




Projet de loi de finances pour 2020

Albéric de Montgolfier, rapporteur général
Commission des finances
Mercredi 6 novembre 2019



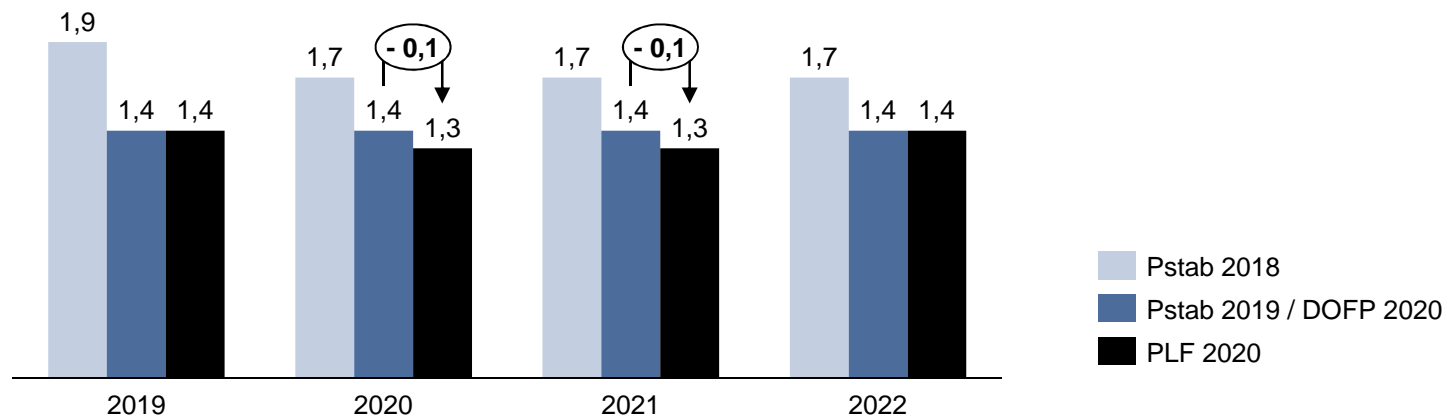


• **Un scénario macroéconomique
crédible mais qui reste entouré de
fortes incertitudes**

Le scénario de croissance du Gouvernement est revu à la baisse pour 2020 et 2021

Évolution des hypothèses de croissance pour 2019-2022

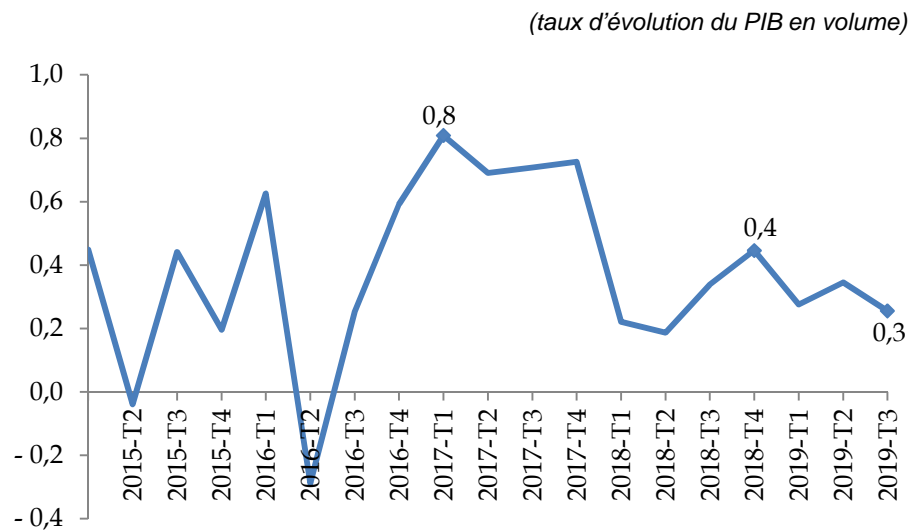
(taux d'évolution du PIB en volume)



Source : commission des finances du Sénat

Le Gouvernement maintient en revanche sa prévision de croissance à 1,4 % pour 2019, ce qui semble un peu optimiste au regard du rythme de croissance de l'économie française depuis le début de l'année

Croissance de trimestre à trimestre depuis 2015



Source : commission des finances du Sénat

Niveau de la croissance 2019 en fonction du taux de croissance au dernier trimestre

(taux d'évolution du PIB en volume)

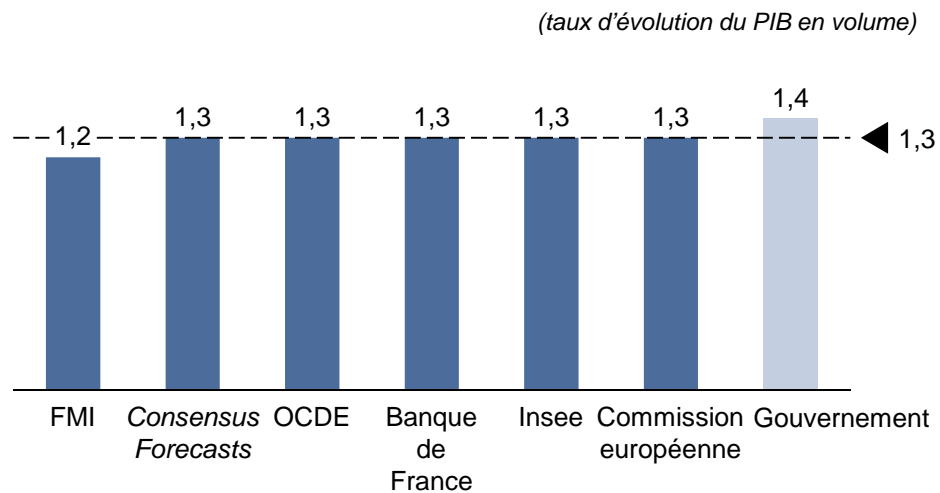
Hypothèse de croissance au T4	Croissance annuelle 2019
0,0	1,2
0,1	1,2
0,2	1,3
0,3	1,3
0,4	1,3
0,5	1,3
0,6	1,4

Scénario du Gouvernement

Source : commission des finances du Sénat

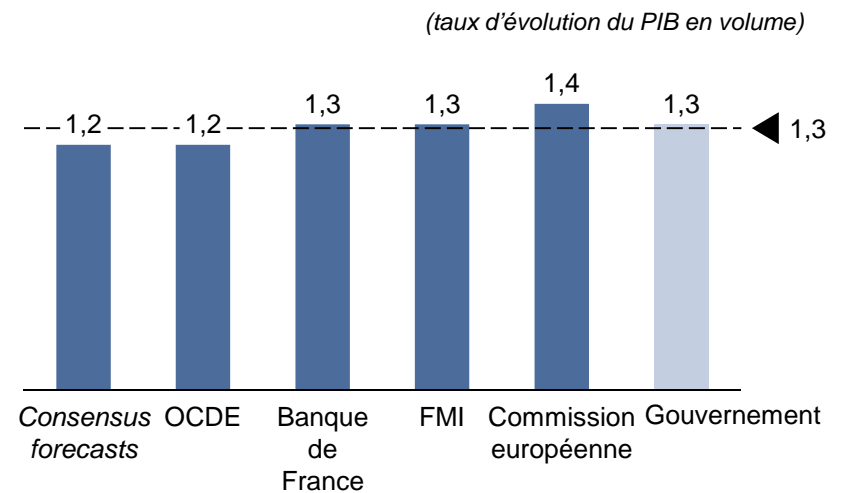
Le scénario de croissance gouvernemental se situe ainsi au-dessus du consensus pour 2019, tandis que l'hypothèse retenue pour 2020 reste plausible

Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2019



Source : commission des finances du Sénat

Comparaison des prévisions de croissance pour l'année 2020



Source : commission des finances du Sénat

L'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité est raisonnable, tandis que le scénario de remontée des taux d'intérêt demeure prudent

Élasticité des prélèvements obligatoires au PIB anticipée par le Gouvernement

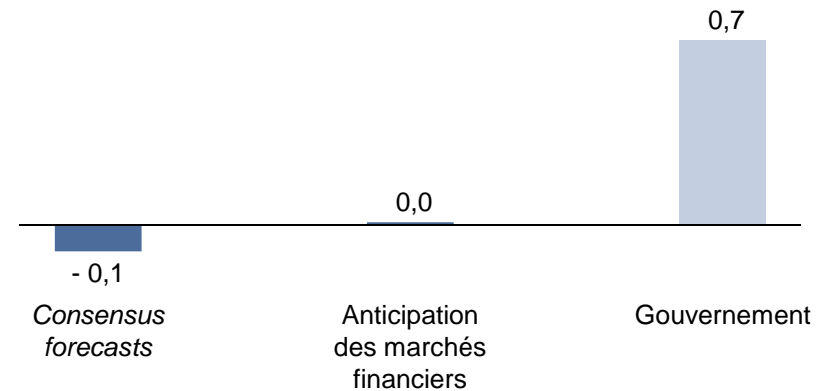
(taux d'évolution en valeur)

	2018	2019	2020
Croissance du PIB en valeur (1)	2,5	2,7	2,6
Évolution spontanée des prélèvements obligatoires (2)	2,9	2,8	2,7
Élasticité des prélèvements obligatoires au PIB (2) / (1)	1,1	1,0	1,0

Source : commission des finances du Sénat

Comparaison des prévisions sur le niveau de l'OAT à 10 ans en fin d'année 2020

(taux en pourcentage)



Note méthodologique : l'anticipation des marchés financiers a été calculée à partir de l'information extraite de la courbe des taux au 18 septembre.

