge d'intérêts pour éviter une augmentation durable du ratio de dette.

Il estime également que dans un contexte de taux directeurs très faibles, la politique monétaire ne dispose plus de marge de manœuvre pour soutenir la demande ⁽²⁾. Il revient alors à la politique budgétaire d'assumer ce rôle et une consolidation budgétaire inopportune risque de freiner la croissance pour une faible diminution du ratio de dette. Le maintien d'un déficit à court terme se justifierait à condition de l'utiliser pour des mesures qui améliorent la croissance à long terme, comme les investissements dans la transition énergétique.

La Cour des comptes a apporté sa contribution au débat ⁽³⁾ en montrant que la situation de la France n'était pas tout à fait comparable à celle des États-Unis, le taux d'intérêt moyen depuis 1966 dans notre pays ayant été légèrement supérieur au taux de croissance du PIB. Elle souligne également le risque d'une remontée brutale des taux d'intérêt pour des États comme la France dont le niveau d'endettement est relativement élevé, en citant des exemples historiques.

Le Rapporteur général constate que la France est liée par les règles budgétaires européennes qu'elle a librement consenties (voir *supra*). Dans ce cadre, son ratio de dette publique doit diminuer pour être inférieur au seuil de 60 % du PIB. Il remarque également que la France ne s'endette pas seulement pour financer des dépenses d'investissement, mais qu'elle finance également par la dette ses dépenses de fonctionnement depuis de nombreuses années.

La faiblesse des taux d'intérêt prévue aujourd'hui ne doit pas nous détourner de l'objectif d'améliorer de manière durable nos comptes publics et l'efficacité de la dépense publique pour que notre pays soit capable de faire face à un éventuel retournement de la conjoncture économique.

4. Une stratégie budgétaire confirmée

Comme le rapport d'information précité sur le programme de stabilité de 2019 du Rapporteur général l'avait identifié, la nouvelle trajectoire des finances publiques permet de respecter les orientations de la LPPF :

– la réduction continue des déficits effectif et structurel ;

(1) Olivier Blanchard, « *Public Debt and Low Interest Rates* », NBER Working Paper, n° 25621, février 2019.

(2) Olivier Blanchard, *entretien publié dans Les Échos*, 1^{er} juillet 2019 ([lien](#)).

(3) *Cour des comptes*, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2019, pp. 116 à 118,

– la diminution des ratios de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques ;

– la baisse du ratio de dette publique.

Ces orientations ont pu être conservées alors même qu'un effort substantiel est réalisé en faveur du pouvoir d'achat des ménages. Ainsi, si la décreue du taux d'endettement ne devrait débuter qu'en 2021, elle aura bien lieu avant la fin du quinquennat.

Il convient de rappeler, en outre, que le mouvement de rupture dans la progression des prélèvements obligatoires est un marqueur fort du présent quinquennat. Le taux de prélèvements obligatoires avait progressé de 3 points de PIB en seulement dix ans alors que des majorités parlementaires d'orientations différentes se sont succédé. La hausse a été sensiblement de même ampleur durant la période 2007-2012 (+ 1,6 point) et durant la période 2012-2017 (+ 1,3 point). Le point le plus haut a été atteint en 2017 avec un taux de 45,2 % du PIB.

Entre 2017 et 2019, le taux de prélèvements obligatoires baisserait de plus d'un point de PIB (– 1,4 point) et devrait se stabiliser jusqu'à l'horizon 2022.

Le Rapporteur général estime que cet effort sur le taux de prélèvements obligatoires doit demeurer complémentaire de l'effort de redressement des comptes publics mené depuis 2017. Si l'année 2018 a, à ce titre, été exemplaire, la Cour des comptes identifie des risques plus importants pour 2019 et pour 2020 : il convient de lever ces risques et de protéger la trajectoire actuelle.

II. LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS ET LE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT EN 2018 ET EN 2019

A. L'EXERCICE 2018 : UNE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

1. L'amélioration du solde public

a. Une poursuite de la baisse du déficit public

L'année 2018 est marquée par la poursuite de la réduction du déficit public, qui s'établit à 2,5 points de PIB contre 2,8 points de PIB en 2017. Cette réduction de 0,3 point est inférieure à celle connue l'année précédente, qui était de 0,8 point, mais confirme une tendance nette.

En valeur, le déficit public a été ramené en 2018 de 63,6 milliards d'euros à 59,6 milliards d'euros. Il passe ainsi, pour la première fois depuis 2008, sous la barre des 60 milliards d'euros.

La LPFP visait un déficit public de 2,8 points de PIB en 2018 et une réduction du déficit de 0,1 point par rapport à 2017 : la trajectoire a donc été meilleure que prévue. Cette amélioration est imputable, selon l'INSEE ⁽¹⁾, à une amélioration du solde conjoncturel, du fait du dynamisme des recettes malgré la diminution du taux de prélèvements obligatoires. Ce dynamisme s'explique par l'évolution positive de la masse salariale et par des transactions immobilières demeurant à un niveau soutenu.

En revanche, la prévision de déficit structurel pour 2018 reste identique entre la LPFP et le programme de stabilité d'avril 2019, à 2,1 points de PIB.

b. Une variation du solde structurel « proche » de la trajectoire de la LPFP

Le déficit structurel effectivement constaté en 2018 s'établit en réalité à 2,3 points de PIB. Cette modification, non prise en compte dans le programme de stabilité d'avril 2019 mais dans le cadre de la loi de règlement pour 2018, s'explique par l'ajustement des comptes des administrations publiques réalisé par l'INSEE et publié le 29 mai 2019. En particulier, la nouvelle estimation du PIB en volume a eu un impact sur le partage du solde nominal exécuté en 2018 entre ses composantes conjoncturelle et structurelle.

En conséquence, le déficit structurel s'est réduit de 0,1 point en 2018, comme en 2017. La Cour des comptes, dans son rapport précité, estime que cette réduction, est insuffisante :

– elle consomme entièrement la marge laissée par les règles européennes : celles-ci fixent une amélioration du solde structurel d'au moins 0,6 point de PIB par an, avec une possibilité de dévier de 0,5 point de façon cumulée sur deux ans ;

– elle conduit à devoir envisager la situation suivante : sans une meilleure réduction du déficit structurel en 2019 (2,2 points de PIB dans la dernière prévision du Gouvernement), l'écart avec la trajectoire prévue par la LPFP pourrait conduire le HCFP à déclencher le mécanisme de correction (cf. *infra*).

(1) INSEE, « Les comptes des administrations publiques en 2018 », INSEE Première, n° 1753, mai 2019.

Les mécanismes de contrôle de l'évolution du solde structurel

Le mécanisme d'ajustement structurel minimal du Pacte de stabilité

Depuis 2018, la France est sortie de la procédure pour déficit excessif prévue par le TFUE. La supervision européenne de ses finances publiques relève donc désormais du volet préventif du Pacte de stabilité. Comme la France détient un déficit structurel supérieur à son objectif de moyen terme (-0,4 point de PIB) et qu'elle possède un niveau de dette supérieur à 60 % du PIB, les règles européennes prévoient que la réduction du déficit structurel doit être strictement supérieure à 0,5 point de PIB par an (soit au moins 0,6 point de PIB).

La Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne peuvent cependant estimer que l'effort d'ajustement peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable ou, au contraire, plus important en période favorable.

Enfin, une déviation de la trajectoire d'ajustement est autorisée, à hauteur de 0,5 point de PIB sur une année, ou cumulée sur deux ans (soit 0,25 point par an en moyenne).

La France a effectué un ajustement structurel de 0,1 point de PIB en 2018 : elle a donc utilisé l'ensemble de la marge prévue par les règles européennes en une année, ce qui impose, pour garantir leur strict respect, que la France doive effectuer un ajustement structurel d'au moins 0,6 point de PIB en 2019.

Le mécanisme de correction de la loi organique

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit un mécanisme de correction lorsqu'un écart important est constaté entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques. Le Haut Conseil des finances publiques a la mission d'identifier un tel écart, dans son avis rendu préalablement au dépôt du projet de loi de règlement.

Un écart est considéré comme important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le déclenchement du mécanisme de correction doit conduire le Gouvernement à exposer les raisons de l'écart important qui a été constaté et à présenter, à l'occasion du DOFP, des mesures de correction. Ces mesures doivent intervenir dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année. Un retour à la trajectoire de solde structurel doit intervenir dans un délai maximal de deux ans à la suite de l'année pendant laquelle l'écart important a été constaté.

Il est toutefois prévu que le déclenchement du mécanisme de correction n'intervienne pas en présence de circonstances exceptionnelles répondant aux conditions fixées par le TSCG.

L'écart de trajectoire de solde structurel entre la LPFP 2018-2022 et le programme de stabilité d'avril 2019 est de 0,2 point de PIB : l'écart autorisé en 2020, avant déclenchement du mécanisme de correction par le HCFP, est donc de 0,3 point de PIB.

Toutefois, le HCFP a rappelé, dans son avis de juin 2019 ⁽¹⁾, que le déficit structurel de l'année 2018 est « proche de celui figurant dans la loi de programmation de janvier 2018 ». À 2,3 points de PIB, il s'écarte de 0,1 point de la prévision de la LPFP (2,2 points de PIB), en prenant en compte les effets d'arrondis. La trajectoire actualisée des finances publiques en 2019 demeurant « proche » de celle adoptée en LPFP, le HCFP constate qu'il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la loi organique de 2012.

ÉCARTS DE SOLDE STRUCTUREL PAR RAPPORT À LA LOI DE PROGRAMMATION 2018-2022

(en % du PIB)

	LPFP (janvier 2018)	Loi de règlement 2018 révisé (mai 2019)	Écart
Solde effectif	- 2,8	- 2,5	0,2
Composante conjoncturelle	- 0,4	0	0,3
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,2	- 0,2	0
Solde structurel	- 2,1	- 2,3	- 0,1

Source : Haut Conseil des finances publiques

C'est précisément sur le niveau du solde structurel que les efforts du Gouvernement se concentrent, afin de respecter son objectif de moyen terme (OMT) : un solde structurel supérieur à - 0,5 point de PIB.

En particulier, l'effort structurel pour 2018 s'élève également à 0,1 point de PIB et se décompose en un effort de réduction des dépenses publiques, dont la variation structurelle est estimée à 0,3 point de PIB, compensé par des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires pour 0,2 point de PIB en 2018.

Ce calcul ne tient pas cependant pas compte de la dépense engagée en 2017 pour la recapitalisation d'Areva, à hauteur de 4,5 milliards d'euros (soit 0,2 point de PIB environ), qui n'a pas été comptabilisée comme une mesure exceptionnelle par le Gouvernement. Selon la Cour des comptes, cette dépense n'ayant pas de suite en 2018, elle améliorerait d'autant l'ajustement structurel de 2018. L'effort structurel en dépense se limiterait, en réalité, à 0,1 point de PIB en 2018.

Il convient toutefois de rappeler que l'effort en dépense avait été nul en 2017 ; il progresse donc en 2018 et devrait également poursuivre sa progression en 2019 (0,3 point de PIB d'effort structurel selon le programme de stabilité d'avril 2019).

2. La baisse du niveau des prélèvements obligatoires

Le Rapporteur général, dans son rapport sur le programme de stabilité d'avril 2019, précité, avait évalué à 9,8 milliards d'euros la baisse des

(1) Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2019-2 (actualisé) relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2018, 4 juin 2019.

prélèvements obligatoires intervenue au bénéfice des ménages (5,3 milliards d'euros) et des entreprises (4,5 milliards d'euros) en 2018.

Le tableau suivant résume les principales mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires.

**ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
DEPUIS LE DÉBUT DE LA LÉGISLATURE**

(en milliards d'euros)

Mesures	Rendement	
	2018	2019
I – Fiscalité des ménages		
<i>Mesures de baisses « Ménages »</i>		
Remplacement de l'ISF par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)	- 3,2	-
Première et deuxième étapes de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	- 3,2	- 3,8
Exonération et défiscalisation des heures supplémentaires	-	- 3,0
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	- 1,4	- 0,8
Élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile	- 1,0	-
<i>Mesures de hausse « Ménages »</i>		
Hausse de la fiscalité du tabac	+ 0,9	+ 0,5
Augmentation du taux d'appel des cotisations AGIRC-ARRCO, part salariale*	-	+ 1,1
Hausse de la fiscalité énergétique	+ 2,4	-
Autres	+ 0,2	+ 0,3
Total	- 5,3	- 5,7
	- 11,0	
II – Fiscalité des entreprises		
<i>Mesures de baisse « Entreprises »</i>		
Baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés	- 1,2	- 0,8
Suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes	- 1,7	-
Montée en charge du CICE	- 3,7	- 0,4
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	- 0,6	-
Réforme du forfait social	-	- 0,5
Suppression de petites taxes	-	- 0,1
Suppression de la 4 ^e tranche de la taxe sur les salaires	- 0,1	-
Mesures en faveur des micro-entreprises	-	- 0,2
Réforme du régime de l'intégration fiscale	-	- 0,1
<i>Mesures de hausse « Entreprises »</i>		
Renforcement temporaire du 5 ^e acompte d'impôt sur les sociétés	-	+ 1,5
Hausse de la fiscalité énergétique	+ 1,3	-
Suppression du taux réduit de TICPE pour le gazole non routier	-	-
Verdissement du barème de la taxe sur les véhicules de société	+ 0,1	-
Augmentation du taux d'appel des cotisations AGIRC-ARRCO, part patronale	-	+ 0,7
TVA sur les bailleurs sociaux	+ 0,8	+ 0,2
Mesures d'intégration fiscale dont niche Copé	-	+ 0,4
Taxe « GAFA »	-	+ 0,4
Changement de la méthode de calcul de la CVAE pour les groupes fiscalement intégrés	+ 0,3	-
Autres	+ 0,3	+ 0,4
	- 4,5	- 0,5
	- 5,2	

Source : commission des finances, d'après le programme de stabilité 2019.

L'INSEE, dans son analyse des comptes nationaux de 2018 précitée établit que le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques s'est élevé à 45 % du PIB, en diminution de 0,2 point. L'INSEE chiffre les mesures nouvelles de prélèvements obligatoires à 9,7 milliards d'euros, un montant sensiblement proche de celui avancé par le Rapporteur général.

3. La maîtrise des dépenses publiques en 2018

Si l'évolution de la dépense publique a été dynamique en 2017, essentiellement sous l'effet de dispositions et décisions anciennes, elle a nettement ralenti en 2018, traduisant les efforts entrepris dans chacun des sous-secteurs d'administration publique depuis l'été 2017. Le ratio de dépenses publiques s'en est trouvé diminué, conformément aux orientations de la LPFP 2018-2022.

a. Un ratio de dépenses publiques en diminution

En 2018, le ratio de dépenses publiques s'est établi à 56 % du PIB y compris crédits d'impôts et à 54,4 % du PIB hors crédits d'impôts.

Le traitement des crédits d'impôts en dépenses publiques

Depuis septembre 2014, un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC) s'applique à l'ensemble des États membres. Auparavant traités en moindres recettes publiques, **les crédits d'impôts dits restituables sont désormais enregistrés comme un surplus de dépenses.**

Le montant enregistré en dépense est le montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et non pas seulement le montant budgétaire imputé ou restitué.

Compte tenu de cette nouvelle comptabilisation des crédits d'impôts, le Rapporteur général estime nécessaire que le Gouvernement présente dans ses documents budgétaires et de programmation à la fois une trajectoire du ratio de dépenses publiques hors crédits d'impôts et une trajectoire de ce même ratio y compris crédits d'impôts.

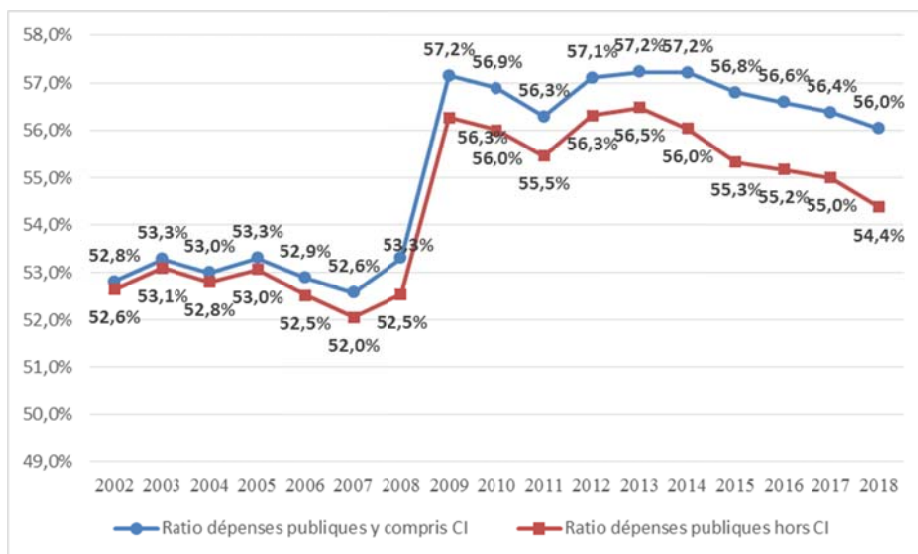
Cette double présentation a d'ailleurs été retenue en loi de programmation des finances publiques, à la suite d'amendements du Rapporteur général adoptés à l'Assemblée nationale.

Le ratio de dépenses publiques par rapport au PIB diminue continûment depuis 2013, comme le Rapporteur général l'a relevé dans le rapport d'information sur le programme de stabilité de 2019, précité ⁽¹⁾. En cinq exercices, le ratio de dépenses publiques y compris crédits d'impôts a diminué en moyenne de 0,24 point de PIB par an et le ratio de dépenses publiques hors crédits d'impôts a diminué de 0,42 point de PIB par an en moyenne, de sorte qu'en 2018, ces ratios ont atteint des niveaux inférieurs à ceux constatés en 2009.

(1) Ibid., pp. 35 et 36.

ÉVOLUTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES

(en % du PIB)



Source : commission des finances, d'après les données de l'INSEE, comptes nationaux, base 2014, publiés le 29 mai 2019.

L'évolution du ratio de dépenses publiques entre 2017 et 2018 est conforme aux prévisions de la LPFP à l'arrondi au dixième près : le ratio de dépenses publiques hors crédits d'impôts diminue de 0,3 point de PIB et le ratio de dépenses publiques y compris crédits d'impôts de 0,6 point de PIB ⁽¹⁾.

En 2018, ces ratios sont toutefois supérieurs à ceux inscrits dans la LPFP de 0,4 point (hors crédits d'impôts) et de 0,3 point (y compris crédits d'impôts) aux prévisions de la LPFP. La différence en 2017 était de 0,3 point de PIB pour chacun des deux ratios. Elle s'explique principalement pour les deux exercices par des retraitements comptables opérés par l'INSEE (comptabilisation des remboursements du contentieux relatif à la taxe à 3 % sur les dividendes en dépenses et non en moindres recettes, reclassement de la contribution à l'audiovisuel public en impôts rehaussant parallèlement le niveau des dépenses et l'intégration de SNCF Réseau au sein de la sphère des administrations publiques).

(1) L'écart entre ces montants et la différence entre les ratios de l'année 2018 et ceux de l'année 2017 s'explique par les arrondis au dixième de ces nombres.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU RATIO DE DÉPENSES PUBLIQUES

(en points de PIB)

Textes	2017 Ratio de dépenses publiques, y compris crédits d'impôts	2017 Ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts	2018 Ratio de dépenses publiques, y compris crédits d'impôts	2018 Ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôts
LFPF	56,1	54,7	55,7	54,0
Programme de stabilité 2018	56,5	55,1	56,0	54,4
Exécution	56,4	55,0	56,0	54,4
Différence LFPF/exécution	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,4

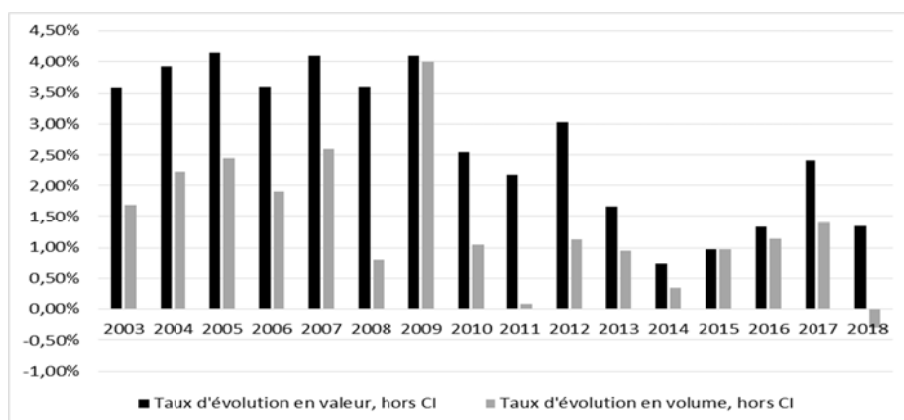
Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et programme de stabilité 2018-2022.

b. Un volume de la dépense publique en baisse

Hors crédits d'impôts, le taux d'évolution annuel en valeur des dépenses publiques a fortement ralenti sur moyenne période, passant de 3,9 % en moyenne entre 2003 et 2006 à 3,1 % entre 2008 et 2012 et à 1,6 % entre 2013 et 2017.