Source : commission des finances du Sénat

Le scénario macroéconomique est soumis à de fortes incertitudes, en particulier au plan externe

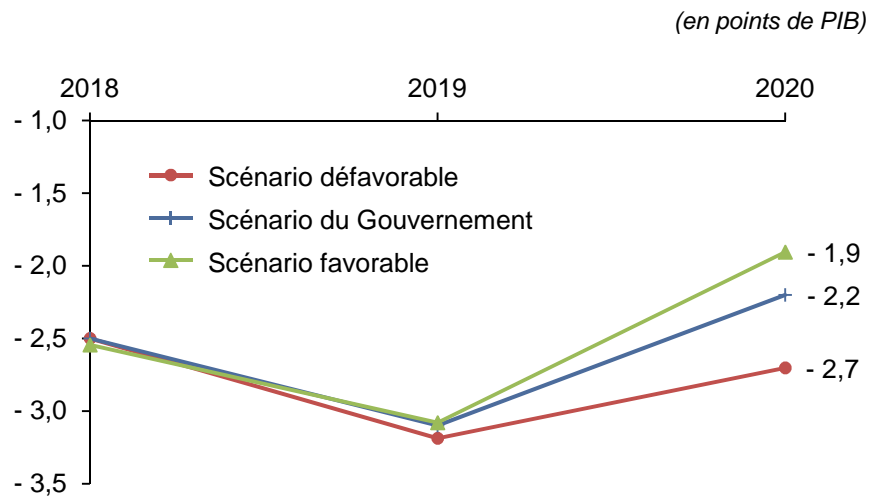
Principaux aléas identifiés susceptibles d'affecter le scénario de croissance gouvernemental

	Description de l'aléa	Effet attendu sur la croissance
Aléas externes	Sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne	Négatif
	Montée des tensions protectionnistes	Négatif
	Ampleur du ralentissement en zone euro	Négatif
	Risque politique en Italie	Négatif
	Atterrissage plus rapide que prévu de l'économie chinoise	Négatif
	Concrétisation des risques financiers aux États-Unis	Négatif
	Évolution du taux de change	Positif ou négatif
	Évolution des prix du pétrole	Positif ou négatif
Aléas internes	Consommation plus rapide des gains de pouvoir d'achat par les ménages	Positif
	Gains de performance à l'exportation	Positif
	Position de l'économie française dans le cycle	Positif ou négatif
	Rythme de normalisation de l'investissement des entreprises	Positif ou négatif

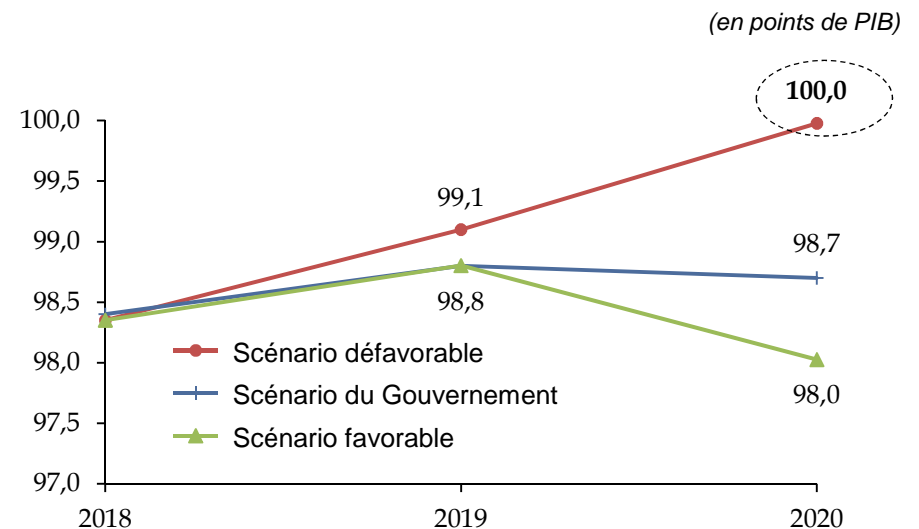
Source : commission des finances du Sénat

La réalisation d'un scénario macroéconomique construit à partir des prévisions de croissance du plus pessimiste des instituts de conjoncture pourrait porter l'endettement à 100 % du PIB dès 2020

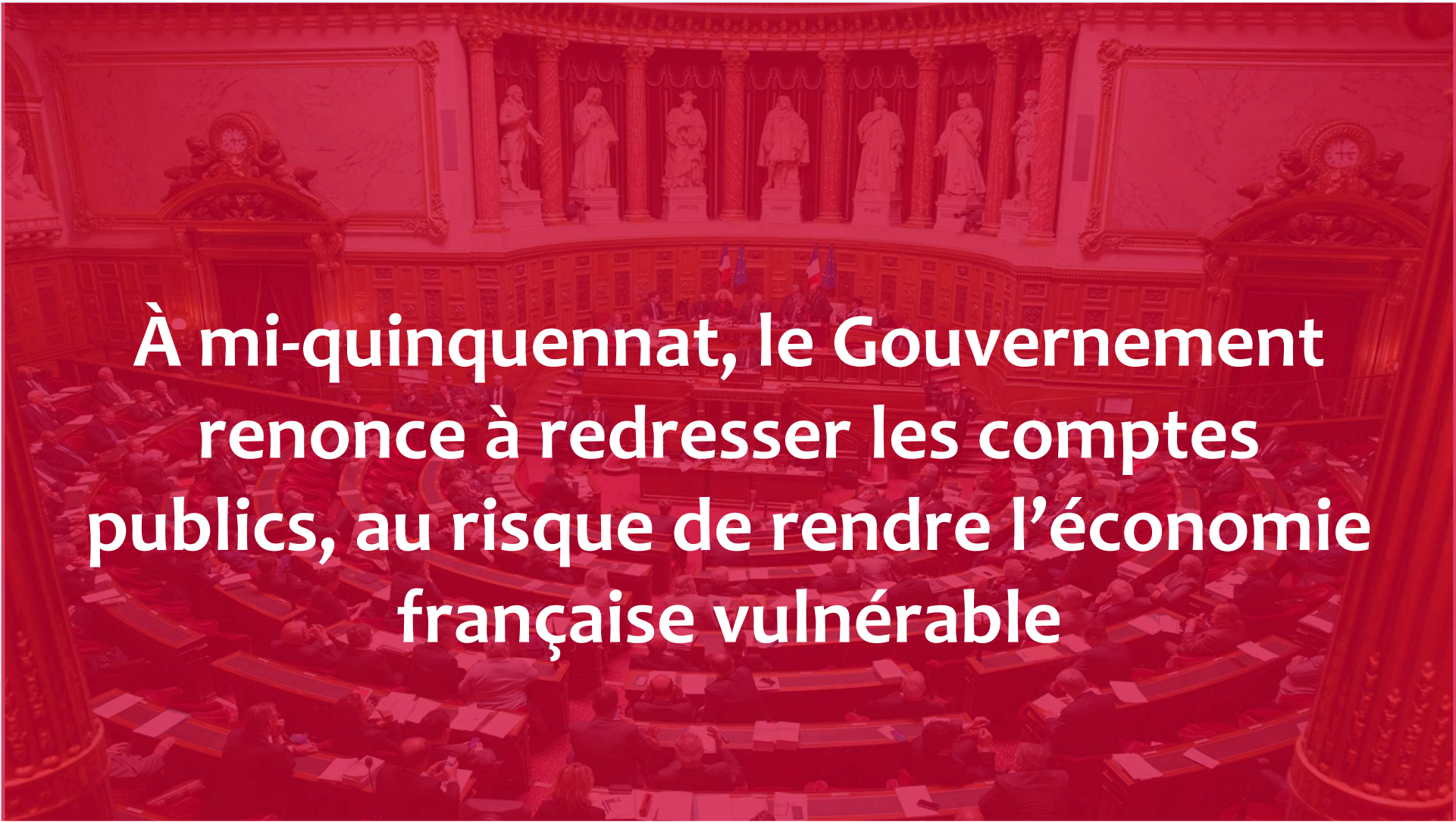
Sensibilité du déficit public au scénario macroéconomique



Sensibilité de l'endettement public au scénario macroéconomique



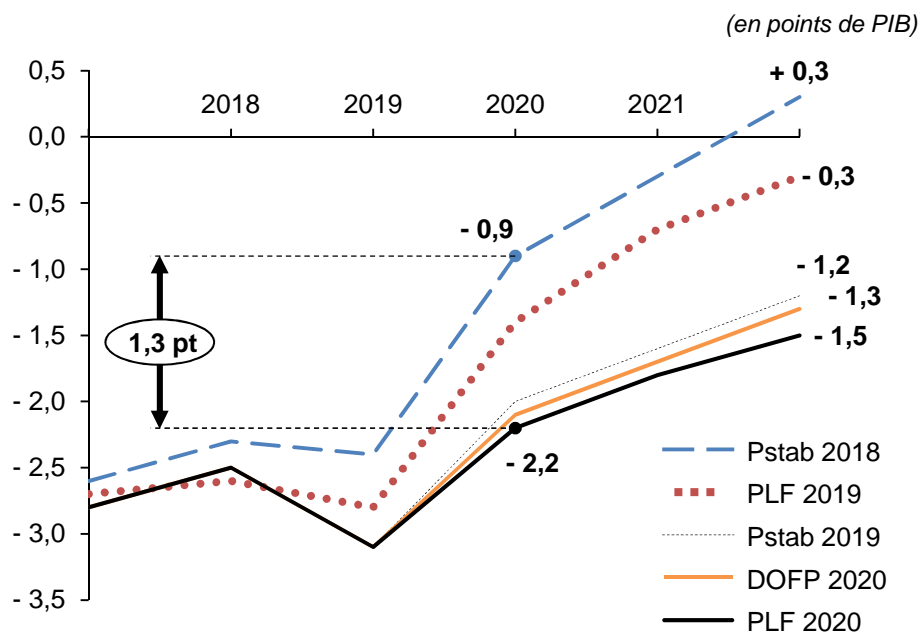
- **Scénario défavorable** : prévisions de croissance de Capital Economics (1,2 % en 2019, 0,8 % en 2020) et élasticité des PO de 0,9 en 2020.
- **Scénario favorable** : prévisions de croissance de Odfo BHF (1,4 % en 2019, 1,7 % en 2020) et élasticité des PO de 1,1 en 2020.