En 2018, l'évolution en valeur de la dépense publique hors crédits d'impôts a fortement ralenti, le taux de croissance s'établissant à 1,4 %, contre 2,4 % en 2017. Compte tenu de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac (1,6 %), **la dépense publique a diminué en volume de 0,3 % en 2018**. Cette diminution marque une rupture par rapport aux exercices précédents : la dépense publique en volume n'avait pas diminué depuis le début des années 1980.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VALEUR ET EN VOLUME



Source : commission des finances, d'après les comptes nationaux de l'INSEE, base 2014 et des comptes des administrations publiques, publiés le 29 mai 2019. Pour le calcul de l'évolution de la dépense publique en volume, le déflateur utilisé est le taux d'évolution annuel moyen de l'indice des prix à la consommation hors tabac présenté dans les rapports économique, social et financier annexés aux projets de loi de finances. Pour l'année 2018, le taux d'évolution en volume provient du tome 1 du rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, précité, la Cour des comptes rappelle que l'évolution en volume de la dépense publique peut être obtenue par une méthode de calcul différente, utilisant comme déflateur le prix du PIB et non pas l'inflation hors tabac.

Les méthodes de calcul de l'évolution en volume des dépenses publiques

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2018, la Cour des comptes a présenté **deux méthodes de calcul** de l'évolution en volume des dépenses publiques, en retenant pour déflateur :

- soit **l'indice des prix à la consommation (IPC), hors tabac** ;
- soit le **prix du PIB**.

Selon l'INSEE, le prix du PIB s'écarte de l'indice des prix à la consommation, en fonction notamment, de l'évolution des prix des importations, des exportations et de la formation brute de capital fixe ⁽²⁾. Ainsi, l'IPC évalue l'évolution des prix des biens consommés dans l'économie, tandis que le prix du PIB évalue l'évolution des prix des biens produits dans l'économie domestique. Le prix des biens importés (produits pétroliers par exemple) est directement intégré dans l'IPC et indirectement dans le prix du PIB.

La première méthode est celle retenue usuellement par le Gouvernement. Néanmoins, le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis du 19 septembre 2018 ⁽¹⁾ a souligné que la seconde méthode est conforme à la présentation retenue pour la mesure de l'effort structurel. Ces deux méthodes peuvent donner lieu à des résultats divergents. Ainsi, l'IPC hors tabac s'est établi en 2018 à 1,6 % (avec une contribution des prix de l'énergie de 0,8 point) et le prix du PIB à 0,8 %.

Compte tenu du taux d'évolution en valeur des dépenses publiques, hors crédits d'impôts, de 1,4 %, l'application des deux méthodes donne des résultats aux sens contraires :

- une baisse des dépenses publiques en volume à hauteur de – 0,3 % avec l'IPC hors tabac ;
- une augmentation des dépenses publiques en volume à hauteur de 0,6 % avec le prix du PIB.

En premier lieu, le Rapporteur général considère qu'il peut être utile de disposer de comparaisons de données selon des méthodes alternatives. En revanche, il est **essentiel de conserver une permanence dans le choix des méthodes**, qui permet de disposer d'éléments de comparaison crédibles.

En second lieu, il estime que **chaque méthode présente des faiblesses**. L'IPC hors tabac peut en effet avoir tendance à survaloriser l'évolution des prix de l'énergie. À l'inverse, le prix du PIB peut sous-évaluer l'impact des prix de l'énergie sur le niveau des dépenses publiques (consommations intermédiaires liées aux dépenses d'énergie, fluides et carburants).

(1) Avis n° HCFP-2018-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019, 19 septembre 2018.

(2) [\(lien\)](#).

Quel que soit le déflateur utilisé pour calculer l'évolution en volume de la dépense publique, il reflète sa bonne maîtrise. Si elle résulte partiellement de facteurs exogènes, comme l'évolution de la charge d'intérêts de la dette ou de dépenses exceptionnelles en 2017 (recapitalisation d'Areva, contentieux fiscaux), elle traduit aussi l'action des pouvoirs publics, comme l'a d'ailleurs souligné la Cour des comptes : « **un effort a été effectué par les pouvoirs publics sur la dépense qu'ils contrôlent : sa croissance a été inférieure en volume à la croissance potentielle, comme à celle des années 2011 à 2016. Cet effort a permis de compenser les mesures de baisse de prélèvements obligatoires décidées pour 2018** ⁽¹⁾ ».

c. Des efforts en dépense importants dans l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques

Le ralentissement de la croissance de la dépense publique concrétise l'intensification des actions de maîtrise de la dépense dans l'ensemble des sous-secteurs d'administration publique. Les données *infra* ne sont pas comparables entre elles, car elles s'inscrivent dans des référentiels comptables différents. Elles permettent néanmoins de disposer d'informations précises sur les leviers mobilisés pour contenir l'évolution de la dépense publique.

• Sur le champ de l'État, il ressort de l'analyse de l'exécution 2018 que la dépense a progressé modérément, comme le Rapporteur général l'a montré dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 ⁽²⁾. Cette évolution contraste avec la progression importante constatée en 2017 qui résultait à la fois d'une augmentation programmée en LFI pour 2017 et de sur-exécutions s'expliquant par des sous-budgétisations initiales que la Cour des comptes avait relevées dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017 ⁽³⁾.

Les dépenses du budget général n'ont effet progressé en 2018 qu'à hauteur de 1,4 milliard d'euros en comptabilité budgétaire, soit 0,6 %, après une augmentation de 9,1 milliards d'euros en 2017. De plus, l'augmentation constatée en 2018 tient en partie aux conséquences sur la masse salariale de mesures anciennes.

Le caractère contenu de cette évolution tient d'abord à des **choix clairs opérés par le législateur en LFI**. Comme le souligne la Cour des comptes, il s'explique notamment par la baisse des aides au logement, par la suppression de la prime à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises (PME) et par la diminution des contrats aidés.

(1) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2019, p. 35.

(2) M. Joël Giraud, *Rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2018*, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1990, 5 juin 2019, pp. 51 à 65.

(3) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, pp. 58 et suiv.

Il tient aussi à une **gestion budgétaire maîtrisée par le Gouvernement**. Les deux nouvelles normes de dépenses, qu'il a d'ailleurs souhaité instaurer pour limiter les contournements des normes anciennes ⁽¹⁾, ont été respectées. La norme de dépenses pilotables a été sous-exécutée de 1,4 milliard d'euros et l'objectif de dépenses totales de l'État a été sous-exécuté de 51 millions d'euros.

L'évolution contenue de la dépense de l'État en 2018 s'est de surcroît accompagnée d'une amélioration de la qualité de la programmation et de la gestion et donc du respect de l'autorisation parlementaire. Le niveau de mise en réserve de crédits a été le plus faible depuis la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽²⁾ et aucun décret d'avance n'a été pris ⁽³⁾.

- Sur le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO), en comptabilité nationale, les dépenses ont légèrement accéléré en 2018 à périmètre constant, croissant de 1,9 % après 1,7 % en 2017. L'accélération constatée résulte du plus grand dynamisme des dépenses de retraites en raison d'une indexation plus forte des prestations et d'une augmentation des effectifs partant à la retraite. Les dépenses de personnel ont toutefois ralenti en l'absence de revalorisation indiciaire en 2018, contrairement à 2017.

La maîtrise des dépenses d'assurance maladie a toutefois permis de contenir l'évolution de la dépense sociale. L'ONDAM a été respecté pour la neuvième année consécutive, augmentant de seulement 4,1 milliards d'euros en 2018, soit 2,2 %, contre 2,3 % prévus par le PLFSS 2018. Le tome I du rapport que le Gouvernement a publié dans l'optique du DOFP constate que le déficit des établissements publics de santé ne s'est pas aggravé.

Le Rapporteur général note que l'article 26 de la LPPF pour 2018-2022 prévoit la remise par le Gouvernement chaque année d'un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé. À ce jour, ce rapport n'a pas été remis.

- La dépense des APUL a également été contenue, la Cour des comptes constatant que la **maîtrise de la dépense locale est « un objectif atteint en 2018 »** ⁽⁴⁾.

(1) Voir notamment, M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, XV^e législature, n^o 268, 11 octobre 2017, pp. 74 à 77.

(2) Loi n^o 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(3) Voir le M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2018, Assemblée nationale, XV^e législature, n^o 1990, 5 juin 2019, pp. 71 à 88.

(4) Cour des comptes, Les finances publiques locales 2019, fascicule 1 : La situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018, juin 2019, p. 41.

L'**objectif national d'évolution des dépenses de fonctionnement** qui s'applique aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) a été fixé à 1,2 % par l'article 13 de la loi LPFP (voir *infra*). Il a été pleinement respecté, puisque les dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements ont augmenté de 0,4 % entre 2017 et 2018 ⁽¹⁾ et de seulement 0,2 % sur le champ des seuls budgets principaux ⁽²⁾.

Ces résultats attestent de la réussite du mécanisme de **contractualisation** voulue par le Gouvernement et créé par la LPFP. Preuve en est, les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités soumises à la contractualisation ont diminué de 0,3 %.

(1) *Cour des comptes*, Les finances publiques locales 2019, fascicule 1 : La situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018, juin 2019, p. 42.

(2) *Notons toutefois que l'objectif national d'évolution de la LPFP est fixé en comptabilité nationale. Cependant, sur le champ des APUL, plus large que celui des collectivités territoriales et des EPCI, l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement exprimées en comptabilité nationale s'est établie à 0,99 % en 2018, soit à un niveau nettement inférieur à celui prévu par la LPFP.*

Le dispositif de contractualisation entre l'État et certaines collectivités territoriales

L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾ a instauré le principe d'une contribution des collectivités territoriales à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

Il fixe un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour chacune des années 2018 à 2022, correspondant à un taux de croissance annuel de 1,2 % en valeur, appliqué à la base des dépenses réelles de fonctionnement de 2017.

Il fixe également, pour les années 2018 à 2022, un objectif national d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités territoriales et des EPCI, correspondant à une réduction du besoin de financement de 2,6 milliards d'euros par an.

L'article 29 complète l'article 13 en prévoyant un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les 322 collectivités territoriales ou EPCI à fiscalité propre les plus importants pour consolider leur capacité d'autofinancement et organiser leur contribution à la réduction des dépenses et du déficit publics. Les autres collectivités territoriales et EPCI peuvent également conclure des contrats de ce type.

Ces contrats fixent un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et un objectif d'amélioration du besoin de financement.

Ils fixent en outre le niveau maximal annuel des dépenses de fonctionnement que la collectivité territoriale ou l'EPCI signataire s'engage à respecter chaque année, sur la base du taux de croissance national de 1,2 % précité. Ce taux peut être modulé dans une limite de 0,15 point selon chacun des trois critères suivants : la croissance démographique ; le revenu moyen par habitant ; l'évolution entre 2014 et 2016 des dépenses réelles de fonctionnement. Pour les collectivités ou EPCI qui font partie des 322 collectivités ou EPCI précités, ce taux d'évolution peut être fixé par arrêté préfectoral en l'absence de contrat signé avec le préfet : 229 collectivités ont décidé de signer un contrat avec l'État et 93 collectivités non-signataires se sont vues notifier par arrêté préfectoral leur objectif d'évolution maximale.

Chaque année, si le niveau constaté des dépenses de fonctionnement excède l'objectif fixé, il est appliqué une reprise financière égale aux trois-quarts de la différence entre le niveau constaté et le niveau cible. Le montant de la reprise financière ne peut toutefois excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année. Le montant de la reprise est majoré pour les collectivités ou EPCI n'ayant pas signé de contrats parmi les 322 collectivités précitées.

Dans le cas où les objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et d'amélioration du besoin de financement sont atteints, le préfet peut accorder aux communes et EPCI signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

La progression des dépenses des APUL a également été freinée par l'impact des baisses passées des dotations et par le décalage d'un an de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations » (PPCR).

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

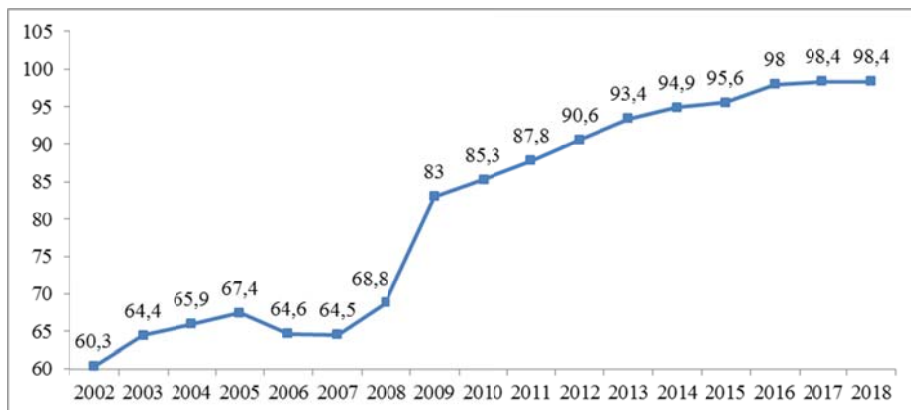
4. Le ratio de dette publique enfin stabilisé

a. Une dette publique stabilisée à 98,4 % du PIB en 2018

En 2017, le ratio dette publique / PIB a augmenté de 0,4 point pour s'établir à 98,4 %, niveau auquel il s'est stabilisé en 2018. Il s'agit d'une rupture de tendance importante, ce ratio n'ayant fait qu'augmenter d'une année sur l'autre depuis 2007. Entre 2002 et 2007, il a crû en moyenne de 0,2 point de PIB, puis de 5,2 points de PIB entre 2007 et 2012 et de 1,6 point de PIB entre 2012 et 2017.

ÉVOLUTION DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)



Source : INSEE, comptes nationaux, base 2014.

La stabilisation du ratio de dette publique constatée en 2018 s'explique à la fois par un effet numérateur – le ralentissement de l'augmentation de l'encours de la dette – et par un effet dénominateur – la croissance relativement dynamique du PIB.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en milliards d'euros courants, en valeur de marché)

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dette des administrations publiques	956,8	1 050,4	1 123,6	1 189,9	1 194,1	1 252,9	1 370,3	1 608,0
Évolution annuelle	–	+ 93,6	+ 73,2	+ 66,3	+ 4,2	+ 58,8	+ 117,4	+ 237,7

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dette des administrations publiques	1 701,1	1 808,0	1 892,5	1 977,7	2 039,9	2 101,3	2 188,5	2 258,7	2 315,3
Évolution annuelle	+ 93,1	+ 106,9	+ 84,5	+ 85,2	+ 62,2	+ 61,4	+ 87,2	+ 70,2	+ 56,6

Source : INSEE, comptes nationaux, base 2014.

En 2018, la dette publique a en effet augmenté de 56,6 milliards d'euros, contre une progression moyenne de 73,2 milliards d'euros entre 2012 et 2017.

b. Une évolution plus favorable qu'attendue, mais un niveau d'endettement supérieur à la prévision de la loi de programmation des finances publiques en raison de traitements comptables

Si la **croissance** du ratio de dette publique en 2017 a été conforme à la prévision de la LPFP (+ 0,2 point de PIB)⁽¹⁾, la stabilisation de ce même ratio en 2018 constitue une évolution meilleure que prévue (+ 0,2 point de PIB selon la prévision de la LPFP).

Le **niveau d'endettement public** constaté en 2017 et en 2018 (98,4 % du PIB) est toutefois supérieur à la prévision de la LPFP (96,7 % du PIB en 2017 et 96,9 % du PIB en 2018) en raison de traitements comptables.

D'une part, le **reclassement comptable de SNCF Réseau** en administration publique par l'INSEE à compter de 2016 a entraîné une révision à la hausse du ratio de dette publique de 1,7 point en 2017. Le point de départ de la trajectoire du ratio de dette publique pour les années 2017 à 2022 a donc été rehaussé à due concurrence de l'impact du reclassement de SNCF Réseau.

**Le reclassement de SNCF Réseau en administration publique
et son impact sur la dette publique**

En septembre 2018, l'INSEE a annoncé avoir décidé, en accord avec Eurostat, de reclasser SNCF Réseau en administration publique à compter de l'année 2016⁽¹⁾. En effet, la part des coûts de production de SNCF Réseau couverte par des recettes marchandes était passée sous le seuil de 50 % à partir de 2016.

Compte tenu de la situation déficitaire et d'endettement de l'entreprise, le reclassement a eu mécaniquement un impact haussier sur le déficit et la dette notifiés pour les années 2016 et 2017. L'impact sur le déficit a été de 3,2 milliards d'euros en 2016 et de 2,2 milliards d'euros en 2017. **La dette notifiée a été majorée de 37 milliards d'euros fin 2016 et de 39,5 milliards d'euros fin 2017.**

(1) INSEE, Communiqué de presse, Notification à Eurostat : publication des révisions du déficit et de la dette des administrations publiques par l'INSEE, 6 septembre 2018.

D'autre part, le niveau du ratio a été rehaussé en raison de la révision de l'**impact des flux de créances**. Il s'agit d'opérations neutres sur le déficit public en comptabilité nationale, mais qui ont des effets sur le niveau de la dette publique.

Les principaux postes affectant les flux de créances sont les décalages entre le solde budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale, comme la comptabilisation des crédits d'impôt reportables, les opérations financières, les corrections en droits constatés sur les dépenses et les recettes, la variation du

(1) 2 du D du II du rapport annexé à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

niveau de trésorerie de l'État, la prise en compte des titres à leur valeur faciale ou l'amortissement de la Caisse nationale des autoroutes (CNA) ⁽¹⁾.

c. Un déficit public proche du déficit public stabilisant le ratio de dette publique

Pour une valeur en euros du PIB en année N – 1 donnée, pour un taux de croissance du PIB en valeur entre N – 1 et N donné et pour un stock de dette en euros en année N – 1 donné, il existe un déficit public exprimé en pourcentage du PIB qui stabilise le ratio de dette, hors flux financiers.

Le calcul du solde public stabilisant

L'évolution du ratio dette publique / PIB entre l'année N et l'année N – 1 est déterminée, par construction, par l'évolution de l'encours de dette publique entre N – 1 et N en euros courants et par la croissance du PIB en euros courants entre ces deux années.

Or, la variation de la dette publique entre les années N – 1 et N en euros courants est égale au déficit public de l'année N en euros courants, moyennant le retraitement des flux de créances, ces derniers ayant un effet sur le niveau de la dette mais pas sur le niveau du déficit (voir *supra*). C'est en effet le déficit en euros de l'année N qui explique la progression du stock de dette en euros entre l'année N – 1 et l'année N.

La croissance en pourcentage du stock de dette entre l'année N – 1 et l'année N est donc égale au rapport entre le déficit de l'année N en euros et le stock de dette de l'année N – 1 en euros, ce taux étant lui-même égal au taux de croissance du PIB, comme vu précédemment.

Il découle de ce constat, en réécrivant ces égalités mathématiques, que le **déficit public exprimé en pourcentage du PIB stabilisant le ratio de dette publique, hors flux financiers, est égal au produit du taux de croissance du PIB en valeur entre l'année N – 1 et l'année N et du rapport entre le stock de dette de l'année N – 1 et le PIB de l'année N.**

En 2017 et en 2018, le déficit public constaté, respectivement de 2,8 et 2,5 % du PIB a été proche du déficit public stabilisant, hors flux de créances, qui s'est élevé respectivement à 2,6 et 2,4 % du PIB ⁽²⁾.

La stabilisation du ratio de dette publique en 2018 malgré un déficit public légèrement supérieur au déficit public stabilisant s'explique par la contribution positive des flux de créances à la réduction du ratio de déficit public (– 0,1 point).

(1) Voir l'encadré 17 du rapport annexé au projet de loi de finances pour 2019 sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation, pp. 118 et 119.

(2) Selon les comptes nationaux de l'INSEE, base 2014, le programme de stabilité pour les années 2018 à 2022 et le programme de stabilité pour les années 2019 à 2022.

B. L'EXERCICE 2019 : DES EFFORTS BUDGÉTAIRES À CONCILIER AVEC LE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT

1. Des prévisions atteignables

a. Un contexte marqué par le poids des mesures exceptionnelles

L'exercice 2019 est marqué par un poids important des mesures exceptionnelles, en particulier par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en abaissement pérenne du niveau des cotisations sociales ⁽¹⁾. Ces facteurs exceptionnels conduisent le Gouvernement à estimer, pour cet exercice seulement, un retour du déficit public au-dessus de la barre des 3 points de PIB. Le montant des mesures exceptionnelles s'élèverait à 23,3 milliards d'euros, dont 20,1 milliards d'euros sont imputables à la transformation du CICE en allègements de cotisations. Le déficit prévu, à 3,1 points de PIB, se décompose de la façon suivante.

DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC EFFECTIF (JUN 2019)

(en points de PIB)

Année	2018	2019
Solde public effectif	- 2,5	- 3,1
Mesures exceptionnelles	- 0,2	- 1,0
Solde conjoncturel	0	+ 0,1
Solde structurel	- 2,3	- 2,2
Ajustement structurel	0,1	0,1

Source : tome 1 du rapport préparatoire au DOFP.

Indépendamment de ces mesures exceptionnelles, le solde public structurel poursuit sa baisse en 2019, grâce à un ajustement structurel de 0,1 point de PIB. Cet ajustement structurel résulterait d'un effort en dépense du même ordre de grandeur que les mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires, à hauteur de 0,3 point de PIB, tandis que la clé en crédits d'impôt (qui prend en compte le décalage de comptabilités entre l'enregistrement en prélèvements obligatoires et celui en recettes publiques) pour le CICE s'élève à 0,1 point de PIB.

b. Des prévisions de recettes « plausibles »

La prévision de prélèvements obligatoires pour 2019 s'établit à 1 062 milliards d'euros, en légère hausse par rapport à la prévision de la LFI pour 2019 (+ 5 milliards d'euros). La réduction du montant des PO votées dans les LFI pour 2018 et 2019 (26 milliards d'euros) serait principalement compensée par l'effet favorable de la conjoncture (qui entraînerait une croissance en valeur chiffrée à 27 milliards d'euros). L'accroissement de la prévision s'explique, en

(1) Au début de l'année 2019, le CICE a été transformé en un dispositif d'exonération de cotisations sociales dues par l'employeur. L'allègement de cotisations sera enregistré dès 2019, tandis que l'essentiel des créances de CICE sur les rémunérations de 2018 sont comptabilisées en 2019. La bascule du CICE aura donc un impact double sur l'année 2019 uniquement.

autre, par un effet de base 2018 et par une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB un peu plus forte que prévue.

La Cour des comptes estime que les prévisions de recettes pour 2019 sont « plausibles ». Le montant des prélèvements obligatoires augmenterait de 4 milliards d'euros en 2019 par rapport à 2018, soit une hausse de 0,4 %. Toutefois, la décomposition des PO en fonction des APU montre une disparité significative selon les secteurs, identifiée par la Cour des comptes : les ASSO et les APUL enregistrent une hausse nette des prélèvements obligatoires (respectivement 2,6 % et 2,3 %), tandis que les prélèvements obligatoires de l'État décroissent fortement (-5,9 %). C'est en effet l'État qui supporte la transformation du CICE en baisse de charges sociales ainsi que la quasi-totalité des mesures de baisse d'impôt annoncées fin 2018.

La Cour rappelle enfin que le montant cumulé des mesures de baisse d'impôts, résultant de l'adoption de la LFI pour 2019 et des mesures votées antérieurement mais ayant un effet en 2019, s'élève à 26 milliards d'euros, soit une baisse d'1,1 point de PIB ⁽¹⁾.

Le Rapporteur général se satisfait que les prévisions de recettes dans le programme de stabilité d'avril 2019 soient jugées plausibles par la Cour des comptes, pendant un exercice délicat durant lequel un important effet « année double » est observable (transformation du CICE en baisse de charges sociales) et d'importantes baisses d'impôts ont été consenties.

c. Des risques modérés sur les dépenses publiques

En 2019, le taux de croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt après neutralisation de l'impact de la création de France Compétences s'établirait à 0,5 % en volume selon la nouvelle trajectoire présentée par le Gouvernement. Les dépenses publiques hors crédits d'impôts représenteraient 53,8 % du PIB, en diminution de 0,6 point par rapport à 2018. Ces prévisions sont proches de celles du programme de stabilité présenté en avril dernier (voir *supra*).

La Cour des comptes a estimé dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques que les risques de dépassement en dépenses des prévisions du programme de 2019 étaient « **modérés** » et que la prévision de dépenses publiques était « **atteignable** ».

• **Sur le champ de l'État**, elle relève un **risque de dépassement de la norme de dépenses pilotables du programme de stabilité de 2019** de l'ordre de **4,3 milliards d'euros**, se décomposant ainsi :

– les risques de dépassement de la norme de dépenses pilotables **par rapport à la LFI pour 2019** seraient de l'ordre de **2,8 milliards d'euros** ;

(1) La Cour des comptes intègre à ce calcul l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu, dont le coût s'élèverait à environ 2 milliards d'euros.

– il conviendrait d’y ajouter **1,5 milliard d’euros** correspondant à la **baisse de la norme de dépenses pilotables présentée par le Gouvernement dans le programme de stabilité de 2019** pour financer en partie les mesures adoptées en décembre 2018.

Le Rapporteur général note toutefois que le montant de la réserve de précaution s’établit à environ 4 milliards d’euros pour 2019. Dans leur réponse commune aux observations de la Cour, le ministre de l’économie et des finances et le ministre de l’action et des comptes publics ont indiqué qu’aucun crédit de la réserve n’avait été dégelé à ce stade de l’exécution. La réalisation de ces économies sera de plus facilitée par l’usage renouvelé que fait le Gouvernement de la réserve de précaution. Tout en ayant abaissé de 8 à 3 % le taux de mise en réserve des crédits hors dépenses de personnel, il a rendu plus sincère la mise en réserve en la faisant davantage porter sur des dépenses qui ne sont pas obligatoires.

De plus, en 2018, le montant des crédits de paiement dégelés hors titre 2 s’est élevé à 2,25 milliards d’euros, soit 58 % du montant de la réserve initiale et 49 % du montant total de la réserve, entendu comme le montant de la réserve initiale majoré des surgels. Le montant des crédits de paiement hors titre 2 conservés en réserve ou définitivement annulés s’est établi à 2,3 milliards d’euros.

Enfin, le Rapporteur général rappelle qu’en 2018 la norme de dépenses pilotables a été sous-exécutée de 1,4 milliard d’euros (voir *supra*).

Fort de ces constats, le Rapporteur général est confiant s’agissant de la capacité du Gouvernement à tenir ses engagements sur la réalisation de 1,5 milliard d’euros d’économies en gestion en 2019. Il note toutefois que ces économies en gestion n’ont pas encore été documentées. Selon les éléments qu’il a transmis au Rapporteur général, le Gouvernement indique que le détail de ces économies sera précisé en loi de finances rectificative et donc soumis au vote du Parlement.

Sur le champ plus large de l’**objectif des dépenses totales de l’État**, la Cour indique que des **économies sur la charge d’intérêts** seront probablement réalisées compte tenu de la révision à la baisse de la prévision des charges d’intérêts.

• **Dans le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO)**, la Cour estime qu’il existe un risque de dépassement portant sur l’Unédic. Le Gouvernement attend en effet des économies à hauteur de 0,5 milliard d’euros sur l’Unédic dès 2019. Le Rapporteur général constate que, depuis la publication du rapport de la Cour des comptes, le Gouvernement a détaillé les mesures qu’il comptait prendre pour dégager des économies (voir *infra*).

• **Dans le champ des administrations publiques locales (APUL)**, la modération de la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales devrait leur permettre de dégager des marges de manœuvre pour

augmenter leurs dépenses d'investissement. Il existe ainsi une incertitude sur l'évolution de ces dépenses.

2. Des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages partiellement financées par des mesures nouvelles

a. Des mesures pour répondre à l'urgence économique et sociale

En 2019, le pouvoir d'achat des ménages se redressera fortement, l'INSEE prévoyant une augmentation du pouvoir d'achat du revenu disponible brut de 2,3 % ⁽¹⁾. Cette progression tient en particulier aux mesures de soutien adoptées ou annoncées en décembre 2018. Comme le note l'INSEE dans sa dernière note de conjoncture, cette politique de soutien au pouvoir d'achat n'est pas propre à la France, puisque « *les principaux pays de la zone euro ont, eux aussi, tous mis en place – d'une manière ou d'une autre – des mesures de soutien budgétaire visant notamment à renforcer le pouvoir d'achat des ménages* » ⁽²⁾.

L'ensemble de ces mesures, adoptées pour partie en LFI pour 2019, pour partie dans la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales ⁽³⁾ et pour partie par voie réglementaire ⁽⁴⁾, représentent un montant de l'ordre de 11 milliards d'euros en 2019, par rapport aux équilibres financiers du PLF et du PLFSS pour 2019 tels que déposés à l'Assemblée nationale en octobre 2018.

IMPACT FINANCIER DES MESURES DE POUVOIR D'ACHAT ANNONCÉES EN DÉCEMBRE 2018 PAR RAPPORT À L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU PLF ET DU PLFSS POUR 2019

(en milliards d'euros)

Mesure	Impact financier
Annulation de la hausse de la fiscalité énergétique	3,9
Revalorisation de la prime d'activité	2,8
Élargissement du périmètre du chèque-énergie et de la prime à la conversion	0,4
Avancement au 1 ^{er} janvier de l'exonération de cotisations sociales et exonération d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires	2,4
Rétablissement d'un taux de CSG à 6,6 % sur les pensions de retraite et d'invalidité	1,4
Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat	-
Total	10,9

Note : sont présentées les estimations de l'impact financier de ces mesures faites en décembre 2018.

Source : *Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2019, pp. 46-47 et avis n° 1546 présenté au nom de la commission des finances par M. Éric Alauzet sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (n° 1516), pp. 10-11.*

(1) INSEE, *comptes nationaux trimestriels, résultats détaillés, premier trimestre 2019*.

(2) INSEE, Note de conjoncture, juin 2019, p. 7 ([lien](#)).

(3) Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

(4) La revalorisation de la prime d'activité est intervenue par le décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, ses conséquences budgétaires ayant toutefois été intégrées dans la loi de finances initiale pour 2019.

Ces mesures ont conduit le Gouvernement à augmenter de 0,4 point de PIB sa prévision de déficit public pour l'année 2019 entre le PLF pour 2019 et la LFI pour 2019, celle-ci passant de 2,8 à 3,2 points de PIB. Prenant en compte certaines mesures en recettes et en dépenses restant à adopter, le Gouvernement a présenté une estimation de déficit public à 3,1 points de PIB dans le programme de stabilité d'avril 2019.

b. Une mise à contribution des plus grands groupes et des économies sur la dépense de l'État pour le financement des mesures

L'impact financier des mesures de pouvoir d'achat présentées sera partiellement compensé à la fois par des mesures nouvelles en recettes et par des économies supplémentaires.