**À mi-quinquennat, le Gouvernement
renonce à redresser les comptes
publics, au risque de rendre l'économie
française vulnérable**

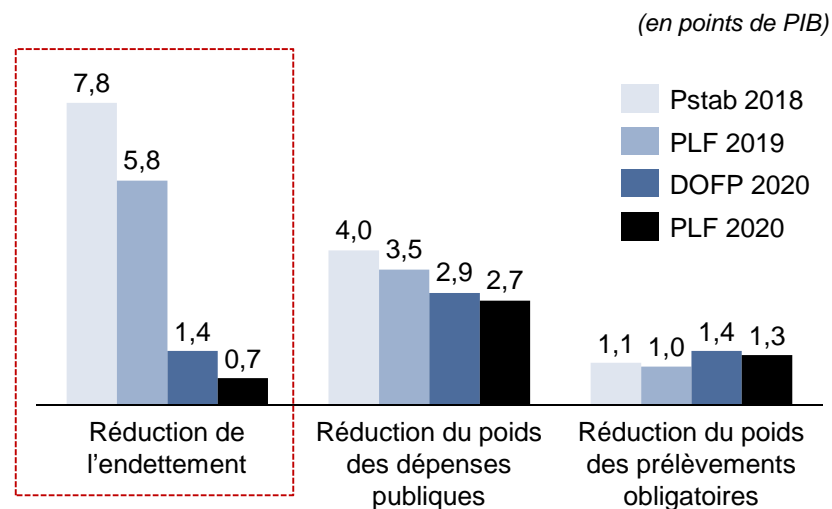
La trajectoire budgétaire gouvernementale est une nouvelle fois dégradée

Évolution de la trajectoire de redressement du solde public entre 2017 et 2022



Source : commission des finances du Sénat

Évolution des objectifs budgétaires du Gouvernement pour la période 2017-2022



Note méthodologique : l'absence de neutralisation de la mise en place de France compétences conduirait à une moindre réduction du poids de la dépense publique et des prélèvements obligatoires de 0,2-0,3 point dans le cadre du PLF 2019, du DOFP 2020 et du PLF 2020.

10

Source : commission des finances du Sénat

Le recul du déficit nominal masque une absence de redressement de la situation structurelle des comptes publics

Décomposition de l'évolution du solde public dans la trajectoire gouvernementale

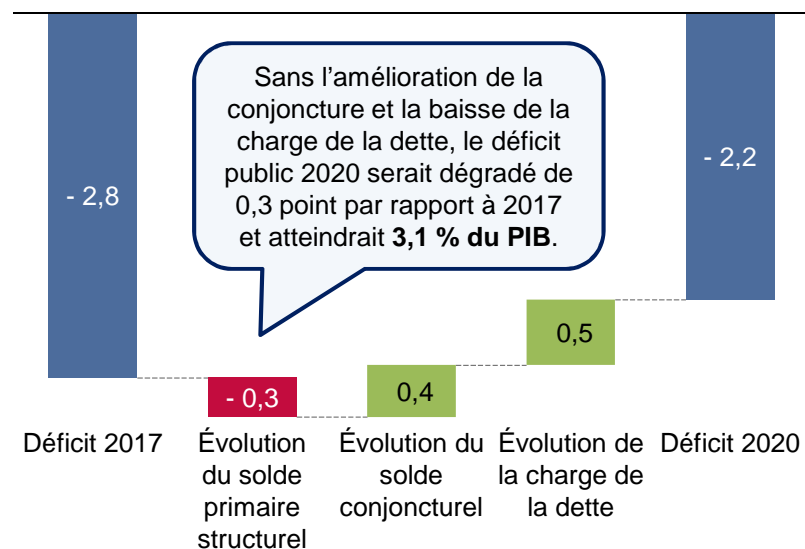
(en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020
Solde public	- 2,8	- 2,5	- 3,1	- 2,2
<i>Solde conjoncturel</i>	- 0,3	0,0	0,0	0,1
<i>Mesures ponctuelles et temporaires</i>	- 0,1	- 0,2	- 0,9	- 0,1
<i>Solde structurel</i>	- 2,4	- 2,3	- 2,2	- 2,2

Source : commission des finances du Sénat

Facteurs d'évolution du solde public entre 2017 et 2020

(en points de PIB)

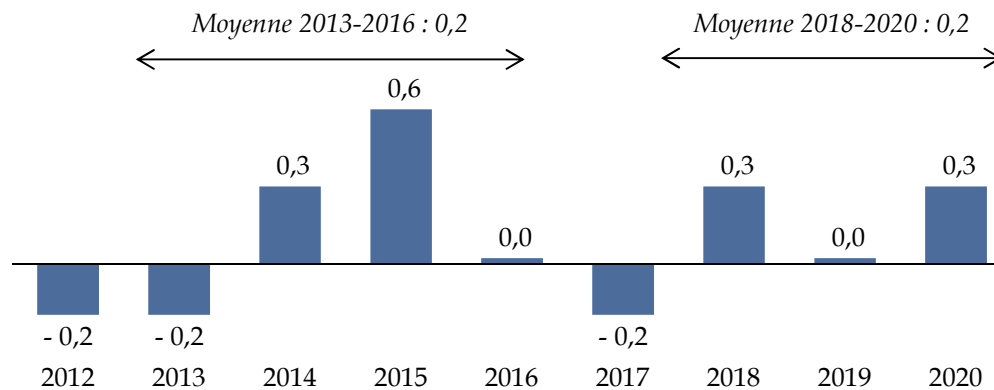


Source : commission des finances du Sénat

À mi-quinquennat, l'effort de maîtrise de la dépense apparaît aussi faible que sous la précédente majorité, une fois la diminution de la charge de la dette neutralisée

Effort en dépense, hors charge de la dette, depuis 2012

(en points de PIB potentiel)

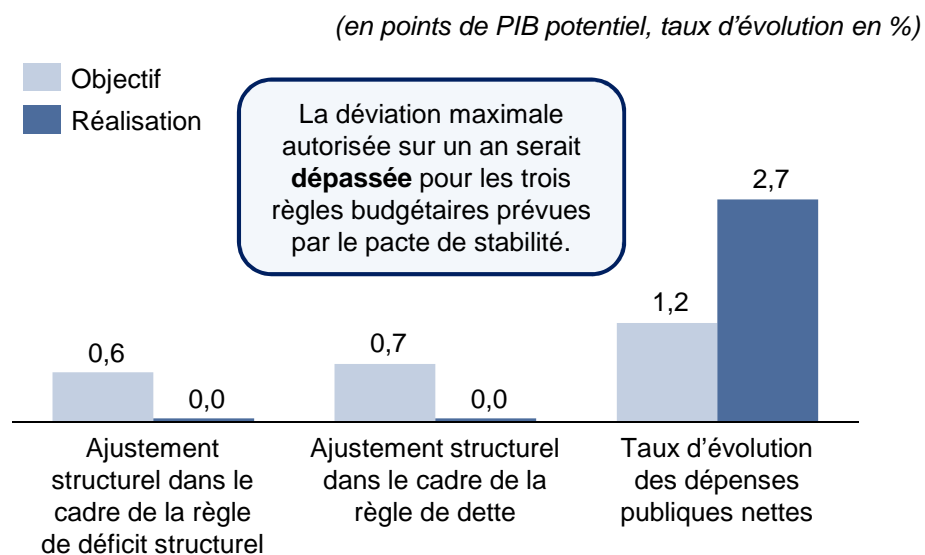


Note méthodologique : l'effort en dépense hors charge de la dette est égal à l'effort en dépense diminué de l'opposé de la variation du poids de la charge de la dette dans le PIB potentiel, après neutralisation de la mise en place de France Compétences.

Source : commission des finances du Sénat

La trajectoire budgétaire du Gouvernement n'a jamais été aussi éloignée des règles budgétaires européennes...

Évaluation du respect de l'effort budgétaire recommandé par le Conseil de l'Union européenne pour 2020

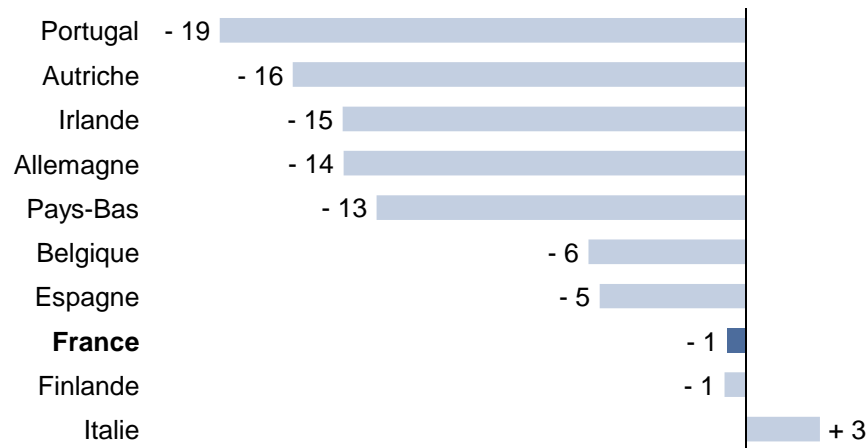


Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire adressé au Gouvernement et la recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2019 et portant avis sur le programme de stabilité de la France pour 2019)

...au risque de fragiliser l'architecture de la zone euro et rendre l'économie française vulnérable face aux chocs

Évolution prévisionnelle du taux d'endettement des principaux pays de la zone euro sur la période 2017-2022

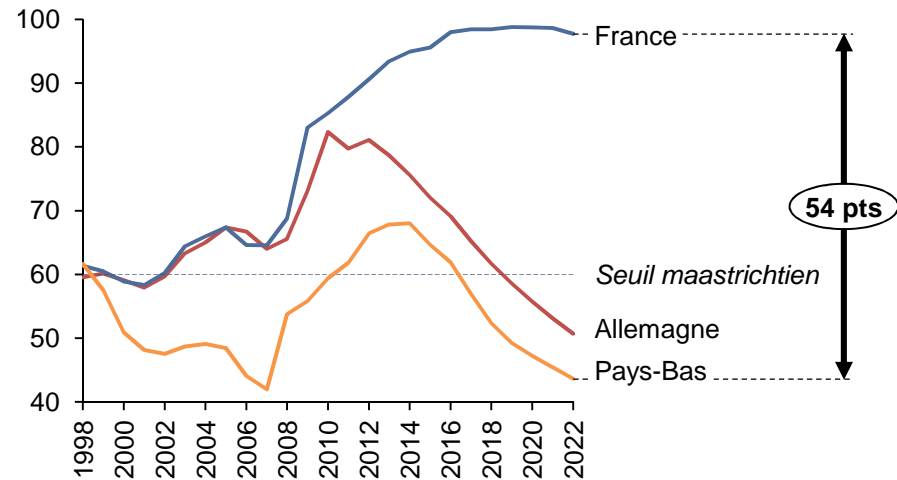
(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution, de la trajectoire gouvernementale et des prévisions d'octobre du FMI pour les autres pays de la zone euro)

Comparaison de l'évolution de l'endettement de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas depuis la mise en place de l'euro

(en points de PIB)



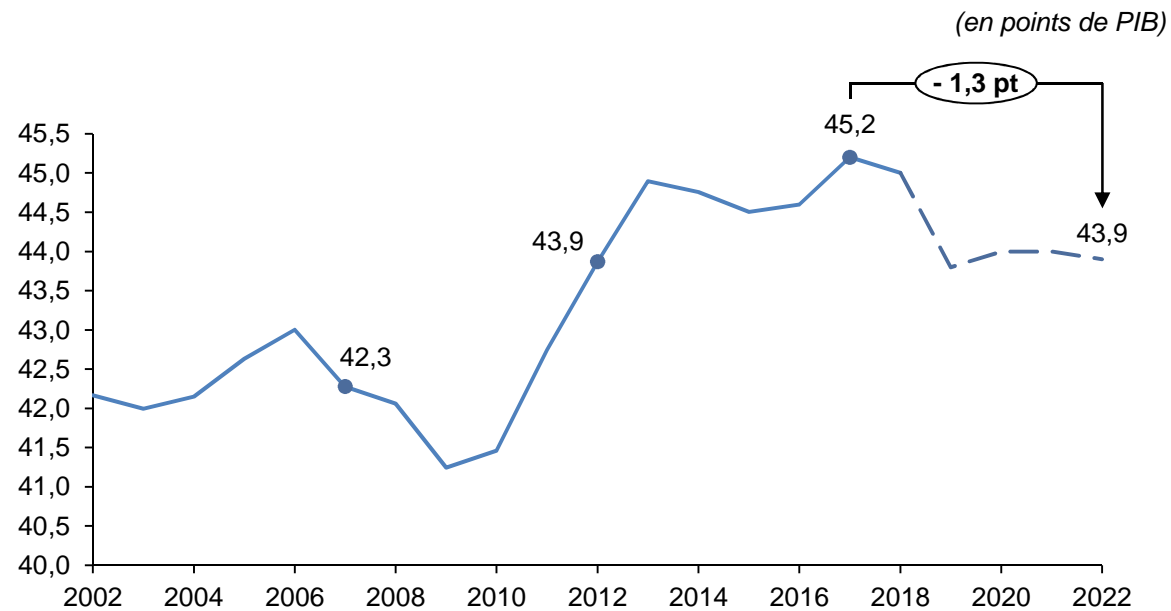
Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution, de la trajectoire gouvernementale et des prévisions d'octobre 2019 du FMI pour l'Allemagne et les Pays-Bas)



**L'effort de maîtrise de la dépense est
porté par la sphère sociale et les
collectivités territoriales**

La poursuite de la diminution des prélèvements obligatoires...

Évolution anticipée de la part des prélèvements obligatoires dans le PIB



Note de lecture : l'absence de neutralisation de la mise en place de France Compétences aboutirait à augmenter le taux de prélèvements obligatoires de 0,2 point supplémentaire en fin de période.

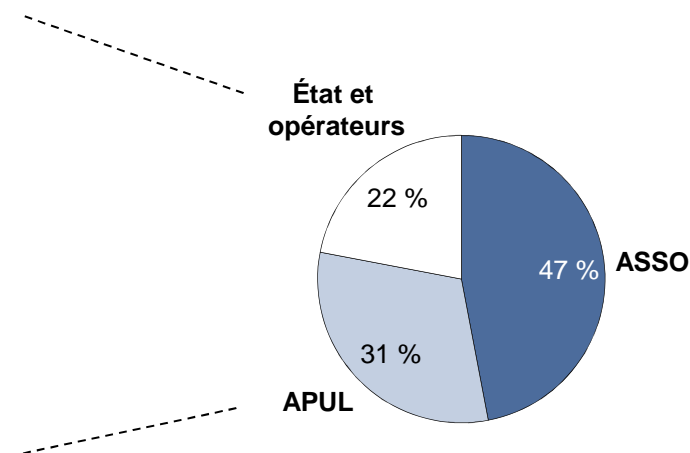
Source : commission des finances du Sénat

... suppose en 2020 un effort modeste de maîtrise de la dépense, que le Gouvernement a choisi de faire peser principalement sur la sphère sociale et les collectivités territoriales

Mesures d'économies pérennes en dépense mises en œuvre en 2020

(en milliards d'euros)

	Rendement attendu en 2020
Mesures transversales	2,1
<i>Gel du point d'indice de la fonction publique</i>	2,1
État et opérateurs	2,4
<i>Réforme du mode de calcul des aides au logement</i>	1,2
<i>Sous-revalorisation de certaines prestations sociales</i>	0,6
<i>Deuxième phase de la réduction de loyer de solidarité</i>	0,4
<i>Rationalisation des achats au ministère de l'intérieur</i>	0,1
<i>Réforme de l'audiovisuel public</i>	0,1
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	5,2
<i>Mesures d'économies sur le champ de l'Ondam</i>	4,2
<i>Réforme de l'assurance chômage</i>	0,5
<i>Sous-revalorisation de certaines prestations sociales</i>	0,5
Administrations publiques locales (APUL)	3,4
<i>Maîtrise des dépenses dans le cadre de la contractualisation</i>	2,6 à 4,2 (selon le tendancier)
Total	13,1



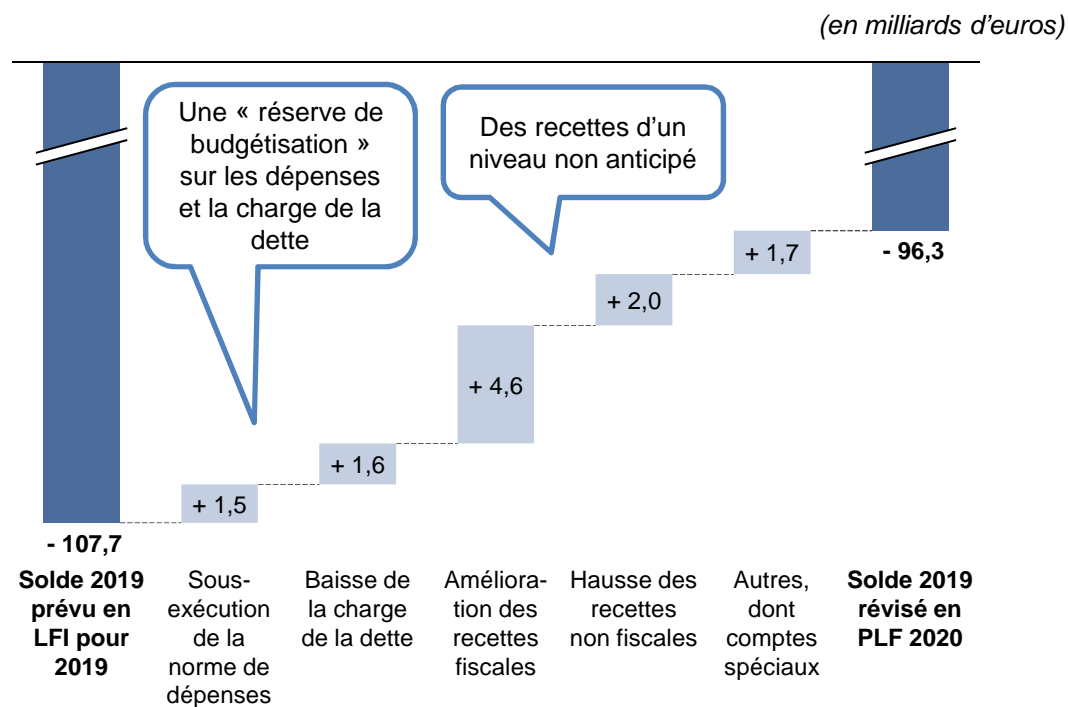
Source : commission des finances du Sénat