- Par rapport au PLF pour 2019, la LFI pour 2019 intègre une recette nouvelle pour atténuer le coût budgétaire et fiscal net des mesures de décembre 2018 en faveur du pouvoir d'achat des ménages. Il s'agit de la modification des règles d'imposition des plus-values de cession intragroupes et de la « déneutralisation » des abandons de créances et subventions intragroupes opérées par l'article 32 de la LFI, le gain pour les finances publiques étant estimé à **0,4 milliard d'euros** ⁽¹⁾.

- Le projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et la modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés devraient également permettre de financer une partie des mesures annoncées en décembre dernier, *via* :

- la création d'une taxe sur les services numériques, dont le rendement est estimé à **0,4 milliard d'euros en 2019** ;

- le maintien en 2019 du taux normal de l'impôt sur les sociétés à 33 1/3 % pour les plus grandes entreprises, dont le rendement est estimé à **1,7 milliard d'euros** en 2019.

Ce projet de loi est en cours d'examen au Parlement. Une commission mixte paritaire a été réunie le mercredi 26 juin et a élaboré un texte. Ses conclusions ont été lues à l'Assemblée nationale le 4 juillet 2019 et seront lues au Sénat le jeudi 11 juillet 2019

- Enfin, le Gouvernement a annoncé qu'il réaliserait en gestion des économies sur la norme de dépenses pilotables de l'État d'un montant de **1,5 milliard d'euros**. Il ne compte donc pas financer ces mesures par d'éventuelles économies de constatation sur les charges de la dette de l'État, cette dépense n'appartenant pas au champ de la norme de dépenses pilotables.

(1) Voir M. Joël Giraud, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019 modifié par le Sénat, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1504, 14 décembre 2018, pp. 124 et suivantes et le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2019, pp. 46-48.*

Les plafonds des programmes n'ont pas été abaissés à due concurrence en LFI pour 2019, mais le Gouvernement a annoncé qu'il mobiliserait la réserve de précaution pour réaliser ces économies (voir *supra*).

III. L'ACTE II DU QUINQUENNAT : LES GRANDS ENJEUX FINANCIERS DE LA PÉRIODE 2020-2022

A. LES ENJEUX FINANCIERS DE L'EXERCICE 2020

1. Des mesures supplémentaires en faveur du pouvoir d'achat

La déclaration de politique générale du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, prononcée le 12 juin 2019, comporte des précisions sur le contenu des mesures en faveur des ménages qui devraient être présentées dans le prochain projet de loi de finances pour 2020. Ces mesures sont l'écho des annonces du Président de la République en conclusion du Grand Débat national, intervenues le 25 avril 2019.

Pour rappel, le montant total des mesures de baisse de fiscalité accordées aux ménages devrait s'élever à 27 milliards d'euros sur l'ensemble du quinquennat.

a. Une baisse de l'impôt sur le revenu de l'ordre de 5 milliards d'euros

Le Premier ministre a été particulièrement précis dans la présentation du plan de baisse de l'impôt sur le revenu qui devrait être présenté dans le PLF 2020 : *« Le taux d'imposition de la première tranche de l'impôt sur le revenu, qui regroupe 12 millions de foyers, sera abaissé de trois points. Cela représente un gain moyen par foyer de 350 euros, soit, à ce niveau, un tiers de l'impôt en moyenne. (...) Les 5 millions de foyers de la tranche suivante bénéficieront d'un gain moyen de 180 euros. ⁽¹⁾ »*

Le taux marginal de la première tranche sera donc abaissé de 14 % à 11 %. Cela aura un effet direct pour les ménages imposés uniquement à ce taux ainsi que pour les ménages situés sur la deuxième tranche, dont le taux marginal est fixé à 30 %. Selon les prévisions du Gouvernement, la réforme sera neutre pour les ménages situés dans les tranches supérieures (41 % et 45 %), ce qui sera permis par la modulation des seuils d'imposition (actuellement, pour une part, 73 779 euros pour le taux à 41 % et 156 244 euros pour le taux à 45 %).

(1) *Compte rendu des débats de l'Assemblée nationale, Première séance du mercredi 12 juin 2019, déclaration de politique générale.*

En outre, si le seuil d'imposition de la première tranche devrait rester inchangé, le mécanisme de décote applicable en bas de barème, conjugué à la réduction d'impôt en direction des ménages aux revenus modestes, devrait être réformé pour être rendu plus lisible. En particulier, le point de sortie de la nouvelle décote correspondrait à l'entrée dans la tranche à 30 %.

Au total, près de 17 millions de foyers bénéficieront donc d'un gain moyen de 304 euros. Si la réforme est adoptée et grâce au prélèvement à la source, le taux de prélèvement des contribuables concernés sera modulé dès janvier 2020 pour un gain de pouvoir d'achat immédiat.

Le coût de cette baisse de l'impôt sur le revenu serait de 5 milliards d'euros, soit une baisse des prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB.

b. Une reconduction, sous condition, de la prime exceptionnelle de fin d'année

Le fonctionnement de la prime exceptionnelle de fin d'année a été rappelé par notre collègue Éric Alauzet dans son rapport pour avis sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales ⁽¹⁾.

Il s'agit d'une prime facultative, exonérée dans la limite de 1 000 euros d'impôt sur le revenu, de toute cotisation et de toute contribution (cotisations de sécurité sociale patronales et salariales, CSG, CRDS, cotisations de retraite complémentaire et cotisations patronales à l'assurance chômage). L'exonération est applicable lorsqu'elle bénéficie à des salariés dont la rémunération est inférieure à 3 fois le montant du SMIC. En pratique, le montant de la prime n'est pas limité, mais le montant supérieur à 1 000 euros n'est pas exonéré.

Afin de préserver sa dimension exceptionnelle et d'éviter les abus, l'exonération ne vaut pas si cette prime se substitue aux augmentations et primes prévues par des accords de branche ou d'entreprise ainsi qu'aux primes usuelles.

L'employeur peut attribuer cette prime à l'ensemble des salariés ou moduler la prime en fonction des revenus de ses salariés, de la durée de présence effective au sein de l'entreprise ou de la durée du temps de travail.

Le Premier ministre a annoncé que la **reconduction de la prime exceptionnelle pour une année supplémentaire en 2020 serait conditionnée à la mise en place d'un accord d'intéressement au sein de l'entreprise.**

(1) M. Éric Alauzet, Avis sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1546, décembre 2018.*

Le développement de l'intéressement, dont la mise en place dans l'entreprise est toujours facultative, fait en effet partie des objectifs du Gouvernement. La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ⁽¹⁾, dite « PACTE » et la LFSS pour 2019 ⁽²⁾ ont amélioré l'attractivité des dispositifs d'intéressement, à plusieurs titres :

– le forfait social est supprimé pour les sommes versées aux salariés dans le cadre d'un accord d'intéressement conclu dans les entreprises de moins de 250 salariés ;

– l'intéressement pluriannuel a été autorisé, ainsi que l'intéressement provenant de plus-values de cessions de titres de participation ;

– l'intéressement de projet est étendu aux projets soutenus uniquement par l'entreprise concernée, et non plus aux seuls projets associant plusieurs entreprises ;

– une négociation en vue de la mise en place d'un régime d'intéressement « type » doit être menée au sein de chaque branche, et conclue au plus tard le 31 décembre 2020.

c. Une réindexation des pensions inférieures à 2 000 euros mensuels et un relèvement du minimum contributif et équivalents

• L'article 68 de la LFSS pour 2019 a introduit, pour l'année 2019, une exception au principe de la revalorisation des pensions de retraite en fonction de l'inflation ⁽³⁾ en prévoyant une revalorisation de 0,3 %.

Bien que le projet de loi initial prévoyait l'application de cette même dérogation en 2020, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition qui n'avait pas d'impact sur les dépenses de l'année 2019 et qui n'avait donc pas sa place dans la LFSS pour 2019 ⁽⁴⁾.

Le Président de la République, en avril 2019, a annoncé souhaiter que pour l'année 2020, il n'y ait pas de sous-indexation des pensions de retraite inférieure à 2 000 euros. Le PLFSS pour 2020 contiendra donc probablement une disposition visant à appliquer un mécanisme d'indexation dérogatoire pour les seules pensions de retraite dont le montant est supérieur à 2 000 euros.

• Dans son allocution d'avril dernier, le Président de la République a également indiqué souhaiter que le montant de pension de retraite minimum soit de 1 000 euros mensuels.

Cette annonce impliquerait une augmentation du montant du **minimum contributif**. Il s'agit du montant minimum de pension qu'un retraité du régime

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

(3) Article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

(4) Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018.

général de la sécurité sociale a le droit de percevoir, dès lors qu'il a le droit de percevoir une pension de retraite à taux plein. Ce montant dépend de la durée d'assurance retraite et du nombre de trimestres directement cotisés au régime général.

L'impact financier de l'abandon de la désindexation pour les pensions inférieures à 2 000 euros mensuels et du relèvement du minimum contributif – ou équivalents pour les régimes autres que le régime général – par rapport à la trajectoire du programme de stabilité de 2019 est estimé à **1,5 milliard d'euros par an par la Cour des comptes**.

2. Un financement permis par un effort supplémentaire de maîtrise de la dépense publique et par la révision de niches fiscales et sociales

D'après les éléments que le Gouvernement a transmis au Rapporteur général, les mesures annoncées en avril auraient un impact de 6,4 milliards d'euros sur la trajectoire budgétaire. Sur ce total, le Gouvernement prévoit que 4 milliards d'euros soient compensés dans la trajectoire budgétaire. Les pistes de financement concernent la révision de certaines niches sociales et fiscales et des mesures de maîtrise de la dépense publique. Le décalage d'une année de la suppression intégrale de la taxe d'habitation sur les résidences principales permet également de dégager une marge de manœuvre pour les exercices 2021 et 2022 pour financer les mesures présentées en avril 2019.

a. La révision de certaines niches fiscales et sociales

La réduction des dépenses fiscales et des niches sociales s'inscrit dans la logique de rationalisation du système socialo-fiscal que le Gouvernement a engagée depuis le début du quinquennat. Outre cet argument d'efficacité et de lisibilité, il convient de relever que des baisses substantielles d'impôts et de charges sociales sont intervenues depuis deux ans. Ce constat justifie que les niches fiscales et sociales soient revues : une partie de leur fondement trouvait sa légitimité dans l'existence de taux nominaux d'imposition élevés.