Le déficit budgétaire de l'État se maintient à un niveau proche de 100 milliards d'euros

En 2019, l'exécution budgétaire bénéficie de recettes supplémentaires non anticipées en loi de finances initiale

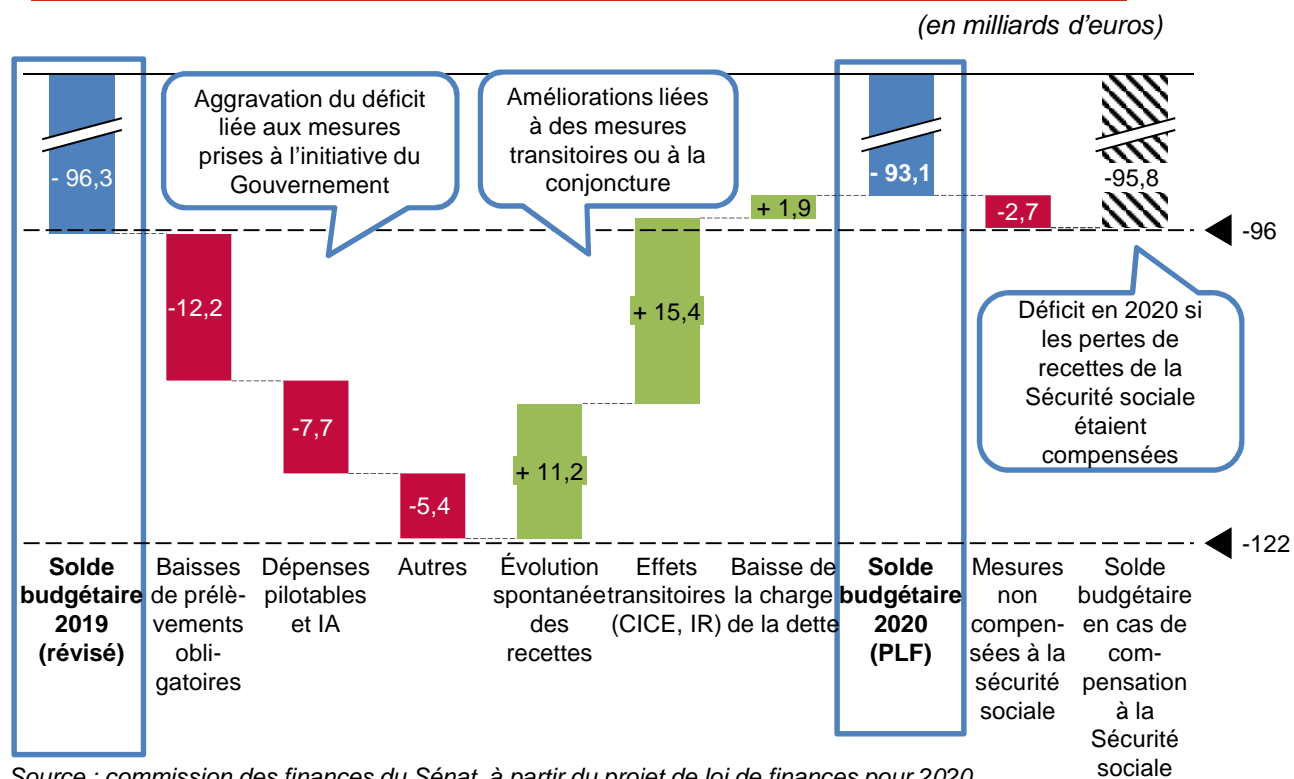
Déficit budgétaire en 2019



Source : commission des finances du Sénat

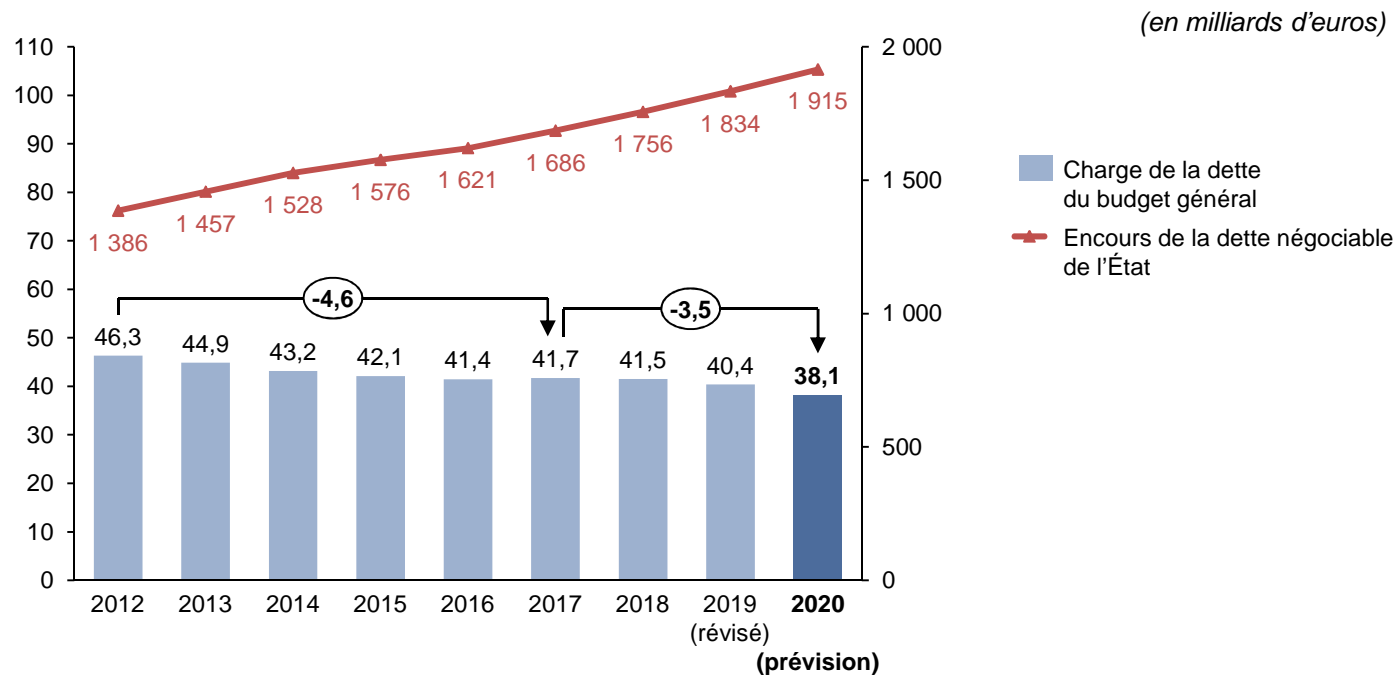
L'année 2020 confirme l'absence de redressement des comptes de l'État

Évolution du déficit budgétaire de l'État entre 2019 et 2020




Les taux bas rendent indolore la gestion d'une dette croissante, pour une durée impossible à déterminer

Évolution de la charge de la dette du budget général



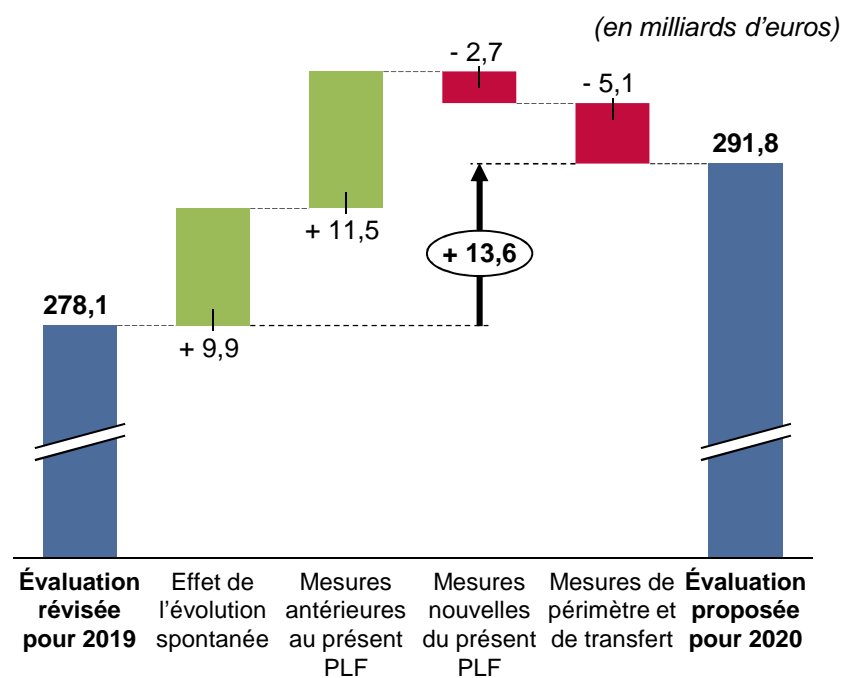
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires. Charge de la dette du budget général portée par le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »



**Les recettes fiscales s'accroissent
malgré les baisses de taux et
les transferts de prélèvements
obligatoires**

L'augmentation porte surtout sur l'impôt sur les sociétés avec la fin du CICE

Facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes de l'État



L'évolution des principaux impôts en 2020

(en milliards d'euros)