Il convient donc de réévaluer l'utilité économique et l'efficacité de ces dispositifs : création d'incitations ou de désincitations économiques, prise en compte de biais fiscaux, allègement de la fiscalité pesant sur les ménages modestes, etc.

Le Premier ministre, dans son discours de politique générale précité, a établi sur quels autres critères cette révision des niches fiscales et sociales pourrait avoir lieu. Il s'agit en priorité :

- des niches « *anti-écologiques* » ;
- des niches concentrées sur les très grandes entreprises ;
- des niches qui « *réduisent les droits sociaux des salariés* » et créent des effets d'aubaine.

Une dépense fiscale a été explicitement citée : la déduction forfaitaire spécifique (DFS). Il s'agit d'un allègement de charges sociales qui bénéficie à certaines catégories de salariés supportant des frais professionnels significativement supérieurs aux frais supportés par la moyenne des salariés.

La DFS est un abattement de l'assiette de calcul des cotisations de sécurité sociale, dont le montant est plafonné à 7 600 euros par an. L'abattement s'applique à des taux différents selon les professions concernées, au terme de l'article 5 de l'annexe 4 du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2000.

Parmi les métiers concernés figurent les musiciens, choristes et régisseurs de théâtre (abattement de 20 %), certains inspecteurs d'assurances et démarcheurs (30 %), les pilotes moniteurs d'aéroclubs (30 %), les salariés des casinos de Monaco (20 %), les journalistes (30 %), les mannequins (taux variable selon l'appartenance ou non à une des grandes maisons parisiennes de couture), les ouvriers conducteurs d'engin dans le BTP ou encore les ouvriers scaphandriers (10 %).

Comme la mission IGF-IGAS de revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques ⁽¹⁾ l'avait toutefois identifié, la liste des professions concernées dépend d'articles du code général des impôts, parfois abrogés, et de réponses ministérielles du ministre de l'économie, ce qui nuit à la lisibilité du périmètre des bénéficiaires de cette niche. La mission avait émis un niveau d'alerte « *élevé* » sur cette niche sociale.

La DFS était historiquement une dépense fiscale, applicable à l'impôt sur le revenu : elle a été supprimée par l'article 87 de la LFI pour 1997 ⁽²⁾, la suppression étant progressive jusqu'en 2000. Son volet social perdure et se cumulait, jusqu'en 2018, avec l'allègement général de cotisations sociales – ce qui permettait, par exemple, à des salariés dont le salaire, hors DFS, était supérieur au plafond d'allègement général (1,6 SMIC), de revenir dans le champ de l'allègement en tenant compte de l'abattement de la DFS.

Selon le Rapporteur général de la commission des affaires sociales, « *le coût de la DFS est d'environ 1,7 milliard d'euros, soit 1,1 milliard au titre de l'abattement de l'assiette des cotisations, auxquels s'ajoutent 620 millions au titre du renchérissement de l'allègement général. L'étude d'impact [du PLFSS pour 2018] évoque, indépendamment des dispositions de cet article, d'autres évolutions qui pourraient être envisagées ultérieurement sur ce dispositif de déduction particulièrement dérogatoire ; sa suppression apparaît au Rapporteur général comme une évolution à étudier* » ⁽³⁾.

(1) François Schechter et Marie Morel (IGAS), Damien Ientile et Rémi Toussain (IGF), Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques, juin 2015.

(2) Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997.

(3) M. Olivier Véran, Rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 316, 18 octobre 2017.

Outre la revue des niches fiscales et sociales, des effets budgétaires sont à attendre de la révision plus générale de leurs modalités de pilotage. Cette révision pourra s'appuyer sur la résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 19 juin dernier ⁽¹⁾, comme le rappelle le tome I du rapport préparatoire au DOFP.

Les propositions de l'Assemblée nationale pour améliorer le pilotage des dépenses fiscales

« L'Assemblée nationale,

« (...)

« 1. Souhaite que soit documentée, démontrée puis débattue la nécessité de maintenir en vigueur les dépenses fiscales rattachées à l'ensemble des missions budgétaires qui ne sont ni chiffrées ou d'un montant peu significatif, à compter du projet de loi de finances pour 2020.

« 2. Souhaite que l'ensemble des dépenses fiscales soit borné dans le temps et souhaite prévoir dans la révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) que toute prolongation de dépense fiscale doit obligatoirement faire l'objet d'une évaluation au vu de son efficacité et de son efficience quelle que soit sa date de création.

« 3. Souhaite que les ministères « métier » pilotent les dépenses fiscales plutôt que la fonction comptable qui n'est qu'une fonction support et souhaite que les comptes rendus des conférences fiscales et budgétaires soient communiqués au Parlement.

« 4. Souhaite que les ministères « métier » commentent l'annexe « Voies et moyens » pour chaque niche fiscale de leur ressort.

« 5. Souhaite que l'articulation de chaque dépense fiscale avec un objectif d'intérêt général concourant à une ou plusieurs politiques publiques soit davantage démontré dans les documents transmis au Parlement. »

Source : résolution n° 292 du 19 juin 2019 pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des dépenses fiscales.

b. L'intensification des efforts de maîtrise de la dépense publique

Le Gouvernement entend également financer les mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages par « *une poursuite des efforts en dépense [...] à laquelle contribueront tous les sous-secteurs des administrations publiques* ⁽²⁾ ».

• Les efforts de maîtrise de la dépense publique passeront d'abord par la **poursuite d'actions déjà engagées**.

Ainsi, dans la lignée des résultats encourageants enregistrés en 2018, le Gouvernement estime que les dépenses de fonctionnement des APUL resteront contenues en 2019 et en 2020, sous l'effet du dispositif de **contractualisation** entre l'État et les plus grandes collectivités territoriales.

(1) Résolution n° 292 du 19 juin 2019 pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des dépenses fiscales par les administrations publiques.

(2) Tome I du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques 2019, p. 20.

Dans le champ des ASSO, le Gouvernement indique que « *plusieurs mesures destinées à accompagner l'offre de soins tout en maîtrisant la dépense afin de contenir le taux de progression de l'ONDAM en deçà de 2,3 %* ⁽¹⁾ » seront portées par le PLFSS pour 2020. La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) a récemment publié ses propositions d'économies dans son rapport annuel dit « Charges et produits » ⁽²⁾.

Le Gouvernement compte également poursuivre la **réforme de la politique du logement** pour qu'elle gagne en efficience. La LFI pour 2018 a réduit les aides personnalisées au logement (APL) dans le parc social en contrepartie d'une réduction des loyers. Le Gouvernement souhaite désormais que soit engagée la **contemporanéisation des ressources**, mesure qui avait été reportée en 2019. Le PLF pour 2019 prévoyait qu'elle aurait engendré une économie d'environ **0,9 milliard d'euros en 2019**.

Le rapport du Gouvernement indique enfin que la dépense de l'État restera maîtrisée dans les secteurs des **contrats aidés** et de l'**audiovisuel public**.

• Le Gouvernement prévoit de réformer les **règles d'indemnisation de l'assurance chômage**, ce qui permettrait de dégager des **économies de l'ordre de 3,4 milliards d'euros sur la période 2019-2021**.

Conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽³⁾, le Gouvernement a transmis aux partenaires sociaux en septembre 2018 un document de cadrage prévoyant des objectifs d'évolution des règles de l'assurance chômage pour lutter contre la précarité et inciter les demandeurs d'emploi au retour à l'emploi, afin qu'ils négocient une nouvelle convention.

En l'absence d'accord et conformément aux dispositions législatives en vigueur ⁽⁴⁾, il revient désormais au Premier ministre de fixer les mesures d'application du régime d'assurance chômage par décret en Conseil d'État. Le 18 juin 2019, le Gouvernement a présenté les orientations de la réforme de l'assurance chômage qu'il souhaite voir aboutir. Il compte en particulier revoir les règles d'indemnisation de l'assurance chômage pour rendre plus incitative la reprise d'un emploi durable et pour améliorer la soutenabilité des finances publiques ⁽⁵⁾.

(1) Ibid., p. 29.

(2) *Rapport de l'assurance maladie au ministre chargé de la sécurité sociale et au Parlement sur l'évolution des charges et produits de l'assurance maladie, juillet 2019* ([lien](#)).

(3) *Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel*.

(4) *Article L. 5422-20 du code du travail*.

(5) *Encadré 6 du tome I du rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques 2019, juin 2019, p. 25*.

Le tome I du rapport du Gouvernement préparatoire au DOFP récapitule les principaux axes de la réforme des règles d'indemnisation :

– les conditions d'éligibilité et de rechargement des droits à l'assurance chômage seraient rehaussées ;

– le mode de calcul de l'indemnisation serait modifié de sorte qu'il ne serait pas possible que le montant de l'indemnisation soit supérieur à la moyenne des revenus du travail ;

– le montant de l'indemnisation tiendrait compte du niveau des revenus par l'instauration d'une réduction de 30 % au début du septième mois d'indemnisation pour les assurés de moins de 57 ans qui percevaient un revenu du travail mensuel supérieur à 4 500 euros brut ;

– le décret créerait un système de bonus-malus pour inciter les entreprises de certains secteurs à proposer des contrats à durée indéterminée (CDI) ou des contrats à durée déterminée (CDD) relativement longs, plutôt que des contrats très courts.

Ces nouvelles règles permettraient de créer 150 000 à 250 000 emplois et de désendetter l'Unédic à hauteur d'environ 3,4 milliards d'euros sur la période 2019-2021, soit en moyenne 1,13 milliard d'euros par an.

• La **réorganisation de l'État** que le Gouvernement entend mener est enfin susceptible de permettre la réalisation d'économies. Lors de sa conférence de presse du 25 avril dernier, le Président de la République a notamment évoqué la **suppression de « nombre d'organismes inutiles »**. En écho à ces propos, le Gouvernement a précisé avoir effectué une revue systématique des « *organismes, commissions et organes consultatifs de petite taille (moins de 100 ETP)* »⁽¹⁾ qui lui a permis d'identifier une centaine de commissions et une quarantaine de structures qui pourraient faire l'objet de suppression ou de fusion.

Cette réorganisation consisterait également à **alléger l'organisation des administrations centrales** en réduisant le nombre d'échelons hiérarchiques et à adapter les services aux réformes prioritaires.

Au niveau déconcentré, le Gouvernement souhaite une **clarification de la répartition des compétences entre l'État, les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs privés**. Il compte aussi poursuivre la mutualisation des moyens au niveau déconcentré *via* la fusion des fonctions support des directions départementales (voir *infra*). Il créera enfin, en région, un comité interministériel régional des transformations des services publics réunissant le préfet et l'ensemble des acteurs concourant à la mise en œuvre des politiques publiques nationales.