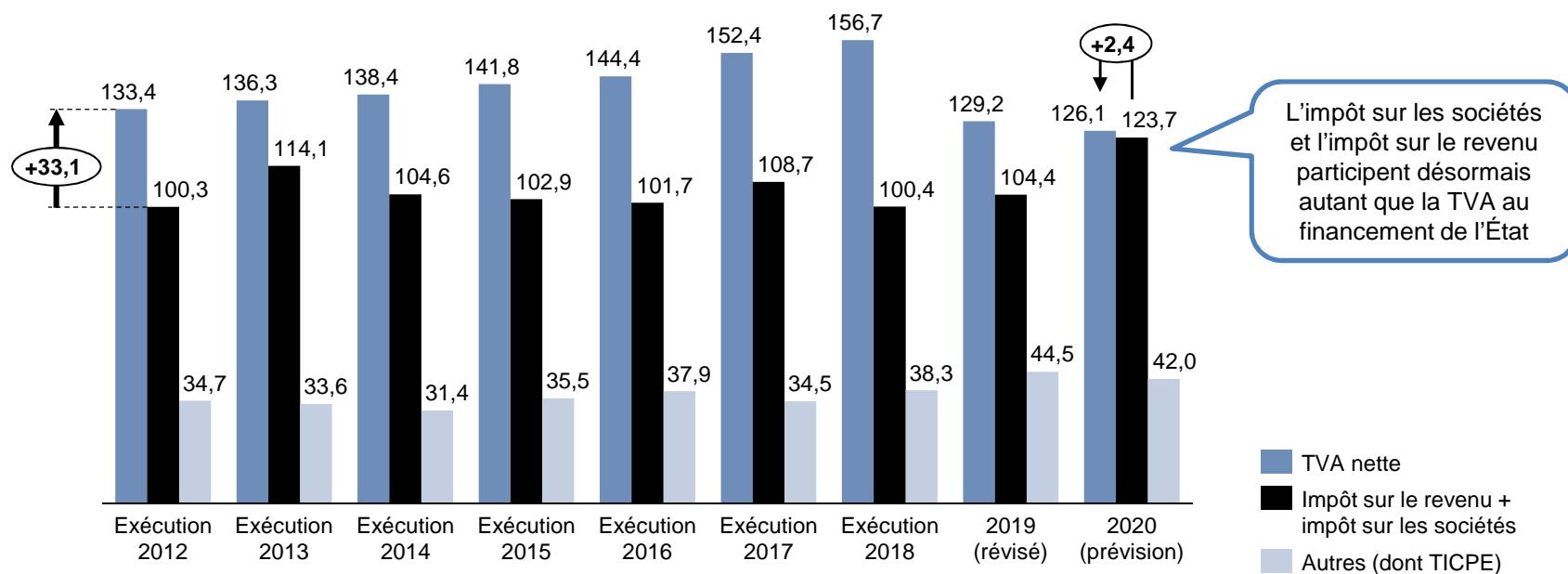
Impôt sur le revenu + 2,9	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse du barème (- 5) - Perception sur 12 mois (+ 5,1) - Évolution spontanée (+ 2,4)
Impôt sur les sociétés + 16,4	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse des taux (- 2,4, contre - 4,6 sans l'article 11 du PLF 2020) - Transformation du CICE (+ 9,6) et « effet retour » (+ 5,6)
TICPE + 1,5	<ul style="list-style-type: none"> - Trajectoire « gelée » - Transferts et périmètre : + 1,3
TVA - 3,1	<ul style="list-style-type: none"> - Évolution spontanée : + 3,7 - Transfert à la Sécurité sociale : - 6,5 supplémentaires

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les recettes fiscales de l'État reposent de moins en moins sur la consommation et de plus en plus sur les revenus des entreprises et des particuliers

Évolution de la composition des recettes fiscales nettes de l'État entre 2018 et 2020

(en milliards d'euros)



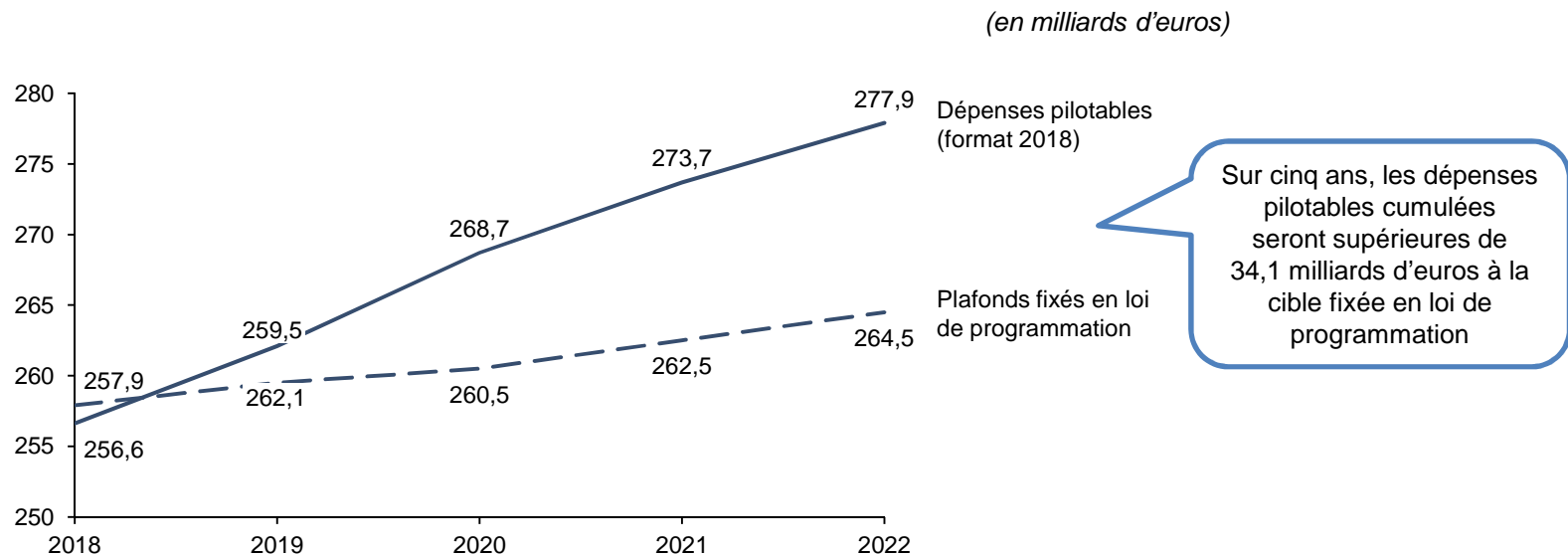
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents « Voies et Moyens » annexés aux projets de lois de finances pour 2014 à 2020



**Les dépenses dépassent les cibles
fixées en loi de programmation**

Le budget 2020 acte une augmentation importante des dépenses de l'État sur la période 2018-2022

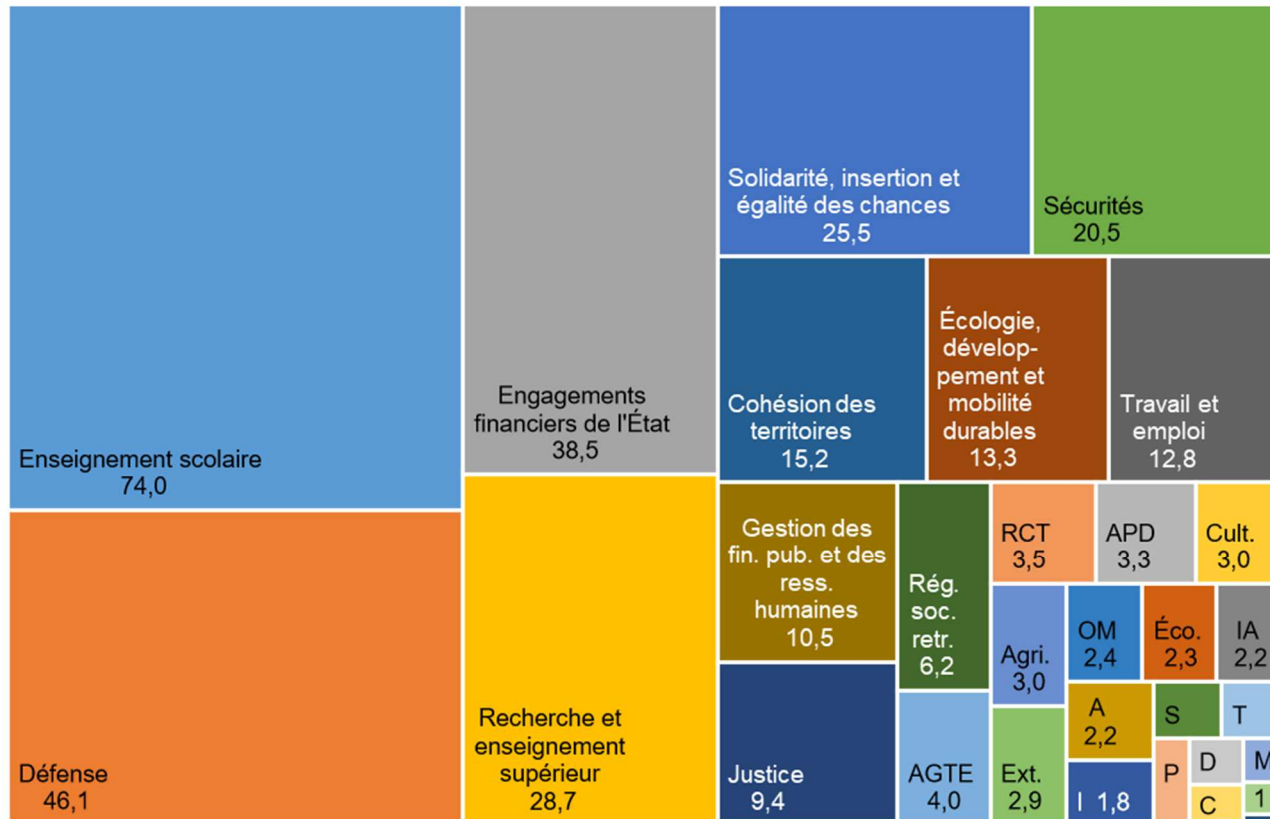
Évolution des dépenses pilotables de 2018 à 2022



Note de lecture : dépenses pilotables en exécution pour 2018, en prévision révisée pour 2019 et estimées pour 2020 à 2022, en retraitant les mesures de périmètre et de transfert survenues en 2019 et 2020.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets de loi de finances pour 2019 et 2020.

Les grandes masses du budget général



Les missions du budget général

(en milliards d'euros, hors « Remboursements et dégrèvements »)

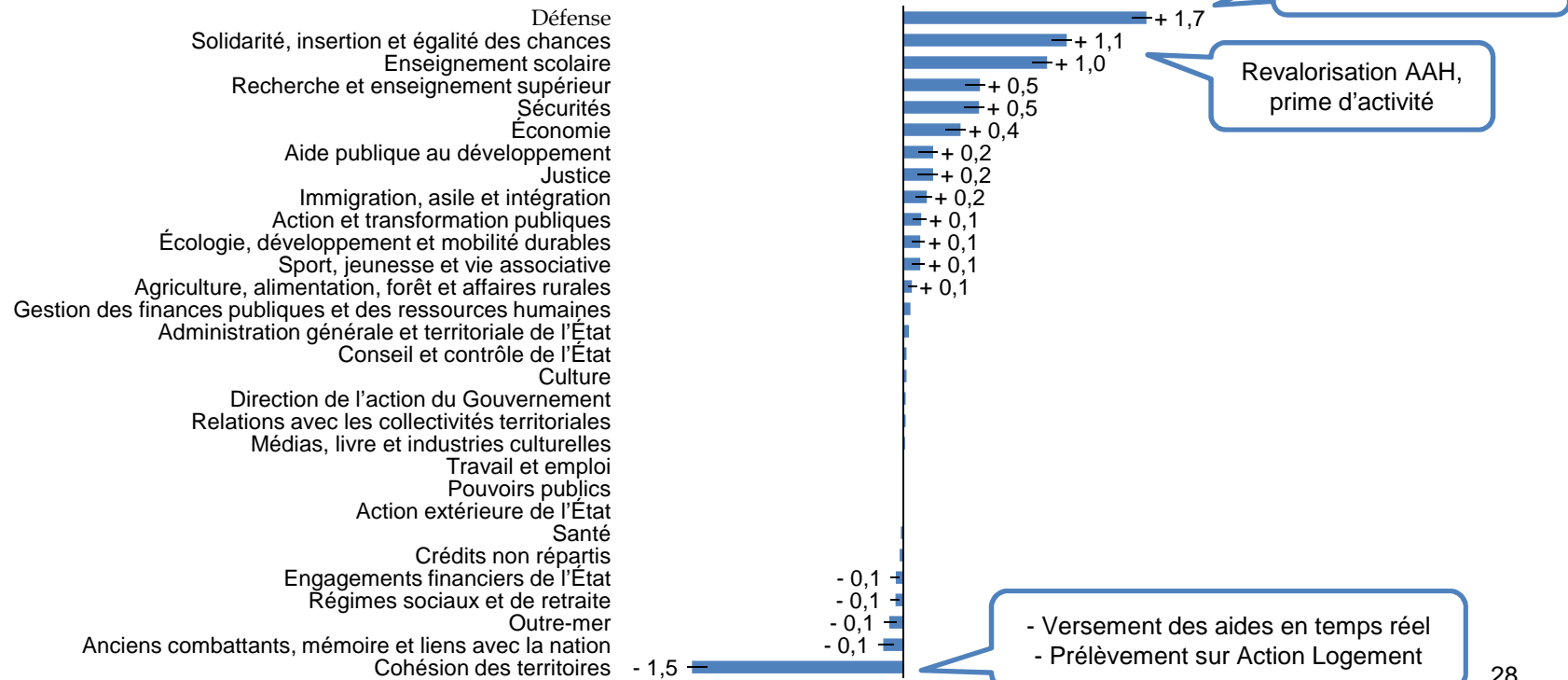
- Rég. soc. retr. : Régimes sociaux et de retraite
- AGTE : Administration générale et territoriale de l'État
- RCT : Relations avec les collectivités territoriales
- APD : Aide publique au développement
- Cult. : Culture
- Agri. : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales
- Ext : Action extérieure de l'État
- OM : Outre-mer
- Éco : Économie
- IA : Investissements d'avenir
- A : Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation
- I : Immigration, asile et intégration
- S : Sport, jeunesse et vie associative
- T : Santé
- P : Pouvoirs publics
- D : Direction de l'action du Gouvernement
- C : Conseil et contrôle de l'État
- M : Médias, livre et industries culturelles
- 1 : Action et transformation publiques
- 2 : Crédits non répartis

Source : commission des finances du Sénat

Une seule mission du budget général voit ses crédits diminuer significativement en 2020

Évolution des crédits des missions

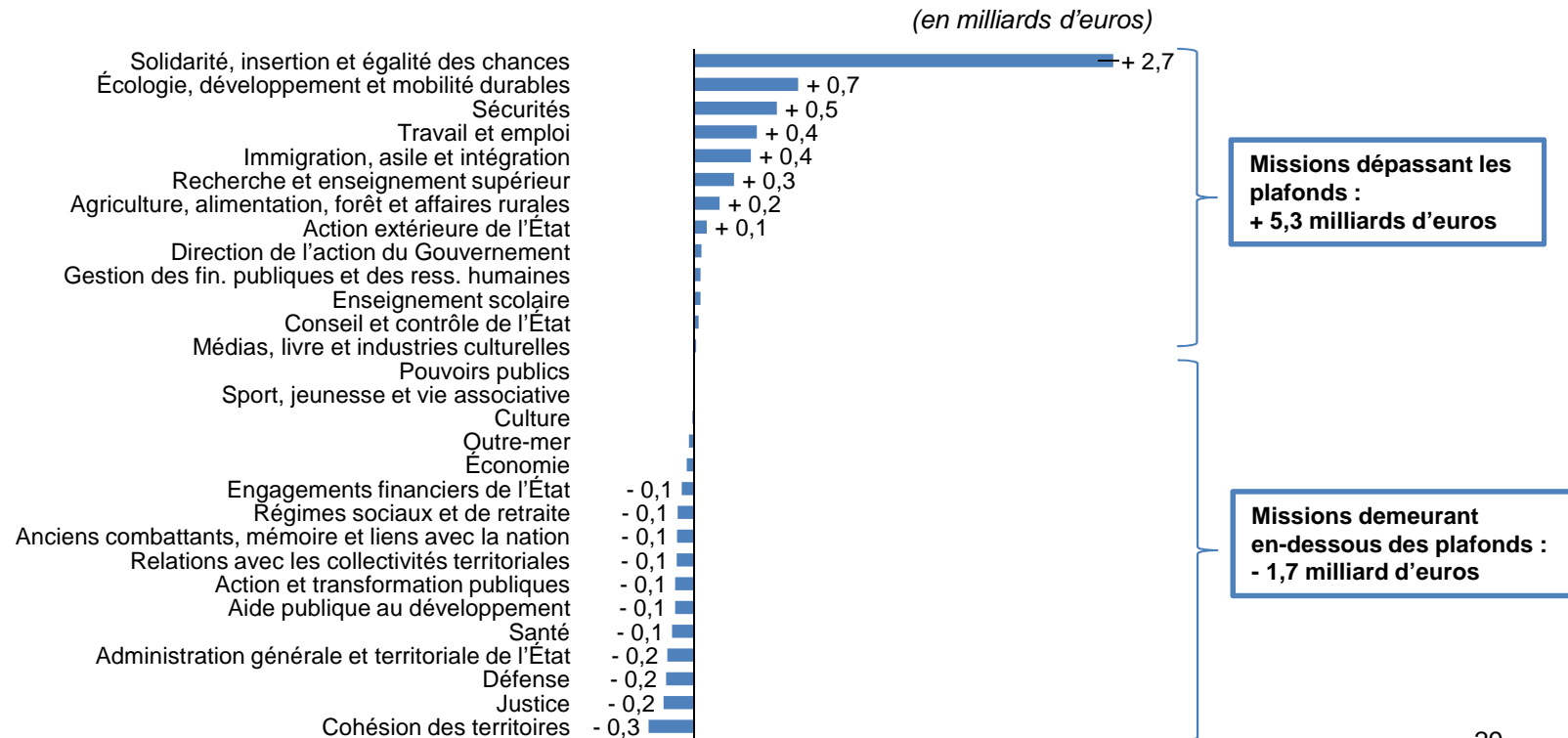
(en milliards d'euros, au format PLF 2020, dépenses pilotables)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des projets annuels de performance

Le cadre fixé par la loi de programmation des finances publiques est nettement dépassé