(1) Tome I du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques 2019, p. 31, juin 2019.

3. Le projet de maquette budgétaire et le dispositif de performance envisagé pour le projet de loi de finances pour 2020

● Conformément au 4° de l'article 48 de la LOLF, le Gouvernement a présenté dans le tome 2 de son rapport préparatoire au DOFP la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance envisagés pour le PLF pour 2020.

La maquette budgétaire évoluerait marginalement par rapport à la LFI pour 2019. Le Gouvernement envisage de créer un nouveau programme au sein de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* intitulé *Administration territoriale de l'État*. Ce programme fusionne deux programmes existants à des fins de mutualisation des moyens de support :

– le programme 307 *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* ;

– le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

Cette modification de la nomenclature budgétaire pourrait permettre des économies en confiant la gestion de ces moyens à un même responsable de programme. En revanche, la création et le développement de programmes de soutien limitent les possibilités pour les gestionnaires de recourir à la fongibilité asymétrique, c'est-à-dire d'arbitrer entre les dépenses en fonction de leur nature, à l'exception des dépenses de personnel qui font l'objet d'un plafond voté par programme en loi de finances.

● Le dispositif de performance serait stable par rapport à la LFI pour 2019, puisqu'il est envisagé de ne pas modifier 93 % des indicateurs. Au total, les documents budgétaires présenteraient 398 objectifs et 775 indicateurs, contre 755 en LFI pour 2016.

Parmi ces indicateurs, le Gouvernement envisage de présenter 92 indicateurs de mission (au lieu de 95 en PLF pour 2019) dont 28 indicateurs spécifiques, c'est-à-dire des indicateurs de mission qui ne sont pas des indicateurs d'un programme de la mission.

Le PLF pour 2020 marquerait enfin une nouveauté dans le dispositif de performance, le Gouvernement envisageant de présenter certains indicateurs sexués lorsque cela est pertinent.

B. LES AUTRES ENJEUX FINANCIERS DE L'ACTE II

Outre les mesures annoncées qui devraient avoir un impact financier dès 2020 et qui trouveront leur place pour certaines d'entre elles dans le PLF ou dans le PLFSS, le Gouvernement a présenté plusieurs mesures dont le calendrier de mise en œuvre n'est pas encore connu ou qui auront un impact financier à compter de 2021.

1. Les enjeux en recettes

a. La suppression intégrale de la taxe d'habitation sur les résidences principales

La principale modalité de la réforme de la fiscalité locale est la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur la résidence principale pour l'ensemble des ménages français.

Cette suppression a été prévue en trois temps. La deuxième tranche de suppression a été adoptée dans le projet de loi de finances pour 2018, avec une mise en place progressive : un dégrèvement de 30 % en 2018, de 65 % en 2019 et de 100 % en 2020. En conséquence, 80 % des ménages aux revenus les moins élevés et effectivement imposés ⁽¹⁾, soit près de 18 millions de foyers, ne paieront plus la taxe d'habitation en 2020. Le coût de cette mesure est estimé à 10,1 milliards d'euros.

Pour les 20 % des ménages les plus aisés et imposés à la TH, la suppression de la TH sur la résidence principale devrait intervenir en trois ans, à partir de 2021. Le tome I du rapport préparatoire au DOFP indique que « 2022 sera ainsi la dernière année au cours de laquelle les Français acquitteront cette taxe ». La suppression définitive de la TH serait donc constatée début 2023.

Le programme de stabilité d'avril 2019 prévoyait une suppression de la TH en deux ans pour la dernière tranche de ménages ; l'étalement de la suppression en trois ans, annoncé par le Premier ministre dans son discours de politique générale du 12 juin dernier, permettrait une amélioration du niveau des recettes en 2021 et en 2022, chiffrée par la Cour des comptes à 1,2 milliard d'euros et 2,5 milliards d'euros pour chacun de ces exercices.

La suppression de la taxe d'habitation invite le Gouvernement, qui s'est engagé à compenser à l'euro près les collectivités territoriales qui en bénéficiaient, à revoir l'architecture de la fiscalité locale. Outre une révision, déjà engagée, des valeurs locatives, le Gouvernement a proposé d'affecter intégralement la taxe foncière au bloc communal et d'affecter une fraction de la TVA aux intercommunalités et aux départements, afin de compenser la perte de recettes liées à la suppression de la TH.

(1) Environ 5 millions de foyers ont une cotisation de taxe d'habitation au titre de leur résidence principale égale à zéro, du fait d'exonérations ou d'abattement, soit 18 % des foyers imposables à la TH.

b. La réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique

Le Premier ministre, dans son discours de politique générale du 12 juin, a indiqué vouloir remettre « *totalemment à plat les aides existantes à la rénovation énergétique* ⁽¹⁾ ».

Il s'agit, en particulier, de revoir substantiellement le fondement et les mécanismes du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Le CITE pourrait être transformé en une aide ciblée, sous forme de prime forfaitaire versée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Le CITE, un dispositif à l'efficacité contrastée

Le CITE a succédé, en 2014, au crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD) afin d'accélérer et d'amplifier les travaux de rénovation énergétique des bâtiments pour économiser de l'énergie, faire baisser la facture énergétique et créer des emplois.

Il s'agit d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses effectivement supportées pour l'amélioration de la qualité environnementale et pour la rénovation énergétique du logement, pour les propriétaires, locataires ou les occupants à titre gratuit de leur habitation principale. Le logement accueillant les équipements doit être achevé depuis plus de deux ans à la date du début des travaux.

Le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt ne peut excéder 8 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et 16 000 euros pour un couple marié ou pacsé soumis à une imposition commune. Ce plafond est valable pour une durée de cinq ans.

Le champ des dépenses éligibles et des taux applicables ont régulièrement varié dans le temps, tantôt pour restreindre, tantôt pour élargir les conditions d'application du crédit d'impôt. Ainsi, en 2018, plusieurs équipements ont été exclus de la liste déterminant l'éligibilité au crédit d'impôt, comme les chaudières à fioul ainsi que des fenêtres, les volets isolants et les portes. En 2019, les fenêtres et certaines chaudières ont finalement été réintégrées dans le périmètre du crédit d'impôt ⁽²⁾.

Selon le rapport sur l'application des mesures fiscales (RALF) de 2018 ⁽³⁾, le CITE est marqué par une efficacité contrastée. Malgré la difficulté d'une évaluation précise du dispositif, en raison de sa complexité et de son instabilité, il est possible d'avancer qu'un million de foyers fiscaux en moyenne ont bénéficié du CITE au cours des dix dernières années. Le coût moyen des travaux réalisés dans le cadre de la rénovation énergétique des logements par les ménages est élevé, de l'ordre de 10 000 euros. Le crédit d'impôt bénéficie en majeure partie aux contribuables appartenant aux déciles supérieurs, qui sont en grande majorité des propriétaires (pour 94 % des dépenses déclarées). Enfin, les dépenses du CITE semblent fortement concentrées sur des travaux dont le rapport « coût-efficacité énergétique » est limité.

(1) *Compte rendu des débats de l'Assemblée nationale, Première séance du mercredi 12 juin 2019, déclaration de politique générale.*

(2) *Les caractéristiques techniques des chaudières concernées sont visées à l'article 200 quater du code général des impôts.*

(3) *M. Joël Giraud, Rapport sur l'application des mesures fiscales, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1172, 18 juillet 2018.*

La transformation du CITE en prime est un engagement de campagne dont la mise en œuvre a été envisagée en 2019 ; la complexité technique de la réforme a conduit à le proroger une année supplémentaire.

Selon les nouvelles précisions disponibles dans le tome I du rapport préparatoire au DOFP, la prime forfaitaire qui succéderait au CITE serait fixée en fonction de deux éléments : la performance énergétique attendue des travaux de rénovation, afin de garantir que l'effort budgétaire se concentrera vers les travaux les plus efficaces ; le revenu des ménages, afin de soutenir plus particulièrement les ménages modestes et d'éviter les effets d'aubaine.

La prime devrait être obtenue au moment de la réalisation des travaux, ce qui éviterait le décalage en trésorerie d'un crédit d'impôt perçu de façon différée. La transformation du CITE en prime devrait avoir lieu en 2020 et en 2021.

2. Les enjeux en dépenses

a. La rénovation du système de prestations sociales

Le Gouvernement a annoncé vouloir engager une réforme du système de prestations sociales en fusionnant certaines d'entre elles au sein d'un « *revenu universel d'activité* » qui englobera la prime d'activité, le revenu de solidarité active, les aides personnelles au logement et éventuellement d'autres prestations.

Cette réforme a pour objet d'intensifier la lutte contre la pauvreté et l'incitation au retour au travail. Une concertation a été engagée sur ce sujet et le Premier ministre a annoncé ⁽¹⁾ qu'elle conduira à la présentation d'un projet de loi en 2020, sans préciser le calendrier de mise en œuvre de la mesure.

b. L'amélioration de la prise en charge de la dépendance

Dans sa déclaration de politique générale du 12 juin dernier, le Premier ministre a indiqué que le Gouvernement présentera un projet de loi « *qui définira une stratégie et la programmation des moyens nécessaires pour prendre en charge la dépendance.* ⁽²⁾ », précisant que le PLFSS pour 2020 contiendra des dispositions « *favorisant le maintien à domicile et des investissements dans les EHPAD* ».

(1) *Compte rendu des débats de l'Assemblée nationale, Première séance du mercredi 12 juin 2019, déclaration de politique générale.*

(2) *Ibid.*

Le rapport du Gouvernement préparatoire au DOFP précise que ces mesures consisteront notamment dans la **rénovation des structures existantes** et dans l'**amélioration de l'accompagnement à domicile des seniors**. Le calendrier de montée en charge de la réforme doit encore être déterminé, tout comme les principes de répartition entre, d'une part, ce qui doit relever du secteur privé et ce qui doit relever du secteur public et, d'autre part, au sein du secteur public, ce qui doit relever de l'État, de la sécurité sociale ou des collectivités territoriales.

La réflexion sur l'amélioration de la prise en charge de la dépendance peut s'appuyer sur les conclusions de la concertation dite « Grand âge et autonomie » menée entre l'automne 2018 et mars 2019. Elles ont été présentées dans le rapport de M. Dominique Libault publié en mars 2019 ⁽¹⁾.

(1) M. Dominique Libault, Concertation, grand âge et autonomie, mars 2019 ([lien](#)).