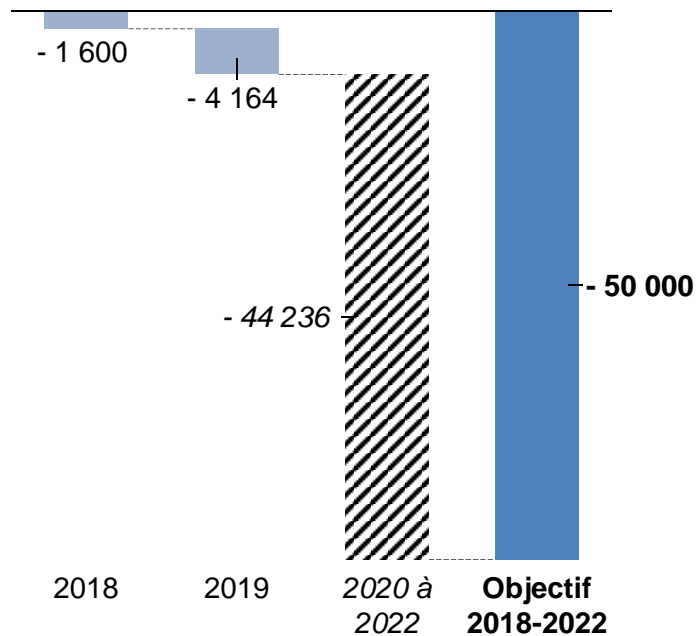
Écart entre les crédits 2020 et les crédits prévus en LPFP



Source : commission des finances du Sénat

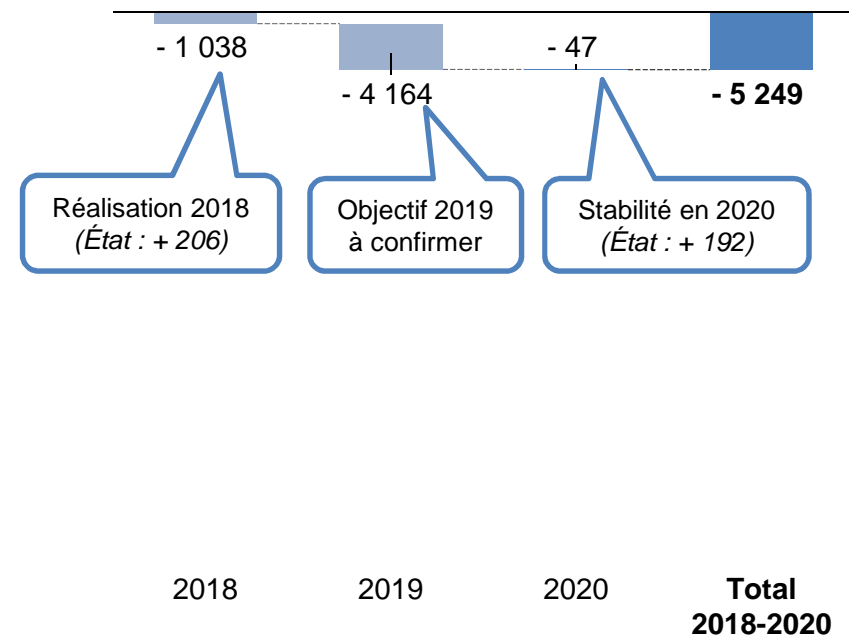
L'abandon de ses ambitions par le Gouvernement en termes de maîtrise de la dépense publique se traduit dans ses objectifs de diminution de l'emploi de l'État

Les objectifs du quinquennat



Les réalisations de 2018 à 2020

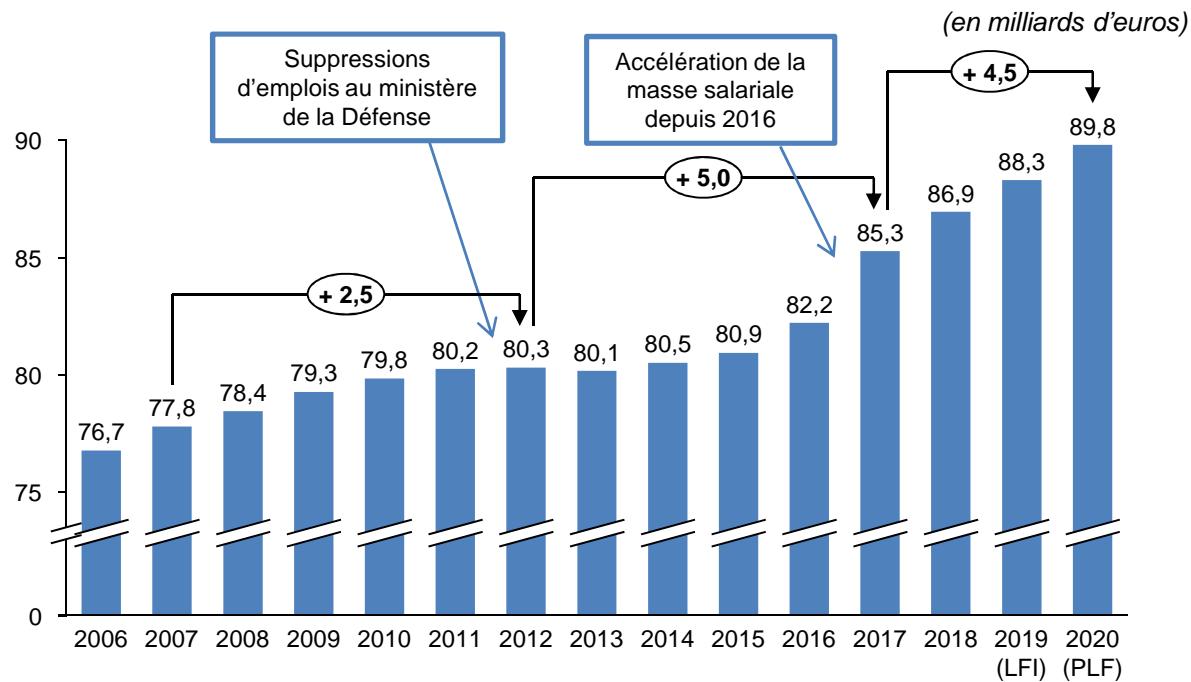
(État et opérateurs, en équivalents temps-plein)



Source : commission des finances du Sénat

La masse salariale poursuit la tendance à la hausse de la fin du quinquennat précédent

Évolution de la masse salariale de l'État, hors CAS Pensions



Source : commission des finances du Sénat. Données direction du budget, retraitements Cour des comptes (rapport sur le budget de l'État en 2018, données ouvertes) au périmètre 2017 pour les années 2006 à 2017. Documents budgétaires pour les années 2019 et 2020.



**Face aux défis de la transition
énergétique et écologique, il faut
tracer les contours d'un véritable
« budget vert »**

Les limites du « budget vert » esquissé par le Gouvernement

Le « budget vert » serait une « cotation » des dépenses...

Le Gouvernement prévoit une présentation « verte » du projet de loi de finances pour 2021

- Les modalités de ce budget « vert » demeurent à préciser
- Une mission IGF-CGED a tenté de « préfigurer » ce budget vert

Des notes de - 1 à 3 seraient accordées selon 6 axes

- Lutte contre le changement climatique
- Adaptation au changement climatique
- Gestion durable des ressources en eau
- Transition vers une économie circulaire
- Prévention des risques, prévention de la pollution
- Biodiversité et espaces naturels, agricoles et forestiers.

... dont la portée s'annonce limitée

Le budget vert nécessitera la production de nombreux indicateurs nouveaux

- Ils devront être publiés avant le dépôt du projet de loi de finances
- L'objectivité des « cotations » risque de porter à contestation

Ces dépenses ne couvrent qu'une partie limitée des dépenses environnementales

- Les collectivités territoriales assurent la majeure partie de l'investissement
- Le chiffrage défaillant des dépenses fiscales ôte toute possibilité de juger véritablement de l'effort réel mené en faveur de l'environnement

Fonder un véritable « budget vert » sur des principes de justice et de transparence

Les conditions de réussite d'une fiscalité environnementale

La fiscalité environnementale ne doit pas être une fiscalité de seul rendement

- Les exemples à ne pas suivre : TICPE, TGAP-déchets, voire quotas carbone...

Son fondement environnemental doit être dépourvu d'ambiguïté

- Il s'agit d'encourager les comportements favorables à l'environnement...
- ... mais pas de détruire des secteurs économiques à fort contenu d'emplois ou en situation de concurrence intense

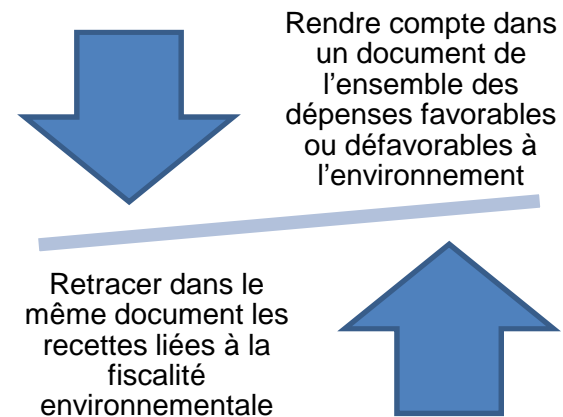
La fiscalité environnementale doit être juste

- Certaines particuliers ou petites entreprises ne peuvent transformer leurs usages sans coût
- Les territoires ruraux ou semi-ruraux sont les premiers concernés

L'utilisation des ressources issues de la fiscalité environnementale doit être transparente

- Mieux identifier les utilisations : grands projets, services collectifs, compensations aux ménages ou aux entreprises...

Pour un « compte de l'environnement » permettant d'orienter les politiques futures



- ❑ mieux appréhender les coûts et les bénéfices des politiques en faveur de la transition écologique
- ❑ construire une vision politique d'ensemble fondée sur des données partagées



Projet de loi de finances pour 2020

Albéric de Montgolfier, rapporteur général

Commission des finances

Mercredi 6 novembre 2019

